



EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

SL

ECB-PUBLIC

## MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 16. aprila 2018

o konverziji kreditov v švicarskih frankih

(CON/2018/21)

### Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 31. januarja 2018 prejela zahtevo Državnega zbora Republike Slovenije za mnenje o predlogu zakona o razmerjih med dajalci kreditov in kreditorejmalci glede kreditov v švicarskih frankih (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije ter iz tretje in šeste alineje člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES<sup>1</sup>, saj se predlog zakona nanaša na Banko Slovenije in na pravila v zvezi s finančnimi institucijami, 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 Namen predloga zakona je prestrukturiranje potrošniških kreditov, ki so nominirani v švicarskih frankih ali vsebujejo valutno klavzulo v švicarskih frankih (v nadaljnjem besedilu: krediti v švicarskih frankih), in sicer z zahtevo za kreditne institucije s sedežem v Sloveniji, da opravijo konverzijo kreditov v švicarskih frankih, pri katerih so bile kreditne pogodbe sklenjene med 28. junijem 2004 in 31. decembrom 2010, v kredite v eurih.
- 1.2 Cilj predloga zakona je kreditorejmalce, ki so najeli kredite v švicarskih frankih, postaviti v položaj, v kakršnem bi bili, če bi bili njihovi krediti že od nastanka nominirani v eurih. Za ta namen predlog zakona določa naslednji mehanizem konverzije:
  - (i) glavnica kredita v švicarskih frankih se preračuna v eure po deviznem tečaju, določenem v kreditni pogodbi, ki je veljal na dan, ko je kreditorejmalec črpal kredit v švicarskih frankih. Če je bilo ob črpanju izplačilo glavnice opravljeno v eurih, je treba za potrebe preračuna upoštevati dejanski znesek izplačila v eurih;
  - (ii) dogovorjena obrestna mera, sestavljena iz LIBOR in v kreditni pogodbi dogovorjenega pribitka, se spremeni v drugo obrestno mero, sestavljeno iz EURIBOR na datum črpanja kredita in istega v kreditni pogodbi dogovorjenega pribitka. Dogovorjeno obdobje za preračunavanje obrestne mere ostane nespremenjeno. Glede na obrazložitev predloga zakona se z uporabo EURIBOR v mehanizmu konverzije ščitijo legitimni poslovni interesi

---

<sup>1</sup> Odločba Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov (UL L 189, 3.7.1998, str. 42).

kreditnih institucij, saj se s tem omogoča, da se upoštevajo običajne obrestne mere za kredite v eurih;

- (iii) dajalec kredita je dolžan pripraviti nov amortizacijski načrt v skladu z zgoraj navedenimi določbami, po enaki metodologiji, kot je bil narejen prvotni amortizacijski načrt;
  - (iv) obroki, ki jih je kreditojemalec že plačal v skladu s prvotnim amortizacijskim načrtom, se preračunajo v eure po deviznem tečaju, ki je veljal na dan plačila posameznega obroka. Če je bilo plačilo obroka opravljeno v eurih, je treba za potrebe preračuna upoštevati dejanski znesek plačanega obroka v eurih. Že plačani obroki so osnova za poravnavo obveznosti iz novega amortizacijskega načrta, pri čemer se upošteva vrstni red poravnave obveznosti skladno s prvotno kreditno pogodbo;
  - (v) če skupni znesek obrokov, ki jih je kreditojemalec že plačal, preračunanih v eure, kakor je navedeno v točki (iv), presega skupni znesek preračunanih obrokov po novem amortizacijskem načrtu iz točke (iii), se to šteje kot „preplačilo“. Obravnava tega preplačila je odvisna od zneska:
    - a. če znesek preplačila ne presega skupnega zneska preračunanih obrokov, ki jih je treba še plačati po novem amortizacijskem načrtu, se preplačilo razdeli proporcionalno za poravnavo preostalih neplačanih obrokov, kreditna pogodba pa ostane v veljavi;
    - b. če znesek preplačila presega celotni znesek konvertiranega kredita v švicarskih frankih, ki ga je kreditojemalec dolžan vrniti skladno z novim amortizacijskim načrtom, mora dajalec kredita v 30 dneh od datuma, ko kreditojemalec potrdi predlog konverzije, temu vrniti ta znesek preplačila, kreditna pogodba pa se prekine.
- 1.3 Konverzija kreditov v švicarskih frankih ne velja samo za neodplačane kredite, ampak tudi za (i) v celoti odplačane kredite; (ii) predčasno odplačane kredite; (iii) kredite, ki so bili konvertirani v eure pred začetkom veljavnosti predloga zakona; (iv) kredite, pri katerih so terjatve prevzeli novi upniki, in (v) kreditne pogodbe, ki so jih predčasno prekinili dajalci kreditov. Predlog zakona določa, da morajo dajalci kreditov pripraviti nove amortizacijske načrte, in določa dodatna pravila konverzije za vsako od teh kategorij. V zvezi s krediti, pri katerih so terjatve prevzeli novi upniki, predlog zakona določa, da je prvotni dajalec kredita v razmerju do kreditojemalca še naprej odgovoren za konverzijo, razen če lahko zagotovi, da bo prevzemnik terjatve to konverzijo upošteval.
- 1.4 Dajalec kreditov mora nove amortizacijske načrte, preračun obstoječih kreditov v švicarskih frankih in predloge konverzije pripraviti v 15 dneh od začetka veljavnosti predloga zakona ter jih predložiti kreditojemalcem. Kreditojemalec mora predlog konverzije potrditi ali zavrniti v 30 dneh po prejemu.
- 1.5 Nadzor nad postopki konverzije po predlogu zakona izvaja Banka Slovenije, ki je hkrati tudi pristojni prekrškovni organ za kršitve določb predloga zakona.
- 1.6 Predlog zakona določa, da ima dajalec kredita, čeprav mora kreditojemalcu predlagati in opraviti konverzijo kredita v švicarskih frankih, tudi pravico, da konverzijo izpodbija s tožbo v šestih mesecih od izvedene konverzije, če je kreditojemalcu razkril vse pomembne informacije v zvezi s tveganji, ki so povezana s krediti v zadevni tuji valuti, na način, ki je zadostoval za sprejetje „poučenih in preudarnih odločitev“ kreditojemalca pri sklenitvi kreditne pogodbe. Predlog zakona določa merila za poučeno in preudarno odločitev, ki temeljijo med drugim na razlogovanju Sodišča

Evropske unije v nedavni sodbi<sup>2</sup> v zvezi z razlago Direktive 93/13/EGS o nedovoljenih pogojih v potrošniških pogodbah, ki se nanaša na kredite v tuji valuti<sup>3</sup>.

- 1.7 Glede na obrazložitev predloga zakona je njegov namen uresničevanje ustavnega načela socialne države, sankcioniranje kršitev obveznosti v obligacijskih razmerjih ter zagotovitev pravnega varstva za potrošnike, ki so najeli kredite v švicarskih frankih. Obrazložitev izpostavlja vprašanje zakonitosti vezave kreditnih pogodb na švicarski frank, zlasti v državi euroobmočja s stabilno valuto, kjer so se krediti odobrvali predvsem v eurih. V obrazložitvi je navedeno, da je uporaba valutne klavzule, pri kateri nosijo tveganje predvsem kreditojemalci, nepoštena praksa kreditnih institucij, zlasti v povezavi z odsotnostjo poučene in preudarne odločitve kreditojemalcev, ki so najeli kredite v švicarskih frankih.
- 1.8 Predlogu zakona in obrazložitvi je priložena ocena finančnih učinkov predloga zakona, ki jo je pripravilo Združenje Frank, potrošniška organizacija, ki zastopa interese kreditojemalcev. Ocena temelji na vzorcu približno 10 % trenutno aktivnih kreditov v švicarskih frankih. Po tej oceni naj bi „preplačila“ kreditojemalcev iz naslova 16.000 kreditov v švicarskih frankih, ki so bili odobreni v Sloveniji<sup>4</sup>, če se ne sprejme predlog zakona, znašala okoli 488 milijonov EUR. Ta znesek predstavlja stroške, ki bi se v primeru sprejetja predloga zakona prerazporedili med 14 kreditnih institucij, ki so potrošnikom odobravale kredite v švicarskih frankih. Ocena kaže, da je povprečna ročnost kreditov 252 mesecev in je večina kreditov na polovici obdobja odplačevanja. Po oceni bi se skupni znesek preplačil razporedil na 10 let, povprečno breme za posamezno banko pa bi znašalo približno 3,5 milijona EUR na leto. Vendar pa bi bilo breme neenakomerno razporejeno po bankah in bi bilo večje pri kreditnih institucijah v tuji lasti, ki so odobrile večino kreditov v švicarskih frankih.

## 2. Splošne pripombe

- 2.1 Pred svetovno finančno krizo je bilo izposojanje gospodinjstev in nefinančnih družb v tujih valutah priljubljeno v številnih državah članicah<sup>5</sup>. Kakor je ECB že ugotavljala<sup>6</sup>, se je povpraševanje po kreditih v tujih valutah povečalo zaradi nižjih obrestnih mer pri takih kreditih v primerjavi s krediti v domači valuti. Glede na dokumentacijo v obrazložitvi predloga zakona je pri večini kreditov v švicarskih frankih šlo in še vedno gre za hipotekarne kredite, večino teh kreditov pa so odobrile kreditne institucije v tuji lasti.
- 2.1.1 ECB ugotavlja, da predlog zakona predvideva, da bo konverzija neodplačanih in drugih zajetih kreditov v švicarskih frankih v kredite v eurih prostovoljna samo za kreditojemalce. ECB tudi ugotavlja, da predlog zakona kreditni instituciji omogoča, da konverzijo po izvedbi izpodbija in s

<sup>2</sup> *Ruxandra Paula Andriciuc in drugi proti Banca Românească SA*, C-186/16, ECLI:EU:C:2017:703.

<sup>3</sup> Direktiva Sveta 93/13/EGS z dne 5. aprila 1993 o nedovoljenih pogojih v potrošniških pogodbah (UL L 95, 21.4.1993, str. 29).

<sup>4</sup> Po oceni naj bi bilo odobrenih med 16.000 in 20.000 kreditov v švicarskih frankih.

<sup>5</sup> Za dodatne informacije o dajanju posojil v tujih valutah v Uniji glej Prilogo k Priporočilu ESRB/2011/1 Evropskega odbora za sistemska tveganja z dne 21. septembra 2011 o dajanju posojil v tujih valutah (UL C 342, 22.11.2011, str. 1).

<sup>6</sup> Glej odstavek 2.2 Mnenja CON/2014/59, odstavek 2.1 Mnenja CON/2015/26, odstavek 2.1 Mnenja CON/2015/32, odstavek 2.2 Mnenja CON/2016/39 in odstavek 2.1 Mnenja CON/2016/50. Vsa mnenja ECB so dostopna na spletni strani ECB na naslovu [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

tem doseže, da se med strankama ponovno vzpostavi razmerje po pogojih iz prvotnega kredita v švicarskih frankih, če lahko na sodišču dokaže, da je kreditojemalec kredit v švicarskih frankih najel na podlagi poučene in preudarne odločitve, kakor je to opredeljeno v predlogu zakona.

## 2.2 *Pravni vidiki učinka za nazaj*

2.2.1 Kakor je ECB že ugotavljala, uvajanje ukrepov z učinkom za nazaj ogroža pravno varnost in ni skladno z načelom upravičenih pričakovanj<sup>7</sup> ter lahko tudi posega v pridobljene pravice.

2.2.2 Člen 23(1) Direktive 2014/17/EU Evropskega parlamenta in Sveta<sup>8</sup>, ki se uporablja za kreditne pogodbe, sklenjene od 21. marca 2016 naprej<sup>9</sup>, določa, da morajo države članice zagotoviti, da za kreditne pogodbe, ki se nanašajo na posojila v tuji valuti, obstaja primeren regulativni okvir, s katerim se zagotovi vsaj, da (a) ima potrošnik pod določenimi pogoji pravico do pretvorbe kreditne pogodbe v drugo valuto ali (b) obstajajo druge ureditve za omejitev tveganja menjalnega tečaja, ki mu je potrošnik izpostavljen v okviru kreditne pogodbe. Člen 23(5) Direktive 2014/17/EU državam članicam omogoča, da dodatno uredijo posojila v tuji valuti, pod pogojem, da se takšna ureditev ne uporablja retroaktivno. Učinek predloga zakona za nazaj ni skladen s splošnim ciljem člena 23(5) Direktive 2014/17/EU<sup>10</sup>, ki upošteva eno od splošnih načel prava Unije, in sicer načelo pravne varnosti<sup>11</sup>, ki podpira omejevanje zakonov z učinkom za nazaj<sup>12</sup>.

2.2.3 Slovenski organi so pristojni za oceno, ali je učinek predloga zakona za nazaj skladen s slovenskimi pravnimi in ustavnimi načeli.

## 3. **Posebne pripombe**

### 3.1 *Merila za upravičenost*

3.1.1 Predlog zakona ne določa posebnih meril, po katerih bi bili kreditojemalci upravičeni do udeležbe pri konverziji, kar zbuja pomisleke glede namena predloga zakona.

### 3.2 *Učinki na bančni sektor*

3.2.1 Pričakuje se, da bi imelo izvajanje predloga zakona negativne finančne posledice za slovenski bančni sektor. Kreditne institucije bi bile prizadete v različni meri, odvisno od tega, kolikšen obseg kreditov v švicarskih frankih so odobrile med 28. junijem 2004 in 31. decembrom 2010. To bi po pričakovanjih negativno vplivalo na dobičkonosnost, kapital in prihodnjo sposobnost kreditiranja v celotnem bančnem sektorju.

3.2.2 V zvezi z možnostjo, da kreditne institucije izpodbijajo konverzijo, če lahko dokažejo, da so bile kreditne pogodbe sklenjene na podlagi poučene in preudarne odločitve kreditojemalcev, je treba

<sup>7</sup> Glej odstavke 3.2 Mnenja CON/2014/59, odstavke 2.2 Mnenja CON/2015/26, odstavke 3.2 Mnenja CON/2015/32, odstavke 3.1 Mnenja CON/2016/39, odstavka 3.1 in 3.2 Mnenja CON/2016/50 ter odstavke 4.1 do 4.3 Mnenja CON/2017/9.

<sup>8</sup> Direktiva 2014/17/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. februarja 2014 o potrošniških kreditnih pogodbah za stanovanjske nepremičnine in spremembi direktiv 2008/48/ES in 2013/36/EU ter Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL L 60, 28.2.2014, str. 34).

<sup>9</sup> Glej člen 43(1) Direktive 2014/17/EU.

<sup>10</sup> Glej odstavke mnenj iz opombe 7.

<sup>11</sup> Glej na primer sodbo v zadevi *Gottfried Heinrich*, C-345/06, ECLI:EU:C:2009:140.

<sup>12</sup> Glej na primer sodbo v zadevi *Ditta Angelo Tomadini Snc proti Amministrazione delle finanze dello Stato*, C-84/78, ECLI:EU:C:1979:129.

izpostaviti, da se lahko ta možnost uporabi samo naknadno pred nacionalnim sodiščem, kar povzroča dodatne pravdne stroške za slovenski bančni sektor in tveganje, da zadevnih zneskov ne bo mogoče izterjati od kreditojemalcev. Izpostaviti je treba tudi to, da bo konverzija povzročila enkratno povečanje operativnih stroškov za prizadete kreditne institucije v Sloveniji, zlasti zaradi prestrukturiranja obstoječega varovanja pred tveganjem, ukrepov refinanciranja in stroškov, povezanih s preračunavanjem kreditov v švicarskih frankih za potrebe obveščanja vsakega posameznega kreditojemalca.

### 3.3 *Učinki na finančno stabilnost*

3.3.1 ECB je že večkrat izpostavila tveganja, povezana s krediti v tujih valutah<sup>13</sup>. Zlasti so krediti v tujih valutah pomenili veliko tveganje za finančno stabilnost v več državah članicah, v katerih je delež kreditov v tujih valutah relativno visok. V tej zvezi ECB izpostavlja analizo ESRB o teh tveganjih v Priporočilu ESRB/2011/1<sup>14</sup>.

3.3.2 Kar zadeva dolgoročne učinke na finančno stabilnost, je treba pri uvajanju ukrepov v zvezi s poravnavo in konverzijo kreditov v tujih valutah vedno upoštevati pošteno porazdelitev bremena med vse deležnike, da se prepreči moralno tveganje v prihodnosti<sup>15</sup>. V obrazložitvi je navedeno, da predlog zakona upošteva interese kreditnih institucij, na primer s tem, da se pri konverziji za pripravo novih amortizacijskih načrtov uporabijo višje obrestne mere, take, kot so bile običajne pri kreditih v eurih. Toda predlog zakona določa, da se pri preračunavanju LIBOR nadomesti z EURIBOR, v prvotni kreditni pogodbi dogovorjeni pribitek pa se ne spremeni; zdi se, da to potencialno odstopa od običajne prakse kreditnih institucij, ki za kredite v eurih običajno uporabljajo višji pribitek kot za kredite v švicarskih frankih.

3.3.3 Glede na to, da je Slovenija vstopila v euroobmočje šele leta 2007, bi lahko konverzija kreditov iz švicarskih frankov v eure med letoma 2004 in 2007 povzročila neenako obravnavo drugih strank, odvisno od gibanja deviznega tečaja med slovenskim tolarjem in švicarskim frankom v tem obdobju. Zato bi morali morda določiti metodo usklajevanja, s katero bi upoštevali gibanje deviznih tečajev med tolarjem, švicarskim frankom in eurom v tem obdobju.

### 3.4 *Učinki na slovensko gospodarstvo*

3.4.1 Kakor je ECB že ugotavljala<sup>16</sup>, bi konverzija kreditov v švicarskih frankih z učinkom za nazaj, kakor jo predvideva predlog zakona, lahko imela negativne učinke, če bi povzročila poslabšanje razpoloženja tujih vlagateljev zaradi zaznanega zmanjšanja pravne varnosti in povečanja deželnega tveganja.

<sup>13</sup> Glej zlasti pregled finančne stabilnosti (*Financial Stability Review*) ECB iz junija 2010 ter mnenja CON/2011/87, CON/2012/27, CON/2014/59, CON/2014/72 in CON/2014/76 v zvezi s krediti v tujih valutah na Madžarskem in Mnenje CON/2015/26 v zvezi s krediti v tujih valutah na Poljskem.

<sup>14</sup> Sicer ne kaže, da bi bila Slovenija tak primer.

<sup>15</sup> Glej odstavek 3.4 Mnenja CON/2014/59, odstavek 3.3 Mnenja CON/2014/87 in odstavek 3.3.4 Mnenja CON/2015/26.

<sup>16</sup> Glej odstavek 3.4.1 Mnenja CON/2015/26, odstavek 3.3.3 Mnenja CON/2016/39 in odstavek 3.5 Mnenja CON/2016/50.

## 4. Prenos novih nalog na Banko Slovenije

### 4.1 Nova naloga Banke Slovenije

4.1.1 Predlog zakona na Banko Slovenije prenaša novo nalogo, da nadzira postopke konverzije v zvezi s kreditnimi institucijami<sup>17</sup>, in jo imenuje za pristojni prekrškovni organ za kršitve določb predloga zakona. Predlog zakona ne določa podrobneje, kaj ta naloga obsega. ECB razume, da bi nadzorna naloga Banke Slovenije v tej zvezi dejansko pomenila, da bi morala Banka Slovenije nadzirati skladnost kreditnih institucij z zahtevami predloga zakona, ki se nanašajo na prestrukturiranje njihovih zasebnih pogodbenih razmerij s posameznimi strankami v okviru konverzije kreditov v švicarskih frankih v kredite v eurih. Banka Slovenije je bila imenovana za pristojni prekrškovni organ v zvezi s kršitvami predloga zakona v okviru opravljanja njenih nalog bonitetnega nadzora kreditnih institucij<sup>18</sup>, delno pa ima tudi obstoječo vlogo na področju varstva potrošnikov<sup>19</sup>. Vendar pa Banka Slovenije nima nobene primerljive odgovornosti v zvezi z nadzorom skladnosti kreditnih institucij z zakonskimi zahtevami glede prestrukturiranja zasebno izpogajanih kreditnih pogodb med kreditnimi institucijami in njihovimi strankami. Predlog zakona torej na Banko Slovenije prenaša novo nalogo.

4.1.2 ECB poudarja, da je treba predlagani prenos novih nalog na nacionalno centralno banko (NCB) v Evropskem sistemu centralnih bank (ESCB) oceniti z vidika prepovedi denarnega financiranja iz člena 123 Pogodbe. Za potrebe te prepovedi člen 1(1)(b)(ii) Uredbe Sveta (ES) št. 3603/93<sup>20</sup> opredeljuje „druge vrste kreditov“ med drugim kot „vsa financiranja obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam“.

Zagotavljanje, da države članice izvajajo trdno proračunsko politiko, je eden od ključnih ciljev prepovedi denarnega financiranja, ki se ne sme zaobiti<sup>21</sup>. Zato se NCB ne sme zadolžiti za financiranje ukrepov, za katere so običajno odgovorne države članice ter ki se financirajo iz njihovih proračunskih virov in ne iz NCB. Da bi lahko presodili, kdaj gre za financiranje obveznosti javnega sektorja nasproti tretjim osebam, ki se lahko prevede kot zagotavljanje centralnobančnega financiranja zunaj okvira nalog centralne banke, je treba v posameznem primeru oceniti, ali je naloga, ki naj bi jo opravljala NCB, naloga centralne banke ali naloga države, tj. naloga v okviru odgovornosti držav članic. Z drugimi besedami, vzpostavljena morajo biti ustrezna varovala, s katerimi se zagotovi, da se ne zaobide ohranjanje trdne proračunske politike držav članic kot cilj prepovedi denarnega financiranja.

4.1.3 Svet ECB je v okviru proste presoje pri izvajanju naloge na podlagi člena 271(d) Pogodbe in člena 35.6 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB), da zagotavlja, da NCB spoštujejo obveznosti iz Pogodbe, odobril tovrstna varovala v obliki naslednjih meril za ugotavljanje, kaj se lahko šteje, da sodi v okvir obveznosti

<sup>17</sup> V zvezi z drugimi ponudniki potrošniških kreditov, ki niso kreditne institucije pod nadzorom Banke Slovenije, se zadevne nadzorne naloge prenašajo na Tržni inšpektorat Republike Slovenije.

<sup>18</sup> 380. člen Zakona o bančništvu (Uradni list RS, št. 25/15, 44/16 – ZRPPB, 77/16 – ZCKR in 41/17).

<sup>19</sup> Glej Zakon o potrošniških kreditih (Uradni list RS, št. 77/16).

<sup>20</sup> Uredba Sveta (ES) št. 3603/93 z dne 13. decembra 1993 o opredelitvi pojmov za uporabo prepovedi iz členov 104 in 104b(1) Pogodbe (UL L 332, 31.12.1993, str. 1).

<sup>21</sup> Člen 123 Pogodbe prav tako prispeva k cilju ohranjanja stabilnosti cen in utrjuje neodvisnost centralnih bank.

javnega sektorja v smislu člena 1(1)(b)(ii) Uredbe (ES) št. 3603/93, ali, z drugimi besedami, kaj predstavlja nalogo države.

Prvič, naloge centralne banke so zlasti tiste naloge, ki so povezane z nalogami, ki so bile prenesene na ECB in NCB s Pogodbo in Statutom ESCB. Te naloge so opredeljene predvsem v členu 127(2), (5) in (6) in členu 128(1) Pogodbe ter členu 22 in členu 25.1 Statuta ESCB.

Drugič, ker člen 14.4 Statuta ESCB omogoča, da NCB opravljajo „druge funkcije“, nove naloge, tj. naloge, ki niso povezane z nalogami, ki so bile prenesene na ECB in NCB, niso same po sebi izključene. Vendar pa je treba nove naloge, ki jih opravlja NCB in niso običajne naloge NCB ali se očitno izvajajo v imenu in izključnem interesu države ali drugih subjektov javnega sektorja, šteti za naloge države.

Tretjič, pomembno merilo za določitev, da nova naloga ni običajna naloga NCB ali se očitno izvaja v imenu in izključnem interesu države ali drugih subjektov javnega sektorja, je vpliv te naloge na institucionalno, finančno in osebno neodvisnost te NCB.

Upoštevati je treba zlasti naslednje vidike:

- (a) ali zaradi opravljanja nove naloge nastaja nasprotje interesov v razmerju do obstoječih nalog centralne banke, ki ni ustrezno obravnavano, in ali nova naloga teh obstoječih nalog centralne banke nujno ne dopolnjuje. V primeru nasprotja interesov med obstoječimi in novimi nalogami je treba vzpostaviti zadostna varovala za omejitev tega nasprotja. Medsebojnega dopolnjevanja nove naloge in obstoječih nalog centralne banke se ne sme razlagati široko, da to ne privede do nastanka neskončne verige pomožnih nalog. Tako dopolnjevanje je treba proučiti v povezavi s financiranjem teh nalog;
- (b) ali je opravljanje nove naloge brez novih finančnih virov nesorazmerno s finančnimi ali organizacijskimi zmožnostmi NCB ter lahko negativno vpliva na zmožnost pravilnega opravljanja obstoječih nalog centralne banke;
- (c) ali opravljanje nove naloge sodi v institucionalno ureditev NCB ob upoštevanju vidikov neodvisnosti centralne banke in odgovornosti;
- (d) ali zaradi opravljanja nove naloge nastajajo znatna finančna tveganja;
- (e) ali opravljanje nove naloge člane organov odločanja NCB izpostavlja političnim tveganjem, ki so nesorazmerna ter lahko tudi vplivajo na njihovo osebno neodvisnost in zlasti na jamstvo mandata, določeno v členu 14.2 Statuta ESCB.

4.1.4 Na podlagi zgoraj navedenih meril je v naslednjih odstavkih ocenjeno, ali je nova naloga Banke Slovenije skladna s prepovedjo denarnega financiranja.

#### 4.2 *Naloge, povezane z nalogami, ki so prenesene na ECB in NCB s Pogodbo in Statutom ESCB*

4.2.1 Nadziranje skladnosti kreditnih institucij z zahtevami predloga zakona glede prestrukturiranja zasebno izpogajanih kreditnih pogodb s strankami ni med temeljnimi nalogami centralne banke, ki so navedene v členu 127(2) ali (5) Pogodbe ali drugače prenesene na NCB s Statutom ESCB. Nova naloga, ki se prenaša na Banko Slovenije, ni del njenih nalog bonitetnega nadzora. Nova naloga, ki se s predlogom zakona prenaša na Banko Slovenije, tako ni neposredno povezana z nalogami, ki so prenesene na ECB in NCB s Pogodbo in Statutom ESCB. Zato je treba prenos te

naloge na Banko Slovenije skrbno oceniti, da se ugotovi, ali ta naloga predstavlja nalogo države in ali njeno financiranje sproža vprašanja v zvezi z denarnim financiranjem<sup>22</sup>.

#### 4.3 *Naloge, ki niso običajne naloge NCB*

4.3.1 Nova naloga, ki se prenaša na Banko Slovenije, se nanaša na nadziranje skladnosti kreditnih institucij z zahtevami predloga zakona glede prestrukturiranja zasebno izpogajanih kreditnih pogodb med kreditnimi institucijami in njihovimi strankami. Lahko se razume, da je nova naloga Banke Slovenije delno povezana z varstvom potrošnikov.

4.3.2 Treba je analizirati, ali ta nova naloga ni običajna naloga NCB. Kaže, da večini NCB tovrstne naloge niso bile dodeljene, je pa ECB ugotovila, da je v dveh državah članicah NCB dobila podobne naloge. Na Cipru<sup>23</sup> in Madžarskem<sup>24</sup> je NCB dobila naloge v zvezi z nadzorom skladnosti kreditnih institucij z zakonskimi zahtevami glede prestrukturiranja zasebnih kreditnih pogodb med kreditnimi institucijami in njihovimi strankami. V primeru Madžarske so te naloge vsebinsko podobne nalogam, ki bi se po predlogu zakona prenesle na Banko Slovenije. Poleg tega so NCB na Hrvaškem<sup>25</sup>, v Češki republiki<sup>26</sup>, na Irskem<sup>27</sup>, v Italiji<sup>28</sup> in na Slovaškem<sup>29</sup> dobile podobne nadzorne naloge, ki se nanašajo splošneje na varstvo potrošnikov in preglednost kreditnih pogodb. Glede na to in ob upoštevanju sedanjih vlog številnih NCB v ESCB v zvezi z varstvom potrošnikov na področju finančnih storitev<sup>30</sup> se ne zdi, da bi bila nova naloga popolnoma neobičajna naloga NCB. Bi se pa štelo, da nova naloga ni običajna, če bi nadzorna vloga Banke Slovenije obsegala tudi reševanje sporov med pogodbenimi strankami, kar je običajno naloga sodišča.

#### 4.4 *Naloge, ki se očitno izvajajo v imenu in izključnem interesu države*

4.4.1 Glede na obrazložitev predloga zakona je njegov namen uresničevanje ustavnega načela socialne države, sankcioniranje kršitev obveznosti v obligacijskih razmerjih ter zagotovitev pravnega varstva

<sup>22</sup> Glej na primer odstavke 3.4.1 Mnenja CON/2017/12, odstavek 2.2.1 Mnenja CON/2017/32, odstavek 3.1 Mnenja CON/2017/43 in odstavek 3.1 Mnenja CON/2017/52.

<sup>23</sup> Centralna banka Central Bank of Cyprus ima pooblastila za sankcioniranje v zvezi s skladnostjo kreditnih institucij z omejitvami glede spreminjanja obrestnih mer pri kreditih, ki so določene v ciprskem zakonu 160(I)/1999, ter nadzorne naloge, ki se nanašajo tudi na civilnopravne vidike na področju plačilnih storitev in hipotekarnih kreditov. V povezavi z opravljanjem teh nalog lahko Central Bank of Cyprus tudi zahteva in pregleda zasebno izpogajane pogodbe med kreditnimi institucijami in njihovimi strankami.

<sup>24</sup> Magyar Nemzeti Bank ima nadzorno vlogo v povezavi s skladnostjo kreditnih institucij z zakonskimi zahtevami glede konverzije potrošniških kreditov v tujih valutah, vključno s krediti v švicarskih frankih, kakor je opredeljeno v veljavnih zakonih (npr. v zakonu XXXVIII iz leta 2014 in zakonu XL iz leta 2014, kakor sta bila spremenjena z zakonom LXXVIII iz leta 2014, zakonu XXVII iz leta 2014, zakonu LII iz leta 2015 (o spremembi zakona XL iz leta 2014) ter zakonu CXLV iz leta 2015). Opravljanje teh nadzornih nalog obsega preverjanje skladnosti kreditnih institucij, kar vključuje tudi pregled zasebno izpogajanih pogodb med kreditnimi institucijami in njihovimi strankami. Glej Mnenje CON/2014/72.

<sup>25</sup> Hrvatska narodna banka pregleduje skladnost kreditnih institucij z zakonom o kreditnih institucijah, kar vključuje skladnost z notranjimi akti kreditnih institucij, ki urejajo razmerje z njihovimi strankami, sklenjenimi pogodbami in določbami predpisov o varstvu potrošnikov.

<sup>26</sup> Centralni banki Česká národní banka so bile dodeljene naloge v zvezi z varstvom potrošnikov, vključno z nadziranjem skladnosti nadzorovanih subjektov s prepovedjo nepoštenih poslovnih praks ter nadziranjem spoštovanja pravil glede diskriminacije potrošnikov in obveznosti obveščanja o cenah.

<sup>27</sup> Glej na primer odstavek 3.4.2 Mnenja CON/2017/12.

<sup>28</sup> Centralni banki Banca d'Italia so bile dodeljene naloge v zvezi z nadziranjem preglednosti pogodbenih pogojev bančnih in finančnih pogodb, ki jih sklenejo kreditne institucije in dajalci kreditov, ki niso kreditne institucije.

<sup>29</sup> Národní banka Slovenska ima pooblastila na področju varstva potrošnikov pri finančnih storitvah, ki vključujejo predhodno oceno nepoštenih poslovnih praks nadzorovanih subjektov in nesprejemljivih pogojev v pogodbah o opravljanju finančnih storitev. Ta nadzor ne obsega reševanja sporov med nadzorovanimi subjekti in njihovimi strankami.

<sup>30</sup> Glej na primer odstavek 3.4.2 Mnenja CON/2017/12.



za številne potrošnike, ki so najeli kredite v švicarskih frankih. Predlog zakona je torej namenjen za zagotavljanje varstva potrošnikov pri finančnih storitvah. Kakor je ECB že ugotavljala<sup>31</sup>, NCB „najlažje oceni pogoje kreditnih pogodb, ki jih sklenejo potrošniki, in vpliv novih zakonskih ukrepov na finančne institucije. [NCB] lahko v okviru svojih nalog prispeva k preprečevanju in zmanjševanju sistemskih tveganj za finančno stabilnost“. Zaradi uporabe predloga zakona za nazaj ni jasno, ali bi predlog zakona dejansko zagotovil, da se izpolni cilj varstva potrošnikov pri finančnih storitvah. Tako obstaja tveganje, da bi Banka Slovenije pri izvajanju nadzornih funkcij delovala izključno v interesu drugega subjekta javnega prava.

#### 4.5 *Ali zaradi opravljanja nove naloge nastaja nasprotje interesov v razmerju do obstoječih nalog centralne banke*

4.5.1 Lahko se šteje, da nova naloga Banke Slovenije vsaj delno dopolnjuje njene druge obstoječe podobne nadzorne naloge in naloge v zvezi z varstvom potrošnikov. Tako kot pri drugih nalogah v zvezi z varstvom potrošnikov je treba vzpostaviti zadostne ukrepe za omejitev nasprotja interesov, s katerimi se zagotovi, da v tem primeru prevladajo vidiki nadzora<sup>32</sup>.

#### 4.6 *Ali je opravljanje nove naloge nesorazmerno s finančnimi ali organizacijskimi zmožnostmi Banke Slovenije*

4.6.1 Načelo finančne neodvisnosti zahteva, da države članice ne smejo spraviti svojih NCB v položaj, v katerem imajo nezadostna sredstva za opravljanje nalog, povezanih z ESCB, in nacionalnih nalog, in sicer z operativnega in finančnega vidika. Poleg tega mora v primeru dodelitve posameznih novih nalog NCB vsaka zadevna NCB imeti na voljo zadostne finančne in človeške vire, tako da se zagotovi, da se lahko te naloge opravljajo brez vpliva na finančne ali operativne zmožnosti NCB za opravljanje nalog ESCB<sup>33</sup>. Da se zagotovi, da se ne poslabša zmožnost Banke Slovenije za opravljanje nalog, povezanih z ESCB, mora imeti Banka Slovenije na razpolago vire, ki jih potrebuje za opravljanje nalog po predlogu zakona. V tej zgodnji fazi je težko predvideti, koliko dodatnih virov bo Banka Slovenije potrebovala za opravljanje nove nadzorne naloge po predlogu zakona. Je pa verjetno, da bo morala Banka Slovenije izvajanju te nove nadzorne naloge nameniti dodatne človeške, tehnične in finančne vire. To bi lahko pomenilo dodatno breme za obstoječe naloge NCB in nadzorne naloge, ki jih opravlja Banka Slovenije. Medtem ko morajo nadzorovani subjekti Banki Slovenije plačevati nadomestilo za opravljanje nadzornih nalog po Zakonu o potrošniških kreditih<sup>34</sup>, predlog zakona ne predvideva povračila stroškov Banke Slovenije zaradi opravljanja nove naloge. ECB poziva organ, ki se posvetuje, naj upošteva vpliv predloga zakona na vire Banke Slovenije.

#### 4.7 *Ali opravljanje nove naloge sodi v institucionalno ureditev Banke Slovenije ob upoštevanju vidikov neodvisnosti centralne banke in odgovornosti*

4.7.1 Upoštevati je treba tudi možen vpliv nove naloge na institucionalno, finančno in osebno neodvisnost Banke Slovenije.

<sup>31</sup> Glej na primer odstavek 3.2 Mnenja CON/2014/72.

<sup>32</sup> Glej odstavek 3.1 Mnenja CON/2015/21 in odstavek 2.2.2 Mnenja CON/2016/31.

<sup>33</sup> Glej na primer odstavek 2.2.5 Mnenja CON/2017/32, odstavek 3.3.2 Mnenja CON/2017/43 in odstavek 3.3.2 Mnenja CON/2017/52.

<sup>34</sup> Glej 79. člen Zakona o potrošniških kreditih.

#### 4.8 *Ali zaradi opravljanja nalog nastajajo znatna finančna tveganja*

4.8.1 Predlog zakona ne vsebuje posebnih določb o odgovornosti v zvezi z izvajanjem pooblastil Banke Slovenije po predlogu zakona ali neizvajanjem teh pooblastil. Za morebitno odgovornost Banke Slovenije v zvezi z opravljanjem nove naloge bodo tako veljala pravila o odgovornosti za škodo, povzročeno v zvezi z izvajanjem javnih pooblastil, v skladu z Zakonom o bančništvu in splošna ureditev odgovornosti po slovenskem pravu. Splošna ureditev odgovornosti bi se uporabljala tudi v zvezi z morebitno škodo zaradi odločitev Banke Slovenije v postopkih nadzora na podlagi predloga zakona, ki bi jih nato sodišče razveljavilo.

#### 4.9 *Ali opravljanje nove naloge člane organov odločanja Banke Slovenije izpostavlja nesorazmernim političnim tveganjem in vpliva na njihovo osebno neodvisnost*

4.9.1 Zaradi občutljivosti tematike in velike pozornosti javnosti, ki je je v Sloveniji deležno prestrukturiranje kreditov v švicarskih frankih, bi bilo treba upoštevati, ali bi zaradi opravljanja nove naloge lahko prišlo do nesorazmernega političnega tveganja ali vpliva na osebno neodvisnost članov organov odločanja Banke Slovenije. V tej zvezi bi lahko proučili možnost, da bi to nalogo prenesli na ločeno državno agencijo, ki bi ji Banka Slovenije glede na strokovno znanje in izkušnje s slovenskim bančnim sektorjem lahko zagotavljala tehnično podporo<sup>35</sup>.

#### 4.10 *Sklep*

4.10.1V zvezi z združljivostjo predloga zakona s prepovedjo denarnega financiranja je treba izpostaviti naslednje. Nova naloga Banke Slovenije, ki se nanaša na nadziranje skladnosti kreditnih institucij z zahtevami predloga zakona glede prestrukturiranja zasebno izpogajanih kreditnih pogodb med kreditnimi institucijami in njihovimi strankami, se lahko šteje za nalogo centralne banke. Ker pa nova naloga, ki se s predlogom zakona prenaša na Banko Slovenije, ne sme negativno vplivati na njeno zmožnost za opravljanje nalog NCB ali nalog, povezanih z ESCB, je treba skrbno upoštevati vpliv te naloge na operativne zmožnosti Banke Slovenije. Poleg tega bi bilo treba skrbno upoštevati, ali bi zaradi opravljanja nove naloge lahko prišlo do nesorazmernega političnega tveganja ali vpliva na osebno neodvisnost članov organov odločanja Banke Slovenije.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 16. aprila 2018

[podpis]

*Predsednik ECB*

Mario DRAGHI

---

<sup>35</sup> Glej na primer Mnenje CON/2017/19.