



EVROPSKA CENTRALNA BANKA
EUROSISTEM

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 27. maja 2014

o javnem dostopu do določenih informacij o slabih posojilih nekaterih bank (CON/2014/39)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 11. aprila 2014 prejela zahtevo predsednika slovenskega parlamenta za mnenje o predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja¹ (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije in šeste alineje člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES², saj se predlog zakona nanaša 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 Zakon o dostopu do informacij javnega značaja³ (v nadaljnjem besedilu: Zakon) ureja postopek za prost dostop do informacij, s katerimi razpolagajo osebe javnega prava, in njihovo ponovno uporabo. Skladno z zadnjimi spremembami Zakona⁴ so zajete tudi informacije, s katerimi razpolagajo poslovni subjekti pod prevladujočim vplivom oseb javnega prava.
- 1.2 Zaradi nedavno odobrenih državnih pomoči nekaterim slovenskim bankam⁵, med drugim v obliki dokapitalizacije in prenosa oslabiljenih sredstev bank na državno Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB), zadnje spremembe Zakona zahtevajo javno razkritje določenih informacij o »slabih posojilih«⁶, ki so jih banke, ki so prejele državno pomoč, prenesle na DUTB⁷. Zakon sedaj zahteva, da DUTB za vsako preneseno slabo posojilo razkrije naslednje informacije:
 - (a) informacije v zvezi s sklenjenimi pogodbami: (i) vrsto in vrednost posla; (ii) firmo in sedež upnika in dolžnika; in (iii) datum sklenitve pogodbe;

¹ Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja z dne 8. aprila 2014.

² 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).

³ Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) (Ur. l. RS št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 - ZDavP-2 in 23/14).

⁴ Sprejete 24. marca 2014 in začele veljati 17. aprila 2014 (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ-C) (Ur.l. RS št. 23/14)).

⁵ V skladu z Zakonom o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB) (Ur. l. RS št. 105/12, 63/13 - ZS-K in 23/14 - ZDIJZ-C).

⁶ »Slaba posojila« so opredeljena v členu 6.a(6) Zakona.

⁷ Člen 6.a(5) v povezavi s členom 1.a(3) Zakona.

- (b) informacije v zvezi s sklepi organa zadevne banke, ki je pristojen za odobritev posla:
 - (i) organ, ki je odobril posel, skupaj z imenom in položajem vsakega člana organa; in
 - (ii) imena članov uprave in nadzornega sveta banke v času odobritve posojila;
- (c) informacije v zvezi z dokumenti o zavarovanju, in sicer vrsto zavarovanja in predmet zavarovanja za posojilo; ter
- (d) informacije v zvezi s pogodbo, sklenjeno med zadevno banko in DUTB: (i) firmo in sedež banke, (ii) dolžnika posameznih slabih posojil, ki so bila prenesena na DUTB; in (iii) končno bruto izpostavljenost do posameznih dolžnikov iz teh posojil.

Podatki se morajo razkriti na spletni strani DUTB⁸.

- 1.3 Te zadnje spremembe predlog zakona sedaj nadgrajuje in razširja področje razkritij v zvezi s slabimi posojili. Javno bi bilo treba razkriti ne samo informacije o slabih posojilih, ki so bila iz bank, ki so prejele državno pomoč, prenesena na DUTB, ampak tudi informacije o slabih posojilih, ki so ostala v bilancah stanja bank na datum začetka veljavnosti predloga zakona⁹. Predlog zakona od bank, ki so prejele državno pomoč, zahteva, da na svojih spletnih straneh objavijo zadevne informacije o slabih posojilih iz odstavka 1.2 zgoraj¹⁰.
- 1.4 Skladno z obrazložitvenim memorandumom k predlogu zakona naj bi po dokapitalizaciji bank z davkoplačevalskim denarjem javni interes zahteval povečanje preglednosti, kot se uvaja s predlaganimi spremembami. Obrazložitveni memorandum navaja, da obsežna državna podpora bankam kliče k preglednemu, učinkovitemu in odgovornemu ravnanju v prihodnje, tako s strani DUTB kot bank.

2. Dolžnost posvetovanja z ECB

ECB ugotavlja, da zadnje spremembe Zakona, ki so uvedle zahtevo po javnem razkritju informacij v zvezi s slabimi posojili, ki so bila prenesena na DUTB, nalagajo tudi novo nalogo Banki Slovenije. V skladu s členom 10.a(10) Zakona mora Banka Slovenije določiti podrobna pravila za objavo informacij o slabih posojilih. Na podlagi členov 127(4) in 282(5) Pogodbe ter tretje alineje člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES se morajo nacionalni organi posvetovati z ECB o osnutkih pravnih predpisov na področjih v pristojnosti ECB, vključno o osnutkih pravnih predpisov, ki se nanašajo na nacionalne centralne banke. ECB je treba zaprositi za mnenje o nacionalnih pravnih predpisih, preden se ti sprejmejo ter v ustrezni fazi zakonodajnega postopka, ki ECB zagotavlja dovolj časa za preučitev osnutka pravnega predpisa ter sprejetje mnenja in ki zadevnim nacionalnim organom omogoča, da upoštevajo mnenje ECB. ECB prosi, da slovenski organi v prihodnje izpolnijo svojo obveznost posvetovanja z ECB.

⁸ Glej člen 6.a(5) do (7) in člen 10.a(10) Zakona.

⁹ Glej predlagane spremembe k členu 6.a(5) Zakona.

¹⁰ Glej predlagane spremembe k členu 6.a(7) Zakona, predlagani člen 10.a(13) in prehodne določbe predloga zakona.

3. Razkritje informacij

- 3.1 Po Zakonu in predlogu zakona se zahteva objava širokega nabora informacij o posameznih slabih posojilih slovenskih bank, ki so prejele državno pomoč v skladu z Zakonom o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank. Objavo morajo zagotoviti DUTB, kadar so slaba posojila prenesena iz bank, in banke same, kadar gre za posojila, ki se v njihovih bilancah stanja vodijo kot slaba posojila na datum začetka veljavnosti predloga zakona.

Iz obrazložitvenega memoranduma k predlogu zakona bi se lahko razumelo, da področje obveznosti razkritja po Zakonu in predlogu zakona zajema tiste banke, ki so prejele ali bodo prejele državno pomoč do datuma začetka veljavnosti predloga zakona. Tako bi banke morale razkriti informacije v zvezi s posojili, ki jih na datum začetka veljavnosti predloga zakona v svojih bilancah stanja vodijo kot slaba posojila. Vendar to zaradi besedila predlagane spremembe člena 6.a(5) Zakona ni jasno, zlasti ne pri branju prečiščenega besedila člena 6.a(5).

- 3.2 ECB izpostavlja, da posebne obveznosti razkritij, izjeme od razkritij in prepovedi razkritij nalaga pravo Unije, npr. uredba o kapitalskih zahtevah¹¹, direktiva o kapitalskih zahtevah¹², uredba o zlorabi trga¹³, direktiva o prospektu¹⁴, in tudi slovensko nacionalno pravo, npr. Zakon o bančništvu¹⁵. ECB bi pozdravila pojasnilo v predlogu zakona glede interakcije in prioritete med določenimi zahtevami glede razkritja informacij po predlogu zakona ter obveznostmi in prepovedmi razkritja po pravu Unije in obstoječo nacionalno zakonodajo (vključno z nacionalno zakonodajo, s katero se prenaša pravo Unije)¹⁶.

ECB dalje izpostavlja, da uredba o kapitalskih zahtevah določa celovito ureditev glede razkritij, ki vključuje tudi pravila o razkritju oslabljenih izpostavljenosti in o zaupnih informacijah. Uredba o kapitalskih zahtevah dopušča, da institucije opustijo razkritje podatkov, če so informacije zaupne, t.j. če imajo institucije do strank ali v odnosih z nasprotnimi strankami obveznosti, ki jih zavezujejo k zaupnosti¹⁷. Določila o zaupnosti se običajno najdejo v posojilnih pogodbah in tako tvorijo en tak zavezujoč odnos s stranko oziroma nasprotno stranko. Poleg tega uredba o kapitalskih zahtevah vsebuje pravilo o razkritju oslabljenih in zapadlih izpostavljenosti, ki razkritje informacij o slabih posojilih ureja po zneskih, razčlenjenih na primer glede na geografska območja (in ne po stranki ali

11 Uredba (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL L 176, 27.6.2013, str. 1).

12 Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL L 176, 27.6.2013, str. 338).

13 Uredba (EU) št. .../2014 Evropskega parlamenta in Sveta o zlorabi trga (uredba o zlorabi trga) ter razveljavitvi Direktive 2003/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter direktiv Komisije 2003/124/ES, 2003/125/ES in 2004/72/ES (še ni objavljena v Uradnem listu).

14 Direktiva 2003/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o prospektu, ki se objavi ob javni ponudbi ali sprejemu vrednostnih papirjev v trgovanje in o spremembi Direktive 2001/34/ES (UL L 345, 31.12.2003, str. 64).

15 Zakon o bančništvu (ZBan-1) (Ur. l. RS št. 99/10 – uradno prečiščeno besedilo, 52/11 – popr., 9/11 - ZPlaSS-B, 35/11, 59/11, 85/11, 48/12, 105/12, 56/13, 63/13 - ZS-K in 96/13).

16 Glej Mnenje CON/2011/84, odstavek 7.2.

17 Glej člena 432 in 442 uredbe o kapitalskih zahtevah.

nasprotni stranki banke)¹⁸. Razlog za tako ureditev v zadevnih členih uredbe o kapitalskih zahtevah¹⁹ je v tem, da pravne določbe o razkritju finančnih informacij od kreditnih institucij ne smejo zahtevati, da razkrijejo podrobnosti o strankah ali drugih nasprotnih strankah posojilnih pogodb. Pristojni organi bi tudi morali biti pozorni na primere, v katerih sumijo, da je institucija informacije označila za, med drugim, zaupne, da bi se izognila njihovem razkritju²⁰. Nazadnje, cilj uredbe o kapitalskih zahtevah, da se zagotovi postopno približevanje k enotnim pravilom o razkritju s strani institucij, ne bi smel biti spodkopan²¹.

- 3.3 Obrazložiten memorandum k predlogu zakona navaja, da je razkritje informacij o slabih posojilih zaradi državne pomoči, vključene v sanacijo slovenskega bančnega sistema, v javnem interesu in da je cilj predloga zakona spodbuditi odgovorno ravnanje v prihodnje. Poleg pripomb o interakciji med predlogom zakona in zakonodajo Unije o finančnih storitvah, podanih v odstavku 3.2 zgoraj, ECB ugotavlja, da lahko obstajajo izjemne okoliščine, ko bodo informacije sistemsko pomembne in bodo legitimni interesi upravičevali, da se razkritje odloži ali prepreči. Ti legitimni interesi bi lahko vključevali²²: (a) ohranjanje stabilnosti finančnega sistema; (b) preprečitev, da bi se likvidnostne krize spremenile v krize solventnosti; (c) izogibanje okoliščinam, ko bi javno razkritje lahko spodkopalo zaključek pogajanj, načrtovanih za zagotovitev dolgoročne finančne sanacije kreditne institucije; in (d) zagotavljanje urejene uporabe instrumentov za reševanje po direktivi o sanaciji in reševanju bank²³. Zato ECB sprašuje, ali bi predlog zakona, z vidika finančne stabilnosti, moral določati tudi kakšna varovala v zvezi z objavo informacij, ki se nanašajo na slaba posojila, kot jo zahteva člen 6.a(5) Zakona. Najprimerneje bi bilo, da bi oceno, ali so informacije sistemsko pomembne in ali je odložitev ali preprečitev razkritja v javnem interesu, naredila Banka

18 Glej člen 442(h) uredbe o kapitalskih zahtevah.

19 Glej člena 432 in 442 uredbe o kapitalskih zahtevah.

20 Glej uvodno izjavo 68 uredbe o kapitalskih zahtevah.

21 Glej uvodno izjavo 120 uredbe o kapitalskih zahtevah.

22 Glej mnenja CON/2012/99, odstavek 9, CON/2011/84, odstavek 7.2 in CON/2012/21, odstavek 16.

23 Direktiva 2014/.../EU Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/ES, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (še ni objavljena v Uradnem listu).

ECB-PUBLIC

Slovenije kot nacionalna centralna banka in nacionalni nadzorni organ, v tesnem sodelovanju z ustreznimi makrobonitetnimi organi in ECB²⁴.

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 27. maja 2014

Predsednik ECB
Mario DRAGHI

²⁴ Glej Mnenje CON/2012/21, odstavek 16.3.