

U 2/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 1998/26/EY, 2002/87/EY, 2003/6/EY, 2003/41/EY, 2003/71/EY, 2004/39/EY, 2004/109/EY, 2005/60/EY, 2006/48/EY, 2006/49/EY ja 2009/65/EY muuttamisesta Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen toimivaltojen osalta (EU-valvontaviranomaisten toimivaltadirektiivi)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään Eduskunnalle komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 1998/26/EY, 2002/87/EY, 2003/6/EY, 2003/41/EY, 2003/71/EY, 2004/39/EY, 2004/109/EY, 2005/60/EY,

2006/48/EY, 2006/49/EY ja 2009/65/EY muuttamisesta Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen toimivaltojen osalta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 4 päivänä helmikuuta 2010

Hallinto- ja kuntaministeri *Mari Kiviniemi*

Lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI DIREKTIIVIEN 1998/26/EY, 2002/87/EY, 2003/6/EY, 2003/41/EY, 2003/71/EY, 2004/39/EY, 2004/109/EY, 2005/60/EY, 2006/48/EY, 2006/49/EY JA 2009/65/EY MUUTTAMISESTA EUROOPAN PANKKIVIRANOMAISEN, EUROOPAN VAKUUTUS- JA TYÖELÄKEVIRANOMAISEN JA EUROOPAN ARVOPAPERIMARKKINAVIRANOMAISEN TOIMIVALTOJEN OSALTA

1 Yleistä

Komissio antoi 26 päivänä lokakuuta 2009 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 1998/26/EY, 2002/87/EY, 2003/6/EY, 2003/41/EY, 2003/71/EY, 2004/39/EY, 2004/109/EY, 2005/60/EY, 2006/48/EY, 2006/49/EY ja 2009/65/EY muuttamisesta Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen toimivaltojen osalta. Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla.

2 Ehdotuksien tausta ja tavoite

Komissio antoi 23 päivänä syyskuuta 2009 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen sekä Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen perustamisesta. Asetuksilla on tarkoitus perustaa vuoden 2011 alusta lukien kullekin finanssisektorille EU-tason viranomainen, jolle siirrettäisiin asetuksissa tarkemmin säädetävällä tavalla kansallisille valvontaviranomaisille nykyisin kuuluvaa toimivaltaa finanssimarkkinoiden valvonnassa ja sääntelyssä. Asetusehdotusten 7 artiklan mukaan perustettavat EU-valvontaviranomaiset voisivat valmistella teknisiä standardeja sektorikohtaisissa direktiiveissä yksilöityjen säännösten soveltamisesta. Standardit olisi alistettava komission hyväksyttäväksi. Asetusehdotusten 11 artiklan mukaan, sellaisena kuin se on puheenjohtajan 30 päivänä lokakuuta 2009 esittämässä ja jäsenvaltioiden enemmistön tältä osin laajalti kannattamassa kompromissiehdotukses-

sa, EU-valvontaviranomaisilla olisi sitova toimivalta myös ratkaista kansallisten valvontaviranomaisten erimielisyyksiä rajat ylittävään valvontaan liittyvissä, niin ikään sektorikohtaisissa direktiiveissä yksilöidyissä kysymyksissä.

Ehdotus rajoittuu pääasiassa pankki- ja arvopaperisektoriin, koska vakuutuslainsäädännön kokonaisuudistus (Solvensi II) ei vielä ole voimassa. Komission on tarkoitus antaa vakuutusdirektiivin osalta tätä ehdotusta vastaava ehdotus ensi vuoden aikana.

Mainittujen asetusten nojalla ehdotuksessa tarkoitettut tekniset standardit annettaisiin muodollisesti komission asetuksina EU:n primaarilainsäädännöstä johtuvista syistä mutta niiden valmistelusta vastaisivat yksinomaan ehdotetut valvontaviranomaiset.

3 Ehdotuksien pääasiallinen sisältö

Ehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi seuraavia direktiivejä:

1998/26/EY (Selvityksen lopullisuus – direktiivi)

2002/87/EY (Finanssikonglomeraattidirektiivi)

2003/6/EY (Markkinoiden väärinkäyttödirektiivi)

2003/41/EY (Lisäeläkedirektiivi)

2003/71/EY (Esitedirektiivi)

2004/39/EY (Rahoitusvälineiden markkinat -direktiivi)

2004/109/EY (Avoimuusdirektiivi)

2005/60/EY (Rahanpesudirektiivi)

2006/48/EY (Luottolaitosdirektiivi)

2006/49/EY (Sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten pääomadirektiivi)

2009/65/EY (Sijoitusrahastodirektiivi)

Direktiivillä säädettäisiin mainituille viranomaisille toimivaltaa antaa teknisiä standardeja direktiivissä yksilöityjen säännösten tarkemmasta soveltamisesta sekä toimivaltaa tehdä jäsenvaltioiden valvontaviranomaisia sitovia päätöksiä direktiivissä yksilöidyissä, rajat ylittävää valvontaa koskevissa tilanteissa jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten välisen erimielisyyksien ratkaisemiseksi.

Lisäksi direktiiveissä nykyisin olevat viitaukset Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komiteaan (CEBS), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkevalvontaviranomaisten komiteaan (CEIOPS) ja Euroopan arvopaperimarkkina- valvontaviranomaisten komiteaan (CESR) muutettaisiin koskemaan perustettavia valvontaviranomaisia.

3.1 Yksityiskohtainen tarkastelu

3.1.1 Rahoitus- ja vakuutusryhmittymät

Finanssikonglomeraattidirektiivin (2002/87/EY) osalta vastuuviranomaiselle (Euroopan pankkiviranomainen tai vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) ehdotetaan toimivaltaa antaa teknisiä standardeja seuraavien säännösten tarkemmasta soveltamisesta:

Artikla 2.11 Pysyvän sidoksen määrittelmä

Artikla 2.17 Keskeisen valvontaviranomaisen määrittely

Artikla 3 Vaihtoehtoisten kriteerien määrittely lain soveltamisalan määrittelemiseksi

Artikla 6 Pääomavaatimuksen laskentamenetelmän valinta

Artikla 7 Riskikeskittymän määrittely

Artikla 8 Sisäisten liiketoimien määrittely

3.1.2 Arvopaperisektori

Tekniset standardit

Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle ehdotetaan toimivaltaa antaa teknisiä standardeja seuraavien säännösten tarkemmasta soveltamisesta:

Markkinoiden väärinkäyttödirektiivi (2003/6/EY)

Artikla 16.5 Viranomaisten välinen yhteistyö tietojenvaihdossa ja rajat ylittävissä tarkastuksissa

Esitedirektiivi (2003/71/EC)

Artikla 8 Esitteen julkistaminen

Artikla 16 Esitteen täydentämisvelvollisuus

Artikla 18 Esitteen hyväksymisestä ilmoittaminen

Artiklat 21 ja 22 Jäsenvaltioiden viranomaisten välinen tietojenvaihto ja yhteistyö

Rahoitusvälineiden markkinat –direktiivi (2004/39/EY)

Artikla 7 Toimilupahakemuksen tarkempi sisältö ja toimilupamenettely

Artikla 10 a Omistajavalvontaa koskeva ilmoitusvelvollisuus

Artikla 31 Rajat ylittävän palveluntarjonnan yhteydessä annettavat tiedot

Artikla 32 Sivuliikkeen perustamisen yhteydessä annettavat tiedot

Artikla 56 Viranomaisten yhteistyösopimukset

Artikla 57 Viranomaisten tarkastusyhteistyö

Artikla 58 Viranomaisten tietojenvaihto

Artikla 60 Viranomaisten yhteistyö toimilupakysymyksissä

Avoimuusdirektiivi (2004/109/EY)

Artiklat 12 ja 13 Huomattavia omistussuosuuksia koskevan ilmoituslomakkeen muoto ja sisältö

Artiklat 24 ja 25 Viranomaisten tietojenvaihto

Sijoitusrahastodirektiivi (2009/65/EY)

Artikla 5 Sijoitusrahaston hyväksymishakemuksen sisältö ja toimilupamenettely

Artikla 7 Rahastoyhtiön toimilupahakemuksen sisältö ja toimilupamenettely

Artikla 12 Hallinnolle, sisäiselle valvonnalle ja laskentajärjestelmille asetettavat vaatimukset

Artikla 14 Liiketoiminnassa noudatettavat menettelytavat

Artikla 21 Tiedonantovelvollisuus vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille

Artikla 29 Sijoitusyhtiön toimilupahakemuksen sisältö ja toimilupamenettely

Artikla 43 Sijoitusrahastojen sulautumisen yhteydessä osuudenomistajille annettavat tiedot

Artikla 50 Sallitut sijoituskohteet

Artikla 51 Riskienhallinnan riittävyyden arviointikriteerit ym.

Artikla 60 Master- ja feeder-rahaston keskinäinen tiedonantovelvollisuus

Artikla 61 Säilytysyhteisön ilmoitusvelvollisuus havaitsemistaan puutteista master-rahaston toiminnassa

Artikla 64 Sijoitusrahaston muuttumista feeder-rahastoksi koskeva tietojenantovelvollisuus

Artikla 69 Rahastositteen ja tilinpäätöksen sisältö

Artikla 78 Sijoittajille annettavien avaintietojen sisältö

Artikla 84 Rahasto-osuuksien lunastuksen keskeyttäminen

Artikla 95 Viranomaisten välinen notifiointimenettely

Artikla 101 Tarkastusten toimittaminen toisessa jäsenvaltiossa

Artikla 102 Tietojen vaihtaminen toimivaltaisten viranomaisten välillä

Artikla 105 Tietojenvaihto viranomaisten kesken

Erimielisyyksien ratkaisu

Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle ehdotetaan annettavaksi toimivalta tehdä jäsenvaltioiden viranomaisia sitovia päätöksiä seuraavissa asioissa, jos jäsenvaltiot viranomaiset eivät saavuta yksimielisyyttä:

Markkinoiden väärinkäyttödirektiivi (2003/6/EY)

Artikla 16 Jäsenvaltioiden viranomaisten välinen yhteistyö

Sijoitusrahastodirektiivi (2009/65/EY)

Artikla 101 Tietojenvaihto ja tarkastus toisessa jäsenvaltiossa

Artikla 108 Isäntävaltion valvontaviranomaisen toimenpiteet tilanteissa, joissa rahastoyhtiö toimii isäntävaltion sijoittajien etujen vastaisesti

3.1.3 Vakuutussektori

Tekniset standardit

Lisäeläkedirektiivin (2003/41/EY) osalta Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomai-

selle ehdotetaan toimivaltaa antaa teknisiä standardeja seuraavien säännösten tarkemmasta soveltamisesta:

Artikla 13 Viranomaisille toimitettavat tiedot

Artikla 20 Jäsenvaltioilta edellytetty luettelo lisäeläkejärjestelmien taloudelliseen valvontaan sovellettavista kansallisista säännöksistä

3.1.4 Luottolaitossektori

Tekniset standardit

Luottolaitosdirektiivin (2006/48/EY) osalta Euroopan pankkiviranomaiselle ehdotetaan toimivaltaa antaa teknisiä standardeja seuraavien säännösten tarkemmasta soveltamisesta:

Artikla 6 Toimilupahakemuksen tarkempi sisältö ja toimilupamenettely

Artikla 14 Omistajavalvontaa koskeva ilmoitusvelvollisuus

Artikla 26 Sivuliikkeen perustamisen yhteydessä annettavat tiedot

Artikla 28 Rajat ylittävän palveluntarjonnan yhteydessä annettavat tiedot

Artikla 42 Tietojenvaihto koti- ja isäntävaltion välillä useamman jäsenvaltion alueella toimivan luottolaitoksen valvonnassa

Artikla 63a Omiin varoihin hyväksyttävien sekamuotoisten pääomainstrumenttien määrittely

Artikla 74 Vakavaraisuuden säännöllinen raportointi valvontaviranomaisille

Artikla 82 Luottoluokitusten arviointiperiaatteiden yhtenäistäminen vakavaraisuuslaskennassa (vakiomenetelmä)

Artikla 84 Vakavaraisuuslaskennassa käytettävien sisäisten mallien hyväksymisen ehdot ja hyväksymismenettely (luottoriskit).

Artikla 97 Luottoluokitusten arviointiperiaatteiden yhtenäistäminen vakavaraisuuslaskennassa (arvopaperistetut erät)

Artikla 105 Vakavaraisuuslaskennassa käytettävien sisäisten mallien hyväksymisen ehdot ja hyväksymismenettely (toiminnalliset riskit)

Artikla 106 Niiden erien tarkempi määrittely, joita ei lueta asiakasriskin käsitteeseen

Artikla 110 Suurten asiakasriskien raportointi valvontaviranomaisille

Artikla 122 Arvopaperistamistransaktioiden valvonta

Artikla 124 Valvottavien kokonaisriskin arviointimenettely

Artikla 131a Valvontakollegioiden toiminta

Artikla 144 Kansallisten valvontaviranomaisten keräämän ja julkistaman tilastotiedon yhtenäistäminen

Artikla 150 Luottolaitosten sisäiselle mak-suvalmiuden seurannalle asettavien vaatimusten tarkempi sisältö ja eräät luottoluokitusten käyttöön vakavaraisuuslaskennassa liittyvät periaatteet

Erimielisyyksien ratkaisu

Euroopan Pankkiviranomaiselle ehdotetaan annettavaksi toimivalta tehdä jäsenvaltioiden viranomaisia sitovia päätöksiä seuraavissa asioissa, jos jäsenvaltiot viranomaiset eivät saavuta yksimielisyyttä:

Artikla 42 a Sivuliikkeen katsominen isäntävaltion kannalta merkittäväksi

Artikla 129 Koko ryhmätasolla käytettävien sisäisten mallien hyväksyminen sekä ryhmätason riskienhallinnalle asetettavat laadulliset vaatimukset ja siinä ilmenevien puutteiden edellyttämät toimenpiteet

3.1.5 Rahanpesu

Tekniset standardit

Rahanpesudirektiivin (2005/60/EY) osalta kullekin viranomaiselle ehdotetaan toimivaltaa antaa omaa sektoriaan koskevia teknisiä standardeja seuraavien säännösten tarkemmasta soveltamisesta:

Artiklat 31 ja 34 Toimenpiteet, joihin valvottavan tulee ryhtyä tapauksissa, joissa ne harjoittavat toimintaa sellaisessa EU:n ulkopuolisessa valtiossa, jossa lainsäädäntö ei mahdollista direktiivin noudattamista

4 Vaikutukset Suomessa

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Ehdotetut muutokset eivät lähtökohtaisesti vaikuta Suomen lainsäädäntöön, koska ehdo-

tettujen muutosten nojalla annettavat alemmanasteiset säännökset ainoastaan korvaisivat vastaavat Finanssivalvonnan nykyisen toimivaltansa puitteissa antamat määräykset. Eräiltä osin (esimerkiksi finanssikonglomeraattidirektiivin (2002/87/EY) 3 artiklaan ehdotettu muutos) ehdotus saattaisi kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa EU-säädös olisi ristiriidassa Suomen voimassaolevan lainsäädännön kanssa ilman, että eduskunnalla tai hallituksella olisi ollut mitään mahdollisuutta myötävaikuttaa säädöksen valmisteluun.

Vastaavan tyyppinen tilanne voisi syntyä mahdollisesti myös silloin, kun EU-valvontaviranomainen tekee ehdotuksessa tarkoitetun päätöksen kahden jäsenvaltion valvontaviranomaisen välisen erimielisyyden ratkaisemisesta.

Edellisessä kappaleessa viitattuja tilanteita, joissa EU-valvontaviranomaisen päätös johtaisi ristiriitaan kansallisen lain tai asetuksen kanssa, on tarpeen arvioida valtiosääntöoikeuden kannalta. Tältä osin on syytä ottaa erityisesti huomioon se seikka, että ehdotus merkitsisi muutosta nykytilanteeseen, jossa eduskunnalla ja valtioneuvostolla on mahdollisuus myötävaikuttaa kaikkien finanssimarkkinoiden sääntelyyn käytettävissä olevien EU-säädösten valmisteluun säädöstyypistä riippumatta. Toisaalta kysymyksen käytännön merkitystä on omiaan vähentämään se, että ehdotuksen mukaiset valtuudet voisivat johtaa ristiriitaan kansallisen lainsäädännön kanssa todennäköisesti ainoastaan hyvin vähäisessä määrässä tapauksia.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Vaikutukset rajoittuisivat lähinnä Finanssivalvonnan kansainvälisestä yhteistyöstä aiheutuvien kustannusten lisääntymiseen. Toisaalta EU:n alueella yhtenäisempien käytäntöjen ja tulkintojen kehittyminen ja niitä koskevan paremman viranomaisten tietojen vaihdon sekä yleisön ja markkinoiden paremman tiedonsaannin voidaan arvioida vähentävän toimijoiden hallinnollista taakkaa. Vaikutusten ei kuitenkaan arvioida olevan nykytilanteeseen verrattuna merkittäviä.

5 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotetun direktiivin antamiseen. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota esityksen seuraaviin kohtiin, joihin asian neuvostokäsittelyssä tulisi pyrkiä saamaan muutos.

5.1 Ehdotetut toimivaltuudet, joita ei voi pitää teknisinä

2 artiklan 5 kappaleessa ehdotettua finanssikonglomeraattidirektiivin (2002/87/EY) 3 (5) artiklan soveltamista koskevaa toimivaltuutta, joka koskee finanssikonglomeraatin ja siten koko direktiivin soveltamisalan määrittelemistä osittain EU-valvontaviranomaisen antamalla standardilla, ei voida pitää luonteeltaan teknisenä. Kyseisestä asiasta säädetään Suomessa nykyisin lain tasolla (L rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta 4 ja 5 §).

4 artiklan 2 kohdassa ehdotetulla lisäeläkedirektiivin (2003/41/EY) 20 artiklan muutoksella EU-valvontaviranomaiselle annettaisiin oikeus antaa teknisiä standardeja siitä, miltä osin kansallisia säännöksiä voidaan pitää direktiivissä tarkoitetulla tavalla taloudellisen aseman valvontaa koskevinä (”prudential”). Koska lisäeläkerahastojen taloudellisen aseman sääntelyä ei ole harmonisoitu vaan se on direktiivissä jätetty kansalliseen harkintaan ja on siten kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva asia, tällaisen harkinnan soveltamisalan määrittelyä ei voida pitää luonteeltaan teknisenä.

6 artiklan (rahoitusvälineiden markkinat – direktiivi) 2 kohdassa, 9 artiklan (luottolaitosdirektiivi) 1 kohdassa sekä 11 artiklan (sijoitusrahastodirektiivi) 1, 2 ja 6 kohdassa ehdotetaan EU-valvontaviranomaisille toimivaltaa antaa teknisiä standardeja toimilupahakemuksen sisällöstä ja toimilupaprosessista. Suomessa eduskunta on katsonut, että toimilupahakemuksen sisällön määrittelemistä ei ole asianmukaista jättää yksinomaan toimilupaviranomaisen itsensä harkintaan. Tämän vuoksi luottolaitoksen, sijoituspalveluyrityksen ja rahastoyhtiön toimilupahakemuksen sisällöstä on Suomessa säädetty valtiovaraministeriön asetuksella. Lisäksi toimilupahakemusprosessia sääntelee Suomessa

keskeisesti muun muassa hallintolaki. Tämän vuoksi ehdotettuja norminantovaltuuksia ei voida pitää luonteeltaan yksinomaan teknisinä.

5 artiklan (esitedirektiivi) 4 kohdassa ehdotetaan, että EU-valvontaviranomainen voisi antaa teknisiä standardeja esitteen täydentämisvelvollisuuden yhtenäisestä tulkinnasta. Tätä ei voida pitää teknisenä standardina eikä viranomainen muutenkaan voi antaa aiheesta tarkkaa sääntelyä.

5 artiklan (esitedirektiivi) 1 kappaleessa ja 11 artiklan (sijoitusrahastodirektiivi) 3, 4, 7, 9–12 ja 14 kappaleessa ehdotetaan, että EU-valvontaviranomainen voisi antaa teknisiä standardeja niiden komission asetusten tarkemmasta soveltamisesta, jotka komissio kohdissa mainittujen artiklojen nojalla antaa.

Koska komission tällaisiin niin sanotun II-tason säädöksiin saattaa sisältyä luonteeltaan ei-teknisiä säännöksiä, ehdotettu yleisvaltuus antaa tarkempia soveltamisohjeita tällaisista säädöksistä on ongelmallinen. Ehdotus on erityisen ongelmallinen sijoitusrahastodirektiivin osalta, jonka täytäntöönpano on vielä kesken eikä mainittujen komission säädösten tarkemmasta sisällöstä vielä ole tietoa. Valtioneuvosto katsoo, että mainituissa direktiivikohdissa tarkoitetut valtuudet tulisi aikanaan yksilöidä erikseen kussakin II-tason säädöksessä.

Edellä mainituista syistä mainitut direktiivin kohdat tulisi pyrkiä poistamaan tai ainakin täydentää niitä siten, että kohtia sovelletaan ainoastaan II-tason säädöksissä erikseen yksilöidyssä laajuudessa. Kantaa voidaan edelleen perustella sillä, että EU-valvontaviranomaiset voivat niiden perustamista koskevien ehdotettujen asetusten nojalla yhdenmukaistaa toimilupakäytäntöjä antamalla ei-sitovia ohjeita ja suosituksia.

5.2 Rahanpesudirektiivin sisällyttämisen direktiiviin

Rahanpesun ehkäisemistä koskeva sääntely on viime vuosin ulotettu koskemaan laajaa joukkoa finanssisektorin ulkopuolisia yrityksiä. Suomessa kyseinen lainsäädäntö kuuluu sisäasiainministeriön vastuulle. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että rahanpesua koskevissa asioissa ei ole luontevaa antaa si-

tovaa toimivaltaa EU-tason finanssivalvontaviranomaisille. Tämän vuoksi ehdotettu 8 artikla tulisi pyrkiä poistamaan.

5.3 Keskitetyt rekisterit

Ehdotukseen sisältyy lukuisia säännöksiä keskitettyjen EU-tason rekisterin perustamisesta, joita ehdotetut valvontaviranomaiset ylläpitäisivät. Valtioneuvosto suhtautuu eh-

dotuksiin varuksellisesti erityisesti esitteitä koskevan keskitetyn rekisterin osalta (esitedirektiiviä koskevan 5 artiklan 3 kohta), koska valtioneuvoston käsityksen mukaan tällaisten keskitettyjen rekisterien ylläpidosta aiheutuu muun muassa EU-valvontaviranomaisiin sovellettavien kielivaatimusten johdosta hallinnollisia kustannuksia, jotka voivat ylittää kansallisten rekisterien keskittämisestä saatavat hyödyt.