



EVROPSKA CENTRALNA BANKA
EUROSISTEM

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 21. junija 2012

o dokapitalizaciji bank

(CON/2012/48)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 1. junija 2012 prejela zahtevo slovenskega Ministrstva za finance (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo) za mnenje o predlogu zakona o spremembi in dopolnitvah Zakona o bančništvu (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije ter tretje in šeste alineje člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov¹, saj se predlog zakona nanaša na Banko Slovenije in vsebuje pravila, ki se nanašajo na finančne institucije, kolikor pomembno vplivajo na stabilnost finančnih institucij in trgov. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Namen predloga zakona

- 1.1 Glavni cilji predloga zakona so: (a) omogočiti sistemsko pomembnim bankam, da bodo v skladu s priporočili Evropskega bančnega organa (EBA) dosegale vsaj 9-odstotno kapitalsko ustreznost, merjeno z najbolj kakovostnim temeljnim kapitalom; (b) omogočiti bankam, da povečajo kapital z izdajo pogojno zamenljivih obveznic (*contingent convertible bond*), glede na znatno zmanjšanje finančne moči delničarjev v bankah, ki bistveno otežuje dokapitalizacijo; in (c) zagotoviti primerno kapitalsko ustreznost bančnega sistema, ki je ključna za ohranjanje primerne bonitetne ocene države.
- 1.2 Da bi dosegel cilje, navedene v odstavku 1.1 zgoraj, vsebuje predlog zakona naslednje poglavitne rešitve.
 - 1.2.1 Povečanje osnovnega kapitala s stvarnim vložkom je sedaj dovoljeno tudi, če gre za povečanje osnovnega kapitala na podlagi dodatnega ukrepa Banke Slovenije².
 - 1.2.2 Splošne omejitve glede višine povečanja osnovnega kapitala banke se ne uporabljajo (a) v primeru pogojnega povečanja osnovnega kapitala in (b) v zvezi s pooblastilom upravi za povečanje osnovnega kapitala na podlagi odobrenega kapitala³.

¹ UL L 189, 3.7.1998, str. 42.

² Glej 2. člen predloga zakona, ki spreminja osmi in deveti odstavek 43. člena Zakona o bančništvu.

³ Glej 43.a člen Zakona o bančništvu, ki se dodaja s 3. členom predloga zakona.

- 1.2.3 Določajo se posebna pravila glede pridobivanja delnic banke in dajanja obvezne prevzemne ponudbe⁴.
- 1.2.4 Določajo se dodatne izjeme od obveznosti dajanja prevzemne ponudbe za imetnike, ki so delnice pridobili v postopku povečanja osnovnega kapitala banke⁵.
- 1.2.5 Vzpostavlja se poseben način sankcioniranja v primeru, ko se pridobijo delnice in (a) je prevzemni prag presežen in (b) prevzemna ponudba ni bila dana⁶.

2. Dolžnost posvetovanja z ECB

- 2.1 ECB ugotavlja, da je Vlada Republike Slovenije dne 7. junija 2012 sprejela predlog zakona z dodatnimi spremembami in ga posredovala parlamentu za sprejetje po nujnem postopku. ECB v predmetnem primeru razume potrebo po hitrem sprejetju predloga zakona in je zato tudi sprejela kratek rok desetih delovnih dni, ki ga je ministrstvo določilo za predložitev tega mnenja. Parlament je dne 15. junija 2012 sprejel predlog zakona. ECB bi opozorila ministrstvo na pravilen način posvetovanja, kakor je predstavljen spodaj⁷.
- 2.2 Drugi stavek člena 4 Odločbe 98/415/ES določa, da se je treba z ECB posvetovati »v ustrezni fazi« postopka sprejemanja pravnega predpisa. To pomeni, da je treba posvetovanje opraviti v takšni točki postopka, ki zagotavlja ECB dovolj časa za preučitev osnutka pravnega predpisa (in po potrebi za njegov prevod) in za sprejetje mnenja v vseh zahtevanih jezikovnih verzijah, pristojnim nacionalnim organom pa tudi omogoča, da upoštevajo mnenje ECB, preden je predpis sprejet. Kadar osnutek pravnega predpisa pripravi organ, ki je drug kot tisti, ki predpis sprejme, se iz člena 4 Odločbe 98/415/ES lahko razume, da se mora posvetovanje glede takega predpisa opraviti ob času, ki omogoča organu, ki je dal pobudo za osnutek pravnega predpisa, da presodi, ali bi moral biti osnutek spremenjen, da bi se prilagodil mnenju ECB, tj. preden je osnutek poslan organu, ki naj predpis sprejme. Časovni raspored mora predvideti tudi razumno obdobje, v katerem lahko ECB preuči posvetovalni spis in poda svoje mnenje. Člen 4 nacionalnim organom ne preprečuje korakov v skladu z njihovimi postopki sprejemanja pravnih predpisov, ki ne vplivajo na vsebino osnutka pravnega predpisa.
- 2.3 Iz besedila člena 3(4) Odločbe 98/415/ES izhaja, da so države članice dolžne začasno ustaviti postopek sprejemanja osnutka pravnega predpisa, dokler jim ECB ne predloži mnenja. To ne pomeni, da je treba do izdaje mnenja ECB začasno ustaviti celoten nacionalni postopek sprejemanja pravnega predpisa (na primer pripravljalna dela parlamentarnih odborov, razprava o drugih mnenjih, ki so jih predložili nacionalni organi). Pomeni pa, da mora imeti organ, ki sprejme predpis, možnost, da smiselno pretehta mnenje ECB, preden sprejme odločitev o vsebini predpisa. Če je bil rok za predložitev mnenja ECB omejen in je ta rok potekel, lahko zadevni nacionalni

⁴ Glej 45.c člen Zakona o bančništvu, ki se dodaja s 4. členom predloga zakona.

⁵ Glej 45.d člen Zakona o bančništvu, ki se dodaja s 4. členom predloga zakona.

⁶ Glej 45.e člen Zakona o bančništvu, ki se dodaja s 4. členom predloga zakona.

⁷ Glej naslov IV, oddelek I v Priročniku za posvetovanje nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov, dostopnem na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

organ nadaljuje postopek sprejemanja. Nacionalni organi pa so celo v tem primeru dolžni upoštevati mnenje ECB, vse dokler ni predpis sprejet.

3. Splošne pripombe

ECB v splošnem pozdravlja predlog zakona, predlaganega v kontekstu zahtev EBA glede kapitalne ustreznosti za slovenski bančni sektor⁸. Ukrepi EBA so del širšega evropskega paketa, ki ga je Evropski svet sprejel dne 26. oktobra 2011, Svet ECOFIN pa potrdil dne 30. novembra 2011. Namen tega paketa je ponovno vzpostaviti stabilnost in zaupanje v trge za reševanje trenutne situacije v EU. ECB dosledno poudarja pomembnost dokapitalizacije bank kot bistvenega pogoja za finančno in sistemsko stabilnost ter predpogoja za to, da nasprotne stranke Eurosistema ohranijo svoj status primernih nasprotnih strank v smislu oddelka 2.1 v Prilogi I k Smernici ECB/2011/14 Evropske centralne banke z dne 20. septembra 2011 o instrumentih in postopkih denarne politike Eurosistema⁹.

4. Posamezne pripombe

Čeprav ECB pozdravlja pobudo slovenskih organov za uvedbo ukrepov, ki naj bi olajšali dokapitalizacijo bank, podaja na predlog zakona naslednje posebne pripombe.

4.1 Povečanje osnovnega kapitala banke s stvarnimi vložki

4.1.1 Točka 2 v osmem odstavku 43. člena Zakona o bančništvu, ki se spreminja z 2. členom predloga zakona, določa izjemo od splošne zahteve, da se morajo delnice banke vplačati v denarju. V skladu s to izjemo se osnovni kapital banke lahko poveča s stvarnim vložkom, če gre za takšno povečanje na podlagi dodatnega ukrepa Banke Slovenije. ECB bi priporočila, da se namesto ohlapnega sklicevanja na »stvarni vložek«, določijo merila za primernost stvarnih vložkov, ki jih je mogoče uporabiti v okviru te izjeme.

4.1.2 Kot ECB dosledno izraža v svojih mnenjih¹⁰, daje v splošnem prednost izdajam delnic za denarne vložke, in sicer zaradi razlogov finančne stabilnosti. Druge oblike kapitalskih vložkov, npr. za državne obveznice, katerih vrednost je lahko precej volatilna, lahko ne zagotovijo predvidene dodatne rezerve v primeru nepričakovanih izgub, kadar je ta zaščita najbolj potrebna, tj. v času pretresov na trgu. Zato bi bilo treba izdaje delnic ali pogojno zamenljivih obveznic, tj. dolžniških instrumentov, pri katerih določeni dogodki sprožijo zamenjavo v delnice, za stvarne vložke omejiti le na izjemne okoliščine.

4.1.3 V skladu s predlogom zakona bi lahko banke izdajale pogojno zamenljive obveznice za denarne in stvarne vložke, vključno z državnimi obveznicami. Po razumevanju ECB bodo značilnosti teh pogojno zamenljivih obveznic usklajene z zahtevami za *Buffer Convertible Capital Securities*, ki

⁸ Glej priporočilo EBA in številčne podatke, povezane s potrebami po dokapitalizaciji evropskih bank, objavljene 8. novembra 2011 in dostopne na spletni strani EBA na naslovu www.eba.europa.eu.

⁹ UL L 331, 14.12.2011, str. 1.

¹⁰ Glej odstavek 2.2 v mnenju CON/2012/23.

jih določa EBA v svojem dokumentu *Common Term Sheet*, da bi se ti instrumenti lahko šteli za najkvalitetnejšo obliko temeljnega kapitala (*Core Tier 1*) v kontekstu projekta EBA glede dokapitalizacije. Kot je podrobneje razloženo zgoraj, bi morala Banka Slovenije sprejemati izdaje pogojno zamenljivih obveznic za stvarne vloške le v izjemnih okoliščinah.

4.2 *Dokapitalizacija in sanacija*

Glede na to, da je namen ukrepov po predlogu zakona reševati težave s solventnostjo kreditne institucije, ECB meni, da bi cilji teh ukrepov lahko bili doseženi tudi z instrumenti za sanacijo bank. Popolna ureditev sanacije bank, ki bi vsebovala instrumente, kot so premostitvene banke, ločitev sredstev in prenos poslovanja, bi zagotavljala pravno varna sredstva za sanacijo institucij, ki so robu nesolventnosti, pri tem pa varovala finančno stabilnost in urejala pravice deležnikov¹¹.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 21. junija 2012

[podpis]

Podpredsednik ECB
Vitor CONSTÂNCIO

¹¹ V tej zvezi glej predlog Komisije *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010 (COM (2012) 280/3)*.