

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till främjande av ett effektivare genomförande av passagerarrättigheter i unionen

Enligt 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 29 november 2023 till Europaparlamentets och rådets förordning om främjande av ett effektivare genomförande av passagerarrättigheter i unionen.

Helsingfors den 1 februari 2024

Kommunikationsminister Lulu Ranne

Avdelningschef Sini Wirén

25.1.2024

FÖRSLAG TILL FRÄMJANDE AV ETT EFFEKTIVARE GENOMFÖRANDE AV PASSAGERARRÄTTIGHETER I UNIONEN

1 Förslagets bakgrund och syfte

Kommissionen lämnade den 29 november 2023 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EG) nr 261/2004, (EG) nr 1107/2006, (EU) nr 1177/2010, (EU) nr 181/2011 och (EU) 2021/782 vad gäller genomförandet av passagerarrättigheter i unionen (COM (2023) 753 final).

Europeiska unionens passagerarrättigheter består av fem olika förordningar om trafiksätt: förordningarna om lufttrafik [(EG) nr 261/2004 och (EG) nr 1107/2006)], spårtrafik [(EU) 2021/782)], sjö- och insjötrafik [(EU) nr 1177/2010)] och busstrafik [(EU) nr 181/2011)] (helheten nedan *förordningarna om passagerarrättigheter*). Syftet med EU:s passagerarrättigheter är att skydda passagerarna såväl före, under och efter resan. Passagerarrättigheterna omfattar bland annat rättigheter till transporter och assistans för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet, passagerarnas rätt till information före och under de olika delarna av en resa, rätten att begära att transportavtalet fullgörs vid störningar, rätten till kompensation under vissa omständigheter och rätten till ett snabbt och tillgängligt system för hantering av klagomål.

Enligt kommissionens utredningar tillgodoses passagerarrättigheterna inte alltid på grund av brister i genomförandet. Passagerarna är inte heller medvetna om sina rättigheter. Till exempel enligt Eurobarometern 2019 visste endast en tredjedel av EU:s medborgare att de har särskilda rättigheter när de reser med kollektivtrafiken i EU.

Särskilda mål för förslaget är att utveckla tillsynen av passagerarrättigheter för att stärka genomförandet i de olika medlemsländerna, göra förfarandena för hantering av klagomål smidigare och förtydliga reglerna om återbetalning av biljetter i de situationer där flygpassagerare har bokat flygresan via en mellanhand. Om en flygresa inte genomförs som planerat har passageraren under vissa omständigheter rätt till full kompensation. I synnerhet under covid 19-pandemin konstaterades det emellertid att reglerna om återbetalning av biljetter är oklara då det handlar om flygresor som köpts via en mellanhand. Företag som fungerar som mellanhänder är till exempel ebookers och Momondo.

Kommissionen har samtidigt offentliggjort ett lagstiftningsinitiativ som gäller passagerarrättigheter i samband med multimodala resor (COM (2023) 752 final) och föreslagit ändringar i paketresedirektivet (förslag till förordning COM (2023) 905 final) och den delegerade förordningen om tillhandahållande av multimodala reseinformationstjänster (förslag till förordning C (2023) 8105 final).

Genom det förslag som lämnats nu har man i huvudsak harmoniserat bestämmelserna om passagerarrättigheter i fråga om de olika trafiksätten så att vissa av de skyldigheter som fastställts i samband med revideringen av Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (EU) 2021/782 (nedan *förordningen om järnvägars*

ansvar) ska utvidgas till att gälla även andra trafiksätt. Förslaget innehåller dock även enstaka helt nya bestämmelser.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

För att säkerställa genomförandet av passagerarrättigheter föreslår kommissionen för de nationella tillsynsorganen (i Finland konsumentombudsmannen och Transport- och kommunikationsverket) effektivare metoder för att övervaka passagerarrättigheterna. Framöver ska de nationella tillsynsorganen ha skyldighet att övervaka att transportörerna uppfyller kraven på ett riskbaserat sätt. Myndigheten bör regelbundet utföra riskbedömningar utifrån de klagomål den fått och sina egna tillsynsåtgärder. I samband med övervakningen av förordningarna bör det vid behov göras bland annat revisioner och intervjuer, även oanmälda. Kommissionen bör vartannat år få information om tillsynsprogrammet och riskbedömningarna. Kommissionen ska även ha rätt att ålägga nationella myndigheter att utöva tillsyn. Kommissionen kan kräva att de nationella tillsynsorganen utreder transportörernas verksamhet i synnerhet om verksamheten utövas i flera medlemsstater. Därtill ska ett kommittéförfarande införas inom passagerarrättigheterna.

I förordningen om järnvägars ansvar och de övriga befintliga förordningarna om passagerarrättigheter finns inte några bestämmelser om en riskbaserad metod vid tillsynen av passagerarrättigheter. Genom förslaget utvidgas tillsynsmyndighetens befogenheter och skyldigheter i verksamheten avsevärt.

Transportörer, terminaloperatörer och mellanhänder ska på de nationella tillsynsorganens begäran lämna in relevanta uppgifter till tillsynsorganen. Transportörer och terminaloperatörer ska även anta och genomföra tjänstekvalitetsnormer och rapportera om genomförandet av dem. Kvalitetsnormerna förpliktar till att föra statistik över och rapportera om faktorer i anslutning till bland annat förseningar, inställda resor, renlighet och inlämnade klagomål. Därtill ska det införas standardformulär för ansökning om ersättning som auktoriserats av kommissionen. Transportörerna ska ha skyldighet att godkänna formulären i sina tjänster. Transportörer, terminaloperatörer, hamnoperatörer, resebyråer, researrangörer och biljettförsäljare ska säkerställa att passageraren kan bevara all skriftlig korrespondens. Ovannämnda aktörer ska även inom sina respektive ansvarsområden se till att passagerarna får information om sina rättigheter.

De ovannämnda förslagen ska i huvudsak inte gälla spårtrafiken, eftersom motsvarande ändringar för den gjordes i samband med revideringen av förordningen om järnvägars ansvar. Emellertid föreslås dock ändringar även i förordningen om järnvägars ansvar när det gäller myndighetstillsynen samt de kommunikationsmedel som används av operatörer, stationsförvaltare och biljettförsäljare inom spårtrafiken.

I fråga om de flygpassagerare som har bokat sin resa via en mellanhand syftar förslaget till att säkerställa ett entydigt förfarande för att återbetala biljetter med tanke på alla parter (transportörer, mellanhänder, passagerare). Enligt förslaget kan flygbolaget om det önskar återbetala biljetten till passageraren även via mellanhanden. Om passageraren bokar resan via en mellanhand bör flygbolaget och förmedlingstjänsten i samband med bokningen klart och tydligt informera passageraren om vilket förfarande som tillämpas i situationen. Återbetalningar av biljetter via en mellanhand bör vara avgiftsfria för passagerarna och de andra parterna. Flygbolaget ska även offentligt informera om det är möjligt att begära återbetalning av biljetter även via mellanhänder och uppge vilka mellanhänder som kan behandla begäranden i anslutning till bolagets flyg.

Därtill, om lufttrafikföretaget kräver att personer med funktionshinder eller personer med nedsatt rörlighet ska ledsagas av en annan person som kan ge den assistans som krävs för personen med funktionshinder eller nedsatt rörlighet, ska lufttrafikföretaget låta den ledsagande personen resa gratis och när det är praktiskt möjligt bredvid personen med funktionshinder eller nedsatt rörlighet.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget till förordning och de gällande förordningarna om passagerarrättigheter utgörs av artikel 91.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som är rättslig grund för unionens gemensamma transportpolitik. Därtill har Europaparlamentet och rådet rätt att fastställa lämpliga bestämmelser för sjöfart och luftfart i enlighet med artikel 100.2 i EUF-fördraget.

Förslaget grundar sig på artikel 91.1 och 100.2 i EUF-fördraget. Artikel 91.1 i EUF-fördraget utgör den rättsliga grunden för utfärdandet av EU-lagstiftning om den gemensamma transportpolitiken. Unionens lagstiftare kan med stöd av artikel 100.2 i EUF-fördraget fastställa lämpliga bestämmelser för sjöfart och luftfart. Förslaget behandlas i ordinarie lagstiftningsförfarande och rådet fattar beslut i ärendet genom kvalificerad majoritet.

Enligt kommissionen är de problem som man strävar efter att åtgärda genom förordningen gränsöverskridande till sin karaktär och medlemsstaterna kan inte effektivt lösa dem på egen hand. Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är korrekt.

I fråga om proportionalitetsprincipen anser kommissionen att förslagen om ett effektivare genomförande inte överskrider den nödvändiga nivå som behövs för att säkerställa den inre marknadens funktion i fråga om persontransporter. Samma gäller enligt kommissionen även förslaget om frågorna i anslutning till återbetalning av biljetters pris i de situationer där flygresan har bokats via en förmedlingstjänst. Statsrådet bedömer att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

I fråga om subsidiaritetsprincipen har de upptäckta problemen enligt kommissionen en gränsöverskridande dimension som medlemsstaterna inte kan lösa på egen hand. Många transportörer tillhandahåller sina tjänster inom flera olika staters område och över gränserna. En harmonisering av passagerarrättigheterna på unionsnivå är viktig för att säkerställa jämlika verksamhetsförutsättningar för alla aktörer. Enligt kommissionen kan medlemsstaternas egna åtgärder i ärendet snedvrider unionens inre marknad. Kommissionen har även som mål att säkerställa tillgodoseendet av passagerarrättigheterna oberoende av inom vilken medlemsstats område medborgarna reser. Kommissionen anser att samarbete mellan medlemsstaterna och uppföljning på nationell nivå möjliggör ett effektivt genomförande av rättigheterna.

Förslaget är ur statsrådets perspektiv i huvudsak förenligt med subsidiaritetsprincipen. Detaljerade bestämmelser om den tillsyn som utövas av myndigheter kan dock vara problematiska liksom även att kommissionen enligt förslaget kan ålägga nationella tillsynsmyndigheter att utreda misstänkta överträdelser. En sådan överföring av befogenheter kan vara problematisk med tanke på subsidiaritetsprincipen. Kommissionen har inte i närmare detalj motiverat förslagets förhållande till subsidiaritetsprincipen ur just detta perspektiv, varför det i detta skede inte är möjligt att göra en mer exakt bedömning av om förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Kommissionen har utarbetat en konsekvensbedömning (SWD(2023) 386 final), som gäller både lagstiftningsförslaget COM (2023) 752 final (förslag till ny förordning om multimodala resor) och COM (2023) 753 final (genomförandet av passagerarrättigheter i unionen).

Vad gäller effektiviseringen av genomförandet har kommissionen bedömt två åtgärdsalternativ. Det första alternativet innebär en utvidgning av vissa skyldigheter att effektivisera genomförandet som fastställts i samband med utfärdandet av den nya förordningen om järnvägars ansvar även till andra transportsätt i syfte att harmonisera regleringen och stärka passagerarnas ställning. Det andra alternativet omfattar utöver de ovannämnda förslagen helt nya skyldigheter som handlar om att informera passagerarna i samband med bokningar och avbrutna resor. Därtill ska de nationella tillsynsorganen åläggas skyldighet att utifrån en riskbedömning övervaka att transportörernas verksamhet uppfyller kraven. Kommissionen rekommenderar i konsekvensbedömningen det mer omfattande åtgärdsalternativet.

När det gäller oklarheterna kring ersättningarna för flyg som bokats via förmedlingstjänster granskade kommissionen i sin konsekvensbedömning tre olika åtgärdsalternativ för att lösa problemet:

- 1) Passagerarna kan begära återbetalning av biljetten endast av lufttrafikföretaget.
- 2) Lufttrafikföretaget kan bestämma om passageraren ska begära återbetalning av biljetten av mellanhanden (förutsatt att förmedlingstjänsten går med på det) eller av transportören.
- 3) Passageraren kan själv välja om han eller hon begär återbetalning av biljetten av mellanhanden eller av lufttrafikföretaget.

Det andra och tredje åtgärdsalternativet ansågs båda effektivt klarlägga oklarheterna i anslutning till återbetalning av biljetter. Det andra alternativet ansågs dock bättre utifrån en helhetsbedömning som utgick från intressegruppernas perspektiv. Det skulle orsaka minst extra kostnader för samtliga delaktiga parter. Det ansågs även vara det bäst fungerande alternativet utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen i och med att det var det enda alternativet som återspeglar de nuvarande modellerna för försäljning av flygbiljetter. Det inkräktar även minst på den befintliga marknadens verksamhet. I denna modell ska mellanhanden och lufttrafikföretaget komma överens om den praxis som iakttas vid återbetalning av biljetters pris redan före bokningen så att även passageraren vet vad som gäller före resan.

Förslaget uppskattas ha endast mycket små konsekvenser för sysselsättningen och miljön.

4.2 Konsekvenser för passagerarna, företagen och myndigheterna

Enligt den preliminära bedömningen kan man genom att stärka genomförandet av passagerarrättigheter i viss mån förbättra medvetenheten om förordningarna om passagerarrättigheter bland passagerarna. Att förordningarna för olika transportsätt harmoniseras kan även göra dem lättare att förstå för passagerarna. Tydligare förfaranden för återbetalning av biljetter för flygresor i de situationer där resan bokats via en mellanhand besparar passageraren tid och besvär. Möjligheten för ledsagare att resa gratis inom lufttrafiken bidrar i sin tur till att i viss mån förbättra passagerarrättigheterna för personer med funktionshinder och nedsatt rörlighet.

Förslaget har även konsekvenser för transportörer och andra företag. Enligt kommissionens konsekvensbedömning leder ett effektivare genomförande av passagerarrättigheter till något högre årliga administrativa kostnader för verksamhetsutövarna inom lufttrafiken, sjö- och insjötrafiken och busstrafiken, men inte inom spårtrafiken, eftersom förordningen om järnvägars ansvar redan innehåller motsvarande bestämmelser. Utöver administrativa kostnader uppskattas det för transportörerna uppstå investeringskostnader av engångsnatur för införandet av kvalitetskrav och rapportering om dem, omändring av systemen för handläggning av klagomål så att de känner igen kommissionens standardblanketter och utveckling av kommunikationssystemen. Kostnaderna av engångsnatur gäller delvis även operatörerna inom spårtrafiken. Den effektivare tillsynen enligt förslaget kan dock indirekt gynna i synnerhet de transportörer som följer bestämmelserna om passagerarrättigheter.

Kommissionen bedömer även att förslaget om att förtydliga förfarandena för återbetalning av biljetter kommer att medföra mindre övergångskostnader för flygbolagen. Enligt kommissionens bedömning kommer flygbolagen dock att gynnas av den föreslagna modellen som gör det möjligt för dem att, med beaktande av vissa begränsningar, satsa på ett sådant system som passar dem bäst i fråga om förfarandena för återbetalning av biljetter. Det uppskattas även att extra kostnader för mellanhänderna uppstår för att informera passagerarna, godkänna kommissionens standardformulär och göra eventuella systeminvesteringar.

Eftersom terminaloperatörerna inom de olika transportsätten enligt de föreslagna bestämmelserna ska rapportera om tjänstekvalitetsnormerna till det nationella tillsynsorganet uppskattas för dem uppstå en viss mängd extra arbete årligen för att uppfylla rapporteringsskyldigheten. För terminaloperatörerna förväntas även uppstå investeringskostnader av engångsnatur för att övergå till tjänstekvalitetsnormerna och utveckla kommunikationssystemen så att korrespondensen i dem kan bevaras. På denna punkt kommer de föreslagna bestämmelserna i Finland att gälla terminaloperatörer inom luft-, buss- samt sjö- och insjötrafiken, eftersom stationsoperatörerna inom järnvägstrafiken redan har motsvarande skyldigheter.

Planeringen av den riskbaserade tillsynen och genomförandet av tillsynen utifrån denna, implementeringen av kvalitetsnormerna inklusive utvärderingen av de rapporter som lämnas in av transportörer och terminaloperatörer uppskattas medföra extra arbete för konsumentombudsmannen och Transport- och kommunikationsverket årligen. Extra arbete av engångsnatur orsakas av skyldigheten att informera passagerarna om möjligheten att söka tvistlösning i ett tvistlösningsorgan. Samtidigt som de föreslagna ändringarna orsakar extra arbete för de nationella tillsynsmyndigheterna kommer de enligt kommissionens uppskattning i viss mån att underlätta myndighetstillsynen. Detaljerade bestämmelser om förfarandena försvårar i synnerhet ordnandet av verksamheten för konsumentskyddsombudsmannen som i stort sett övervakar efterlevnaden av konsumentskyddsbestämmelserna utifrån sina allmänna befogenheter. Den mängd extra arbete som orsakas av de nationella myndigheterna beror vid sidan om de övriga faktorerna även på om kommissionen i enlighet med förslaget ges rätt att ålägga nationella myndigheter att utöva tillsyn. Den totala mängd extra arbete som kommer att orsakas av myndigheterna kan inte ännu uppskattas exakt i detta skede.

4.3 Konsekvenser för Finlands lagstiftning, inklusive Åland

De bestämmelser som utfärdats genom EU:s förordningar om passagerarrättigheter är till största delen direkt tillämpliga. I förslaget till förordning fastställs bestämmelser som gäller tillsynsmyndighetens verksamhet. Dessa bestämmelser om myndigheternas verksamhet bör genomföras nationellt, eftersom myndigheternas verksamhet ska fastställas genom lag. Myndigheternas befogenheter har fastställts i lagen om transportservice (320/2017) och i lagen

om vissa befogenheter för konsumentskyddsmyndigheterna (566/2020). Förordningen kan även förutsätta ändringar i lagen om transportservice (320/2017) eftersom de skyldigheter som i den lagen fastställs för den som tillhandahåller förmedlingstjänster eller kombinationstjänster inte nödvändigtvis är förenliga med de skyldigheter som fastställs för återförsäljare enligt förordningen.

Förslaget till förordning gäller skyddet för konsumenter och andra passagerare, varför det enligt 27 § 10 och 41 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör till rikets lagstiftningsbehörighet.

5 Förslagets förhållande till grundlagen samt till grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter

Genom förslaget skyddas och stärks de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i Finlands grundlag, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Dessa rättigheter gäller till exempel jämlikhet, rättsskydd, förbud mot diskriminering, integrering av personer med funktionshinder, tryggnad av en hög nivå i fråga om konsumentskydd samt rätt till ett effektivt rättsmedel.

Skyldigheten att dela passagerarnas personuppgifter inverkar på rätten till skydd av personuppgifter enligt artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Skyldigheten har dock bedömts vara proportionerlig i ljuset av målet att säkerställa att passagerare skyddas effektivt. För att begränsa effekterna på uppgiftsskyddet införs vissa skyddsåtgärder för uppgifter, närmare bestämt ändamålsbegränsning och en exakt lagringstid. Ytterligare bestämmelser i förslaget om användningen av passagerares kontaktuppgifter bidrar till respekten för rätten till skydd av personuppgifter. I dem fastställs det tydligt vilka kontaktuppgifter som kan användas för bestämda ändamål, såsom för att informera och omboka passagerare, och på vilka villkor.

6 Nationell behandling av förslaget och behandling i Europeiska unionens institutioner

Kommissionen ordnade ett offentligt samråd om utvecklingen av passagerarrättigheter hösten 2022. Finlands ståndpunkter i anslutning till det föregripande inflytandet har behandlats i Statsrådets utredning E 149/2022 rd.

Beredningen av U-skrivelsen har samordnats av kommunikationsministeriet. Justitieministeriet och Transport- och kommunikationsverket har deltagit i beredningen. Utkastet till U-skrivelsen har behandlats i skriftliga förfaranden i transportsektionen och sektionen för konkurrenskraft den 12–17 januari 2024.

Kommissionen föredrog förslaget för rådets arbetsgrupp för intermodala transporter och transportnät den 12 januari 2024. Europaparlamentet har inte ännu inlett behandlingen av förslaget och de utskott och rapportörer som ska behandla förslaget har inte ännu tillkännagivits.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till målen för kommissionens förslag och anser att man rent allmänt kan understöda att genomförandet av passagerarrättigheter stärks och harmoniseras. Totalt sett bör man dock försäkra sig om att bestämmelserna tryggar en skälighets balans mellan transportörernas och de övriga aktörernas skyldigheter och passagerarnas rättigheter. Även med

tanke på en effektiv tillsyn bör bestämmelserna i första hand hålla hög standard och vara begripliga.

Statsrådet understöder förslaget att aktörerna i mer omfattande utsträckning än i dag ska informera om passagerarnas rättigheter. Statsrådet anser även att det är viktigt att transportörerna utvecklar kvaliteten på sina tjänster, vilket kan bli lättare då kvalitetskrav görs tillgängliga. Det kan även underlätta tillsynsmyndighetens uppgift. Man bör dock undvika en alltför stor administrativ börda och överlappningar med befintliga rapporteringsskyldigheter. I synnerhet i fråga om de minsta verksamhetsutövarna är det viktigt att de nya skyldigheterna är proportionerliga.

Statsrådet anser att man kan understöda att passagerarna om de önskar ansöker om ersättningar på standardformulär. Ansökningarna ska dock kunna göras med hjälp av flexibla, moderna och tillgängliga metoder via flera olika kanaler och standardformulär eller digitala kommunikationsmedel får inte vara de enda tillåtna metoderna. Även i framtiden bör man likvärdigt betjäna även de personer som inte har förmåga att använda digitala system. I takt med att förhandlingarna framskrider bör förslaget även förtydligas när det gäller om transportören ska förutsättas behandla ansökningar om ersättning på vilket EU-språk som helst.

Skyldigheterna för terminaloperatörer bör förtydligas. Ett nationellt problem särskilt inom buss- och järnvägstrafiken har varit att transportörernas eller myndigheternas anställda i regel inte arbetar på stationerna. Under förhandlingarna måste det säkerställas hur förslagen ska tillämpas i dessa situationer.

Statsrådet anser att man kan understöda den föreslagna riskbaserade strategin i fråga om myndighetstillsynen i förordningen. Enligt statsrådet är det dock viktigt att medlemsstaterna och myndigheterna själva fortsättningsvis har möjlighet att bestämma hur de prioriterar sina uppgifter och vilka verksamhetssätt de använder i tillsynen. Statsrådet förhåller sig kritiskt till de detaljerade bestämmelserna om genomförandet av tillsynen och i synnerhet till förslaget om att kommissionen ska ha rätt att ålägga nationella myndigheter att utreda förfaranden som kommissionen betraktar som tvivelaktiga inom en viss tid. Som det konstaterats ovan kan en sådan behörighet vara problematisk även med tanke på subsidiaritetsprincipen. Under förhandlingarna bör man sträva efter att säkerställa att slutresultatet inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Statsrådet understöder att återbetalningen av biljetter förtydligas i de situationer där flygresan har köpts via en mellanhand. Passagerarna bör dock fortsättningsvis ha rätt att kräva återbetalning även direkt av lufttrafikföretaget om passageraren inte får ersättning av mellanhanden inom utsatt tid. Väsentligt är att de olika aktörernas roller och ansvar i förhållande till passageraren är tydliga. Det förutsätter bland annat att de olika ansvariga aktörerna har fastställts entydigt och konsekvent. Terminologin i förslaget är delvis bristfällig. Definitionen av mellanhand är särskilt svårtolkad.

Statsrådet understöder att flygresor för personer med funktionsnedsättning och nedsatt rörlighet underlättas.

Statsrådet påpekar avslutningsvis att genomförande- och övergångstiderna i förslaget bör vara tillräckliga. Man bör i förhandlingarna sträva efter att övergångstiden mellan förordningens ikraftträdande och tillämpning är minst 24 månader.