

Bryssel den 15.12.2020
COM(2020) 808 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om ändamålsenligheten i genomförandet av det gemensamma europeiska nödnumret
112

1. INLEDNING

I denna rapport granskas ändamålsenligheten i genomförandet av det gemensamma europeiska nödnumret 112 i enlighet med artikel 109.4 i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation¹. Rapporten bygger på svaren från medlemsstaterna och två EES-länder, Island och Norge, på det frågeformulär² som skickades till kommunikationskommittén³ om genomförandet av nödkommunikation och det europeiska nödnumret 112. Det var fjortonde gången som kommissionens avdelningar genomförde denna uppgiftsinsamling sedan 2007.

Enligt artikel 109.4 i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation ska kommissionen senast den 21 december 2020 och vartannat år därefter lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om ändamålsenligheten i genomförandet av det gemensamma europeiska nödnumret 112.

Uppgiftsinsamlingen grundade sig på specifika frågor vars syfte är att bedöma nivån på genomförandet av kraven i EU-lagstiftningen och förbättringen av de nationella systemen för alarmeringscentraler. Rapporteringsperioden för de kvantitativa uppgifterna (t.ex. antal nödsamtal till 112) är från den 1 januari 2019 till den 31 december 2019. Vid bedömningen av ett systems tillgänglighet (t.ex. införande av en samtalslokaliseringslösning, tillämpningsområde etc.) återges den senast tillgängliga informationen i denna rapport. Medlemsstaterna och observatörer vid kommunikationskommitténs möten från kandidatländerna och EES-länderna uppmanades den 10 juni 2020 att skicka in sina svar senast den 4 september 2020.

Medlemsstaterna uppmanades att utveckla mätverktyg för övervakning av ett antal indikatorer för att kunna lämna korrekta uppgifter om hur deras 112-system fungerar. När medlemsstater inte nämns i samband med en kvalitativ eller kvantitativ bedömning innebär det i rapporten att inga relevanta uppgifter lämnades till kommissionens avdelningar. De detaljerade statistiska uppgifterna finns i bilagorna till denna rapport.

2. SAMTAL TILL 112

År 2019 ringde slutanvändare i EU det gemensamma europeiska nödnumret 112 nästan 150 miljoner gånger. Antalet samtal till 112 låg kvar på samma nivå som året dessförinnan⁴, medan det totala antalet nödsamtal minskade med 4,5 % till 267 miljoner. Samtalen till 112 utgjorde 56 % av alla nödsamtal.

112 är det gemensamma nödnumret i Danmark, Estland, Finland, Malta, Nederländerna, Portugal, Rumänien och Sverige och, bland EES-länderna, Island. Endast 20 % av samtalen till 112 i EU rings dock från dessa länder. Den stora majoritet av samtalen till 112 rings från

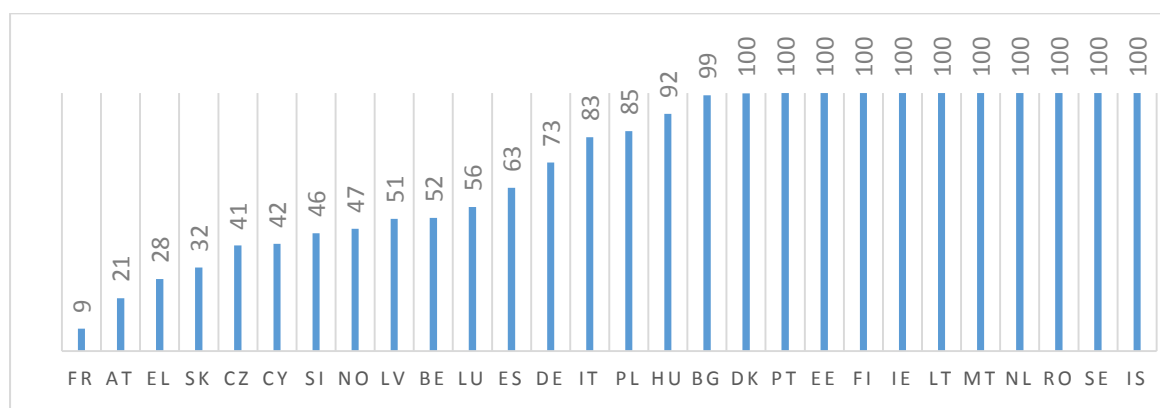
¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation, EUT L 321, 17.12.2018, s. 36.

² COCOM20-19.

³ Kommunikationskommittén inrättades på grundval av artikel 118 i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation.

⁴ Samtal från Förenade kungariket räknades bort från referensåret.

medlemsstater där nationella nummer fortfarande används. I dessa medlemsstater varierar användningen av det gemensamma europeiska nödnumret kraftigt, från 9 % i Frankrike till 99 % i Bulgarien.



Figur 1. Andel samtal till 112

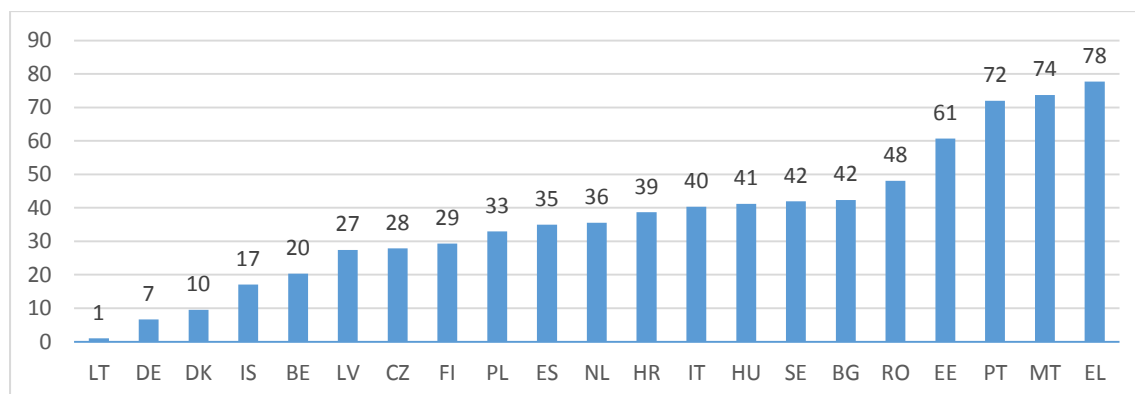
Antalet samtal till 112 beror på hur medvetna slutanvändarna är om tillgången till 112-numret, men även på om numret samexisterar med äldre nationella nummer. I medlemsstater där det fortfarande finns nationella nummer beror användningen av 112-numret på hur effektivt systemet för alarmeringscentraler har organiserats.

I länder där varje alarmeringstjänst har sin egen alarmeringscentral bör det säkerställas att samtal till 112 förmedlas och hanteras på ett effektivt sätt av den lämpligaste alarmeringstjänsten. Genom ett modernt genomförande av nationella system för alarmeringscentraler säkerställs en sammankopplad och redundant hantering av både samtal till 112 och samtal till nationella nummer, samtidigt som tillgång ges till alla berörda alarmeringstjänster. I sådana system bör en dirigeringsfunktion införas som är anpassad till den nuvarande tekniska utvecklingen och säkerställer att all nödkommunikation – samtal, textbaserad kommunikation, video, inbegripet kommunikation från nätoberoende leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster – hanteras av den lämpligaste alarmeringscentralen och den lämpligaste alarmeringstjänsten.

Samtal från mobiltelefoner översteg kraftigt antalet samtal från fasta telefoner. I genomsnitt ringdes 73 % av samtalen från mobiltelefoner. Användningen av mobiltelefoner för nödkommunikationssyften varierar dock kraftigt i medlemsstaterna, från 55 % i Kroatien och Luxemburg till 97 % i Tjeckien och 98 % i Lettland.

Den växande användningen av mobiltelefoner, i synnerhet smarttelefoner, visar på vikten av att säkerställa oavbruten tillgång till alarmeringstjänster i mobilnät. Den tyder också på att den ökande mängden data och funktioner från både nätverket och slutanvändarens terminal kan göra nödkommunikationen effektivare (t.ex. samtalslokalisering, text och video för slutanvändare med funktionsnedsättning, vertikalt läge (z-axel) och andra kontextuella uppgifter).

Förhållandet mellan andelen falska samtal⁵ och det totala antal nödsamtal varierar fortfarande betydligt mellan medlemsstaterna⁶, och uppgick till 78 % i Grekland. Vissa medlemsstater tillåter inte samtal från telefoner utan SIM-kort för att minska risken för falska samtal som kan belasta systemet för alarmeringscentraler. Tillgång till alarmeringstjänster från telefoner utan SIM-kort tillåts dock i merparten av medlemsstaterna (19)⁷ och i Island.



Figur 2. Falska samtal till nödnummer (%)

Enligt artikel 109 i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation får medlemsstaterna tillåta andra nödkommunikationsmedel än samtal till 112. För närvarande använder medlemsstaterna sms- och appbaserad kommunikation som alternativa former för tillgång för alla slutanvändare.

13 medlemsstater och Island tillät sms-baserad nödkommunikation för alla slutanvändare⁸. I tio medlemsstater⁹ och Island skickas nöd-sms till 112. Antalet nödmeddelanden via sms varierar kraftigt beroende på i vilken grad denna typ av nödkommunikation marknadsförs, från ett fåtal till tiotusentals. Nio medlemsstater och Island bekräftar att nöd-sms tillhandahålls kostnadsfritt.

Utöver möjligheten att nå alarmeringstjänster genom att ringa 112 användes i 14 medlemsstater¹⁰ och Island nationella eller regionala applikationer som är tillgängliga för alla slutanvändare¹¹ och möjliggör nödkommunikation. Med hjälp av dessa lösningar för tillgång kan slutanvändare, beroende på lösningarnas utformning, dela ytterligare information med alarmeringscentralen, eventuellt lämna lokaliseringssuppgifter från terminalen eller

⁵ Falska samtal är samtal som inte följs upp med ingripande eller assistans från alarmeringscentralen eller alarmeringstjänsten. Samtal där någon rapporterar en nödsituation som redan har lett till ingripande eller assistans från alarmeringscentralen och därmed inte leder till separat ingripande eller assistans betraktas inte som falska samtal.

⁶ 20 medlemsstater och Island lämnade uppgifter om falska samtal.

⁷ AT, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK.

⁸ I vissa medlemsstater används sms-kommunikation endast av slutanvändare med funktionsnedsättning, såsom framgår av avsnitt 8.

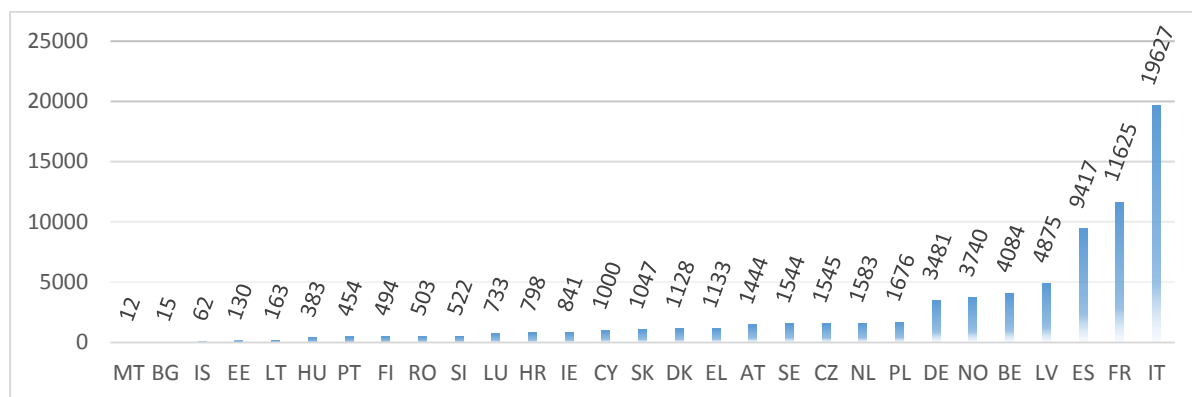
⁹ EE, EL, FI, HR, IE, IS, LT, LU, LV, SI, SK.

¹⁰ AT (regional), BE, CY, CZ, DK, FI, IT, LU, LV, MT, PL, RO, SE, SK.

¹¹ Appbaserad kommunikation används i vissa medlemsstater endast av slutanvändare med funktionsnedsättning, såsom framgår av avsnitt 8.

kommunicera i text med alarmeringscentralen. Belgien och Polen bekräftade att den datatrafik som genereras av nöddappen är kostnadsfri.

eCall-samtal från bilar som kan förmedla nödanrop till 112 bör på ett adekvat sätt dirigeras till den lämpligaste alarmeringscentralen vid en olycka. Medlemsstaterna var tvungna att se till att deras system för alarmeringscentraler var redo att ta emot eCall-samtal senast den 1 oktober 2017¹². Sedan den 31 mars 2018 ska biltillverkare¹³ installera det 112-baserade eCall-systemet i alla nya fordon av kategori M1 (personbilar) och N1 (lätta motorfordon).



Figur 3. Antal eCall-samtal i EU

Eftersom den relevanta förordningen endast gäller nya fordonstyper som måste genomgå ett förfarande för typgodkännande – dvs. inte alla nytillverkade fordon – bör dess effekter först börja märkas när antalet nya fordon på vägarna ökar. De uppgifter som 27 medlemsstater, Island och Norge lämnade tyder på att eCall-systemet utnyttjas effektivt.

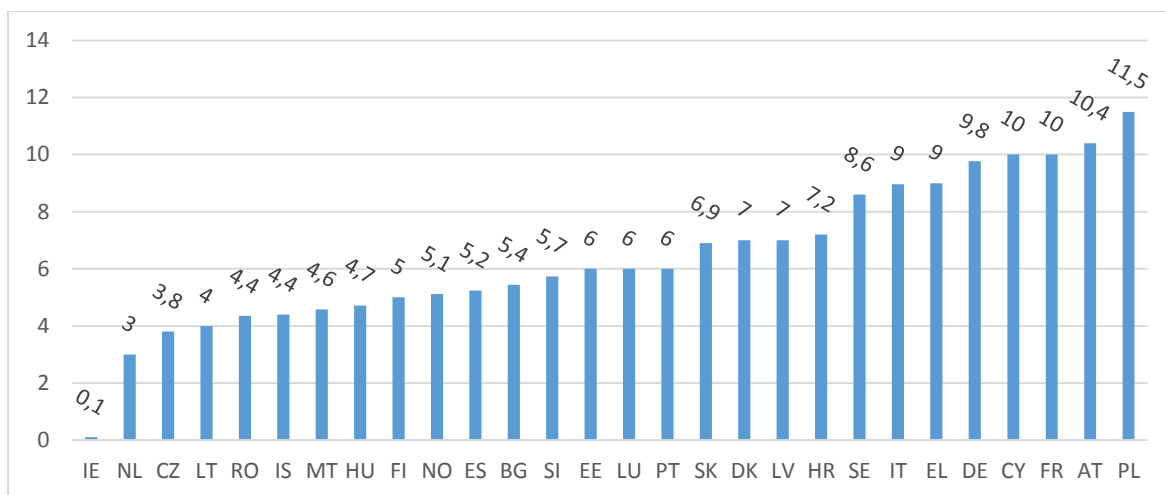
3. SVARSTID¹⁴

21 medlemsstater, Island och Norge rapporterade mindre än 10 sekunder i genomsnitt för den svarstid som behövs för att komma i kontakt med alarmeringstjänsten. I 12 medlemsstater och i Island besvarades samtidigt minst 90 % av samtalerna inom 10 sekunder.

¹² I beslut nr 585/2014/EU, som antogs den 3 juni 2014, föreskrivs ett obligatoriskt införande, senast den 1 oktober 2017, av den larmcentralinfrastruktur som krävs för att ta emot och hantera eCall-samtal via nödnumret 112 i EU, i enlighet med de specifikationer som fastställs i delegerad förordning (EU) nr 305/2013.

¹³ I förordning (EU) 2015/758 fastställs allmänna krav för EG-typgodkännande av fordon med avseende på 112-baserade eCall-system i fordon samt av 112-baserade eCall-system i fordon, komponenter och separata tekniska enheter.

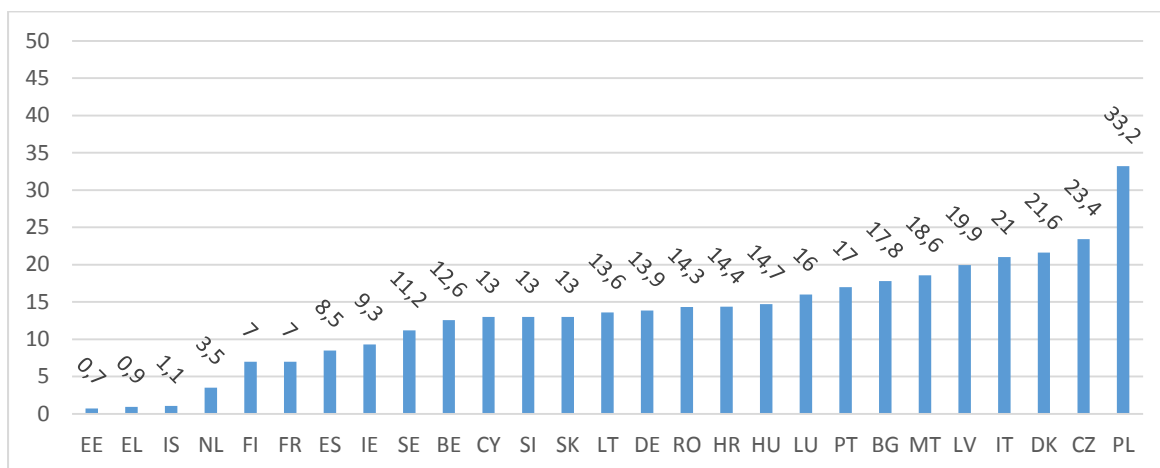
¹⁴ Tiden mellan den tidpunkt då nödsamtalet visas hos alarmeringscentralens första växel och den tidpunkt då samtalet besvaras av en mänsklig operatör på alarmeringscentralen.



Figur 4. Genomsnittlig svarstid för nödsamtal (sekunder)

4. ANDEL ÖVERGIVNA SAMTAL

26 av de svarande rapporterade¹⁵ om samtal som visas för alarmeringscentralens växel men avbryts innan en mänsklig operatör besvarar dem. Övergivna samtal kan orsakas av nätverksproblem, överbelastning, tekniska fel, hanteringskapacitet, att uppringaren lägger på (kanske för att ha ringt av misstag) etc. Även om operatörerna på alarmeringscentralerna inte kan kontrollera ofrivilliga samtal och uppringare som lägger på pekar bristen på hanteringskapacitet på underlåtenhet att på ett tillfredsställande sätt besvara och hantera samtal till 112 i det nationella systemet för alarmeringscentraler.



Figur 5. Andel övergivna samtal till nödnummer

Även om slutanvändarens beteende och nätverksproblem påverkar både svarstiden och andelen övergivna samtal är organisationen av och kapaciteten hos det nationella systemet för alarmeringscentraler avgörande för en effektiv hantering av nödsamtal och nödkommunikation genom andra former för tillgång. I slutändan skulle redundanskrav på

¹⁵ Österrike och Norge lämnade inte dessa uppgifter.

alarmeringscentraler garantera motståndskraften i systemet för alarmeringscentraler. Stora nödsituationer – naturkatastrofer, terrorattentat och mer nyligen utbrottet av covid-19-krisen – visade på vikten av att uppfylla redundanskrav som säkerställer att nödkommunikationstrafik kan avledas till andra sammankopplade alarmeringscentraler i systemet. För att kunna utnyttja den tekniska utvecklingen anläggs helt IP-baserade nät av sammankopplade alarmeringscentraler i flera medlemsstater för att säkerställa resurseffektivitet och, viktigast av allt, att alla nödsamtal hanteras effektivt.

5. BRIST PÅ LOKALISERINGSUPPGIFTER

I artikel 26.5 i direktivet om samhällsomfattande tjänster¹⁶ föreskrivs en skyldighet för operatörer inom elektronisk kommunikation att göra lokaliseringsuppgifter tillgängliga så snart samtalet når den myndighet som hanterar nödsamtalet. Från och med den 21 december 2020 är det enligt artikel 109 i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation obligatoriskt att tillgängliggöra inte bara nätbaserade lokaliseringsuppgifter utan även exaktare sådana från terminalen¹⁷ för den lämpligaste alarmeringscentralen.

I de flesta rapporterade medlemsstater¹⁸ uppstår en brist på nätbaserade lokaliseringsuppgifter i mindre än 5 % av samtalen. Underlåtande att tillhandahålla lokaliseringsuppgifter rapporterades oftare för Ungern (9 %), Italien (10 %), Spanien (12 %), Polen (13,5 %) och Lettland (21 %).

Tillgången till lokaliseringsuppgifter från terminaler beror på i vilken utsträckning de utnyttjas. I vissa medlemsstater används lösningen avancerat system för lokalisering av mobiltelefoner (AML)¹⁹ i de två populäraste mobila operativsystemen – Android och iOS – eller i endast ett av dem. Därför kan det hända att upp till 60–70 % av samtalen fortfarande inte omfattas av denna mycket exakta lokalisering, trots att det nationella systemet för alarmeringscentraler uppgraderas för att ta emot AML²⁰. Utöver att lokalisera den slutanvändare som ringer 112 kan medlemsstaterna även aktivera AML på Android-telefoner för nöd-sms. Denna funktion är ännu inte tillgänglig på Apples iOS-system.

Slutanvändare som använder roaming under besök i andra medlemsstater kan vara mer utsatta i en nödsituation, eftersom de kanske inte kan beskriva exakt var de är. AML används i 19 medlemsstater, och i Island och Norge, men endast 6 medlemsstater bekräftade att lokalisering som baserar sig på terminaler är tillgänglig för slutanvändare som använder roaming. Alla medlemsstater uppger att de inte kan garantera att slutanvändaren inte debiteras av hemoperatören för överföringen av lokaliseringsuppgifter från terminaler. Detta kan förklaras av jurisdiktionsgränser och bristande övervakningskapacitet.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, EGT L 108, 24.4.2002, s. 51.

¹⁷ Även om noggrannheten i nätbaserade lokaliseringsuppgifter kan variera från 50 m till 40 000 m ger lokaliseringsuppgifter från terminaler en mycket exaktare lokalisering upp till 5 m.

¹⁸ 22 medlemsstater har lämnat relevanta uppgifter.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/112-112-day-locating-emergency-calls-aml-technology-rise>

²⁰ Estland (70 %), Rumänien (60 %), Sverige (45 %), Irland (43 %), Malta (36 %), Norge (30 %), Litauen (14 %).

Det starka genomslaget för smarttelefoner har fördelen att nödkommunikationen blir effektivare tack vare tillgången till exakta lokaliseringssuppgifter. I det av kommissionen finansierade projektet HELP112 II för införande av AML i sju medlemsstater uppskattas att AML i ett tioårigt perspektiv skulle kunna rädda mellan 8 620 och 10 530 liv sammanlagt i EU. Samtidigt skulle AML kunna ha positiva effekter²¹ på mellan 88 360 och 104 640 liv sammanlagt i EU. För att uppnå dessa fördelar bör AML införas helt i medlemsstaterna, inbegripet kostnadsfria exakta lokaliseringssuppgifter för slutanvändare som använder roaming, som står för ungefär 1 % av alla nödsamtal som rings i EU.

6. KORREKTHET OCH TILLFÖRLITLIGHET HOS LOKALISERINGSSUPPGIFTER

Enligt artikel 26.5 i direktivet om samhällsomfattande tjänster måste medlemsstaterna fastställa kriterier för korrekthet och tillförlitlighet hos lokaliseringssuppgifter. Utöver de nätbaserade lösningar som införts enligt direktivet om samhällsomfattande tjänster föreskrivs i artikel 109.6 i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att både nätbaserade lokaliseringssuppgifter och lokaliseringssuppgifter från terminaler görs tillgängliga för den lämpligaste alarmeringscentralen. Medlemsstaterna måste fortsätta att fastställa kriterier för korrekthet och tillförlitlighet hos lokaliseringssuppgifter, vid behov efter samråd med Berec. Kommissionen har antagit delegerad förordning 2019/320²² som syftar till att stödja de politiska mål som fastställs i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation. Enligt förordningen ska tillverkare av smarttelefoner, som ett villkor för marknadstillträde, se till att data från globala system för satellitnavigering (GNSS), åtminstone från EU:s Galileosystem, och data från wifi görs tillgängliga vid nödkommunikation. På så vis blir det möjligt att lokalisera smarttelefonen, och därmed personen som bär på den, med tillfredsställande och effektiv noggrannhet. Förordningen ska tillämpas från och med den 17 mars 2022.

Nätbaserad lokalisering

I alla medlemsstater, och i Island och Norge, meddelas lokaliseringen för en person som ringer från ett *fast nät* med hjälp av adressen för installationen eller uppringarens gatuadress/postadress/faktureringsadress.

Alla medlemsstater rapporterade att för samtal från *mobilmät* meddelas lokaliseringen med hjälp av lokaliseringsbeteckningen/sektors-ID:t, som skapar hög tillförlitlighet hos den data som överförs till operatören på alarmeringscentralen. Den rapporterade noggrannheten sträcker sig från 500 m till 40 km, beroende på nätets täthet, dvs. om det är stad eller landsbygd. Mer exakta mobilnätbaserade lokaliseringslösningar som används är påskyndande, tur- och returtid eller sektors-ID. Dessa positioneringsmetoder förbättrar avsevärt den nätbaserad lokaliseringens noggrannhet, i vissa fall upp till 50 m.

Lösningar för lokalisering som baserar sig på terminaler

²¹ Positiva effekter är färre skador tack vare snabbare nödhjälp, som möjliggörs av att den drabbade lokaliserar exakt och hittas.

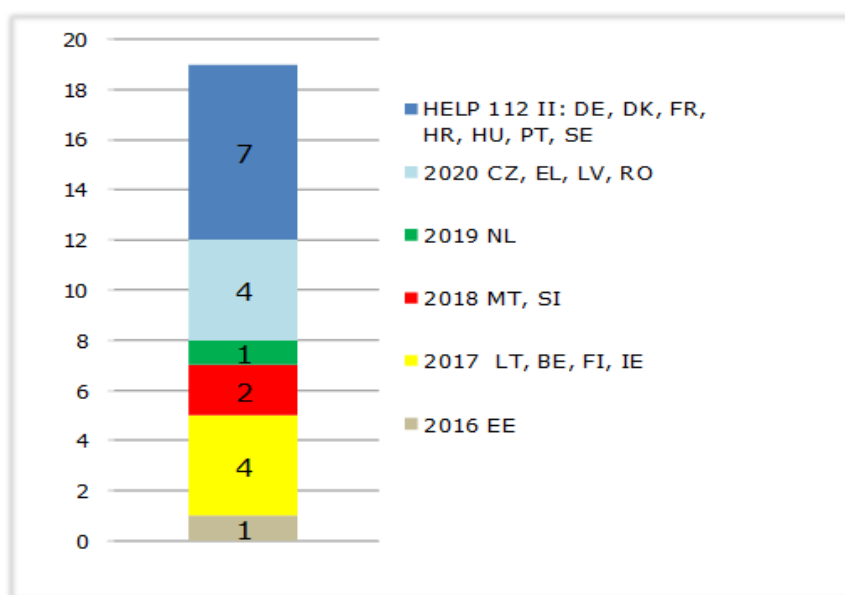
²² Kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/320 av den 12 december 2018 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/53/EU vad gäller tillämpningen av de väsentliga krav som avses i artikel 3.3 g i det direktivet i syfte att säkerställa lokalisering av nödsamtal från mobila enheter, EUT L 55, 25.2.2019, s. 1.

När det gäller lösningar för lokalisering som baserar sig på terminaler redovisade medlemsstaterna två typer av genomförande, som beskrivs nedan.

a) Avancerat system för lokalisering av mobiltelefoner (AML)

AML kan förbättra noggrannheten upp till 4 000 gånger och ge en noggrannhet till under 100 m²³. Lösningen bortser inte från den information om lokaliseringsbeteckning som nätverket ger, utan kompletterar den snarare med antingen GNSS- eller wifi-lokaliseringsuppgifter som fås från terminalen. För att GNSS-data, särskilt data från EU:s system för satellitnavigering Galileo, ska gynna EU-medborgarna undertecknade och inledde kommissionen i november 2018 projektet HELP112 II för införande av AML från terminaler. Det vinnande konsortiet bestod av sju medlemsstater, nämligen Danmark, Frankrike, Kroatien, Portugal, Sverige, Tyskland och Ungern. Projektet slutfördes i augusti 2020.

Utöver de sju medlemsstater som deltog i projektet HELP112 II införde ytterligare fyra medlemsstaterna lösningen 2020: Tjeckien, Grekland, Lettland och Rumänien. Sedan september 2020 har 19 medlemsstater, Island och Norge säkerställt att deras system för alarmeringscentraler är AML-kompatibla.



Figur 6. AML-användning i medlemsstaterna

b) Lokaliseringsuppgifter från terminaler genom en nödapp

Nödappar som införs på nationell eller regional nivå gör det möjligt att ge exaktare lokaliseringsuppgifter, som baseras på smarttelefonens GNSS- eller wifi-kapacitet, än de uppgifter som fås med hjälp av nätbaserade lösningar.

²³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/112-112-day-locating-emergency-calls-aml-technology-rise>

Dessa appar kräver dock att medborgaren agerar i förväg – till skillnad från AML – eftersom de måste laddas ned. Överföringen av lokaliseringssuppgifter är endast möjlig när dataanslutningen är aktiv.

7. GENOMSNITTLIG TID SOM BEHÖVS FÖR ATT 112-OPERATÖREN SKA TA EMOT LOKALISERINGSSUPPGIFTERNA

Enligt artikel 26.5 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska den myndighet som hanterar nödsamtal förses med lokaliseringssuppgifterna omedelbart.

Kommissionen övervakar regelbundet medlemsstaternas efterlevnad av dessa krav. Till följd av denna övervakning inledde kommissionen i juli 2019 överträdelseförfaranden mot Kroatien och Grekland på grund av underlåtande att tillhandahålla lokaliseringssuppgifter i rätt tid. Sedan dess har dessa medlemsstater tagit itu med de problem som kommissionen tog upp.

Tack vare genomförandet av ”push-systemet” eller det automatiska ”pull-systemet” rapporterade alla medlemsstater att *nätbaserade lokaliseringssuppgifter* tillhandahölls nästan omedelbart (upp till tio sekunder).

På grund av sin inneboende struktur är teknik för *lokalisering som baserar sig på terminaler* beroende av terminalernas hastighet för att få relevanta lokaliseringsparametrar från GNSS- eller wifi-signaler. På grundval av rapporterna från 15 medlemsstater bekräftades att lokaliseringssuppgifter från terminaler kunde tillhandahållas nästan omedelbart till upp till 20 sekunder.

Enligt artikel 109.6 i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation ansvarar medlemsstaterna för att säkerställa att lokaliseringssuppgifter, både nätbaserade sådana och uppgifter från terminaler, görs tillgängliga för den lämpligaste alarmeringscentralen utan dröjsmål.

8. TILLGÅNG TILL ALARMERINGSTJÄNSTER VID ROAMING I EU

Alla medlemsstater rapporterade om tillgången till 112 och nätbaserade lokaliseringssuppgifter vid roamingsamtal.

Elva medlemsstater²⁴ och Island lämnade uppgifter om antalet samtal till 112 från slutanvändare som använder roaming. Dessa medlemsstater står för en tredjedel av nödsamtalen till 112. På grundval av dessa data kan man extrapolera att 1,09 % av alla samtal till 112 rings av slutanvändare som använder roaming, ungefär 1,5 miljoner samtal till 112 i EU.

I medlemsstater där nationella nödnummer fortfarande används kan roaminganvändare även ringa dessa nummer. Även om de uppgifter som fem medlemsstater har lämnat inte är helt uttömmande²⁵ uppskattas det att 800 000 samtal rings till nationella nödnummer av

²⁴ LU, HR, MT, SI, SE, CY, EE, CZ, RO, IT, BG.

²⁵ I exempelvis Italien översteg samtal till nationella nummer av roaminganvändare från EU (169 681) kraftigt samtal till 112 (93 699). I Cypern motsvarar samtidigt samtal till nationella nummer (251) en bråkdel av

slutanvändare som använder roaming. En konsoliderad uppskattning tyder därför på att totalt 2,3 miljoner nödsamtal ringdes av slutanvändare som använder roaming under rapporteringsperioden.

De tillgängliga uppgifterna bekräftar att slutanvändare som använder roaming inte omfattas av kostnadsfria lokaliseringssuppgifter från terminaler, såsom förklarades i avsnitt 4. Endast sex medlemsstater bekräftade att lokalisering som baserar sig på terminaler är tillgänglig för slutanvändare som använder roaming. På grund av jurisdiktionsgränser och bristande övervakningskapacitet kan besökta medlemsstater inte garantera att hemoperatörerna inte debiterar slutanvändarna för överföringen av lokaliseringssuppgifter från terminaler.

9. TILLGÅNG TILL ALARMERINGSTJÄNSTER FÖR SLUTANVÄNDARE MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

I enlighet med artikel 26.4 i direktivet om samhällsomfattande tjänster är medlemsstaterna skyldiga att se till att tillträde för slutanvändare med funktionsnedsättning till alarmeringstjänster är likvärdigt med det tillträde som åtnjuts av andra slutanvändare.

Likvärdighetsprincipen innebär att slutanvändare med funktionsnedsättning ska kunna nå alarmeringstjänster med hjälp av elektroniska kommunikationstjänster på ett sätt som funktionsmässigt motsvarar den tillgång till alarmeringstjänster som garanteras andra slutanvändare genom att ringa 112-numret.

Mot denna rättsliga bakgrund måste medlemsstaterna genomföra tillgänglighetslösningar som efterliknar (motsvarar) den tvåvägstalkommunikation som garanteras vid ett samtal till 112. Dessa lösningar bör möjliggöra tvåvägstalkommunikation genom text eller video, även vid roaming. Med hänsyn till likvärdigheten bör medlemsstaterna se till att lokaliseringssuppgifter görs tillgängliga för den lämpligaste alarmeringscentralen, så att alarmeringstjänsten kan ingripa effektivt. Till följd av den regelbundna övervakningen av efterlevnad med dessa regler inledde kommissionen i juli 2019 överträdelseförfaranden mot Tjeckien, Tyskland och Spanien för bristande tillgänglighet för slutanvändare med funktionsnedsättning²⁶. Sedan dess har de åtgärder som Spanien vidtagit löst det problem som kommissionen tog upp, medan Tjeckien och Tyskland håller på att genomföra åtgärder för att komma till rätta med dessa problem.

Medlemsstaterna har infört ett stort antal tillgänglighetslösningar för att slutanvändare med funktionsnedsättning ska kunna få tillträde till alarmeringstjänster: realtidstext, totalkonversation²⁷, sms, nödappar, webbtjänster, samtalsförmedlande tjänster, tillgång från särskilda enheter, e-post eller fax.

samtalen till 112 (26 520) av roaminganvändare från EU. På liknande sätt ringer roaminganvändare från EU 112 fyra gånger så ofta som nationella nummer (6 353 jämfört med 1 565).

²⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_19_4251

²⁷ I enlighet med definitionen i artikel 2 i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation. (35) totalkonversationstjänst: en multimedietjänst för realtidskonversation som tillhandahåller dubbelriktad symmetrisk realtidsöverföring av video, realtidstext och tal mellan användare på två eller flera platser,

Den vanligaste tekniken är sms, som används i 23 medlemsstater²⁸, Island och Norge. Sms-teknik säkerställer dubbelriktad, textbaserad interaktion mellan den person som larmar alarmeringstjänsten och alarmeringscentralen. I vissa medlemsstater genererar nöd-sms på Android-telefoner exakta AML-lokaliseringsuppgifter från terminaler som skickas till alarmeringscentralen. Denna funktion är ännu inte tillgänglig på iOS-enheter.

Nödappar används i 17 medlemsstater och Island²⁹ och kan, beroende på sin utformning, kräva att användaren ringer ett nödsamtal eller skickar ett sms-meddelande, men kan också fungera som en plattform för att tillhandahålla realtidstext och totalkonversationskommunikation enligt den senaste tekniken. Dessutom kan appar ge exakta lokaliseringsuppgifter från terminaler baserat på positioneringsdata från GNSS/wifi (5–100 m) genom datakanalen.

Samtalsförmedlande tjänster för slutanvändare med funktionsnedsättning kan också förmedla en överföring för tillträde till alarmeringstjänster. I dessa fall har användarlokalisering ännu inte genomförts i medlemsstaterna, men detta bör vara tekniskt möjligt.

Fax används i ett antal medlemsstater. Fax säkerställer dock inte den snabba tvåvägskommunikation som krävs i en nödsituation, jämfört med hur effektivt ett samtal till 112 är. På liknande sätt innebär ett e-postmeddelande, som också tas upp som en tillgänglighetslösning under vissa omständigheter, att automatiska lokaliseringsuppgifter för användaren inte skickas till alarmeringscentralen.

Den ändrade och förstärkta rättslig ram som fastställdes i artikel 109.5 i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation bör genomföras för slutanvändare med funktionsnedsättning från och med den 21 december 2020. Enligt den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation ska åtgärder för slutanvändare med funktionsnedsättning stämma överens med unionsrätten om harmonisering av tillgänglighetskraven för produkter och tjänster³⁰, säkerställa interoperabilitet mellan medlemsstater och, där så är möjligt, inte kräva förhandsregistrering för tillträde till alarmeringstjänster genom alternativa nödkommunikationsmedel. I den europeiska rättsakten om tillgänglighet föreskrivs tillgång till nödkommunikation utöver talkommunikation genom realtidstext eller, om video tillhandahålls, video som synkroniseras i en totalkonversation³¹. De nationella systemen för alarmeringscentraler ska uppfylla dessa krav³² senast den 28 juni 2025. Enligt rättsakten ska även nödkommunikation till det gemensamma europeiska nödnumret 112 besvaras på lämpligt sätt med samma kommunikationsmedel som kommunikationen mottogs, nämligen genom synkroniserat tal och text (inbegripet realtidstext) eller, om video tillhandahålls, tal, text (inbegripet realtidstext) och video som synkroniseras i en totalkonversation. Medlemsstaterna kan även skjuta upp den relevanta uppgraderingen av sina system för alarmeringscentraler fram till den 28 juni 2027.

²⁸ AT, BE, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SE, SI, SK.

²⁹ BE, BG, CY, CZ, DK, ES, FI, FR, HU, IT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SK.

³⁰ Den europeiska rättsakten om tillgänglighet, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster, EUT L 151, 7.6.2019, s. 70.

³¹ Den europeiska rättsakten om tillgänglighet, artikel 4.1 och bilaga I, avsnitt IV, led a.

³² Den europeiska rättsakten om tillgänglighet, artikel 4.8 och bilaga I, avsnitt V.

I enlighet med artikel 109.7 i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation ska dessutom medlemsstaterna säkerställa att slutanvändarna får tillräcklig information om att det gemensamma europeiska nödnumret 112 finns, om hur det kan användas och om dess tillgänglighetsfunktioner, bland annat genom initiativ speciellt riktade till personer som reser mellan olika medlemsstater och slutanvändare med funktionsnedsättning. Informationen ska ges i lättillgängliga format och ta hänsyn till olika typer av funktionsnedsättning. Genom artikel 14 i roamingförordningen³³ förstärks endast denna bestämmelse när det gäller möjligheten att nå alarmeringstjänster genom att ringa dem ”kostnadsfritt på det europeiska larmnumret 112”. I praktiken informeras slutanvändare som använder roaming endast av sin mobiloperatör om möjligheten att ringa ett röstsamtal till 112. Slut användare med funktionsnedsättning informeras inte av sin mobiloperatör om hur de kan få tillgång till nödkommunikation i den besökta medlemsstaten.

Slutanvändare med funktionsnedsättning åtnjuter inte likvärdig tillgång, särskilt vid roaming. Eftersom dessa slut användare inte kan ringa 112 måste de förlita sig på nationellt fragmenterade lösningar, som ofta inte är likvärdiga med tvåvägstalkommunikation. Denna situation står i kontrast till andra slut användares tillgång till det harmoniserade gemensamma europeiska nödnumret 112. Slut användare som använder roaming har inte alltid tillgång till de alarmeringstjänster som garanteras i den besökta medlemsstaten och informeras inte om de tillgängliga formerna för tillgång.

Endast nio medlemsstater (BE, BG, ES, FR, IT, LV, MT, NL, PT) rapporterade om införandet av en lösning för tillgång som säkerställer grundläggande funktioner i interaktiv kommunikation och användarlokalisering, som skulle vara tillgänglig för slut användare som använder roaming. Alla dessa besökta medlemsstater uppger att de inte kan garantera att slut användaren inte debiteras av hemoperatören för användningen av alternativa former för tillgång. Detta kan förklaras av jurisdiktionsgränser och bristande övervakningskapacitet.

Enligt artikel 109.5 i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation ska tillgång till alarmeringstjänster säkerställas, om möjligt utan förhandsregistrering. När det gäller nationella nödappar för slut användare med funktionsnedsättning skulle detta innebära att den nationella appen skulle kunna användas i den besökta medlemsstaten för att nå alarmeringstjänster³⁴.

Befintliga system för alarmeringscentraler kan ännu inte hantera och behandla nödkommunikation som verkligen är tillgänglig för slut användare med funktionsnedsättning. Införandet av den senaste tekniken för realtidstext och totalkonversation innebär att systemet för alarmeringscentraler måste uppgraderas till ett helt IP-baserat nät av sammankopplade alarmeringscentraler som på ett tillfredsställande sätt dirigerar och behandlar IP-baserad nödkommunikation.

En översikt över de alternativa former för tillgång för slut användare med funktionsnedsättning som för närvarande används i EU finns i bilaga II.

³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 531/2012 av den 13 juni 2012 om roaming i allmänna mobilnät i unionen, EUT L 172, 30.6.2012, s. 10.

³⁴ https://www.etsi.org/deliver/etsi_ts/103400_103499/103478/01.01.01_60/ts_103478v010101p.pdf

10. SLUTSATSER

Ett Europa som är rustat för den digitala eran bör innebära att alla medborgare har effektiv tillgång till alarmeringstjänster. Sedan det gemensamma europeiska nödnumret infördes 1991³⁵ har EU-lagstiftarnas mål varit att se till att varje medborgare som behöver hjälp får tillgång till alarmeringstjänster så fort som möjligt. Denna rapport visar att hanteringen av nödkommunikation, tillgången till korrekta lokaliseringssuppgifter, tillgängligheten av likvärdiga former för tillgång för slutanvändare med funktionsnedsättning och tillgången för slutanvändare som använder roaming är viktig för effektiviteten och snabbheten hos den nödhjälp som alarmeringstjänsterna skickar ut. Den digitala teknikens potential kan endast förverkligas till fullo om både nödkommunikationstjänsterna och de nationella systemen för alarmeringscentraler kan utnyttja den tekniska utvecklingen. För att detta mål ska uppnås måste alla medlemsstater anlägga helt IP-baserade nät av sammankopplade alarmeringscentraler för att säkerställa systemens redundans och, viktigast av allt, att all nödkommunikation – samtal, realtidstext, totalkonversation – hanteras effektivt.

Huvudsakliga slutsatser

- Andelen nödsamtal till det gemensamma europeiska nödnumret 112 utgjorde 56 % av alla nödsamtal. Av sammanlagt 267 miljoner samtal i EU var 150 miljoner samtal till 112. Det uppskattas att 2,3 miljoner nödsamtal ringdes av slutanvändare som använde roaming, varav 1,5 miljoner var samtal till 112.
- Genomförandet av samtalslokalisering som baserar sig på terminaler fortsatte att förbättras i EU. Utöver de sju medlemsstater som införde AML genom projektet HELP112 II, som finansieras av kommissionen, införde ytterligare fyra medlemsstater lokaliseringslösningen 2020: Tjeckien, Grekland, Lettland och Rumänien. Sedan september 2020 har 19 medlemsstater, Island och Norge säkerställt att deras system för alarmeringscentraler är AML-kompatibla. Endast sex medlemsstater bekräftade dock att lokalisering som baserar sig på terminaler är tillgänglig för slutanvändare som använder roaming. På grund av jurisdiktionsgränser och bristande övervakningskapacitet kan de besökta medlemsstaterna inte garantera att överföringen av lokaliseringssuppgifter är kostnadsfri för slutanvändaren.
- Enligt uppskattningarna skulle AML, i ett tioårigt perspektiv, kunna rädda över 10 000 liv sammanlagt i EU. Samtidigt skulle AML kunna ha positiva effekter³⁶ på över 100 000 liv sammanlagt i EU.
- Slut användare med funktionsnedsättning åtnjuter inte helt likvärdig tillgång till alarmeringstjänster, särskilt vid roaming. När dessa slut användare inte kan ringa 112 måste de förlita sig på nationellt fragmenterade lösningar. Denna situation står i kontrast till andra slut användares tillgång till det harmoniserade gemensamma europeiska nödnumret 112 och utgör en stor lucka i alarmeringstjänsternas tillgänglighet. Slut användare som använder roaming har inte alltid tillgång till de

³⁵ Rådets beslut 91/396/EEG av den 29 juli 1991 om införandet av ett gemensamt europeiskt larmnummer, EGT L 217, 6.8.1991.

³⁶ Positiva effekter är färre skador tack vare snabbare nödhjälp, som möjliggörs av att den drabbade lokaliseras exakt och hittas.

alarmeringstjänster som garanteras i den besökta medlemsstaten och informeras inte om de tillgängliga formerna för tillgång.

- Kommissionen övervakar regelbundet medlemsstaternas efterlevnad av skyldigheterna avseende 112-numrets funktionssätt. Till följd av denna övervakning inledde kommissionen i juli 2019 överträdelseförfaranden mot flera medlemsstater och fortsätter att sträva efter fullständig efterlevnad för att säkerställa att EU-medborgarna kan utnyttja nödnumret fullt ut.

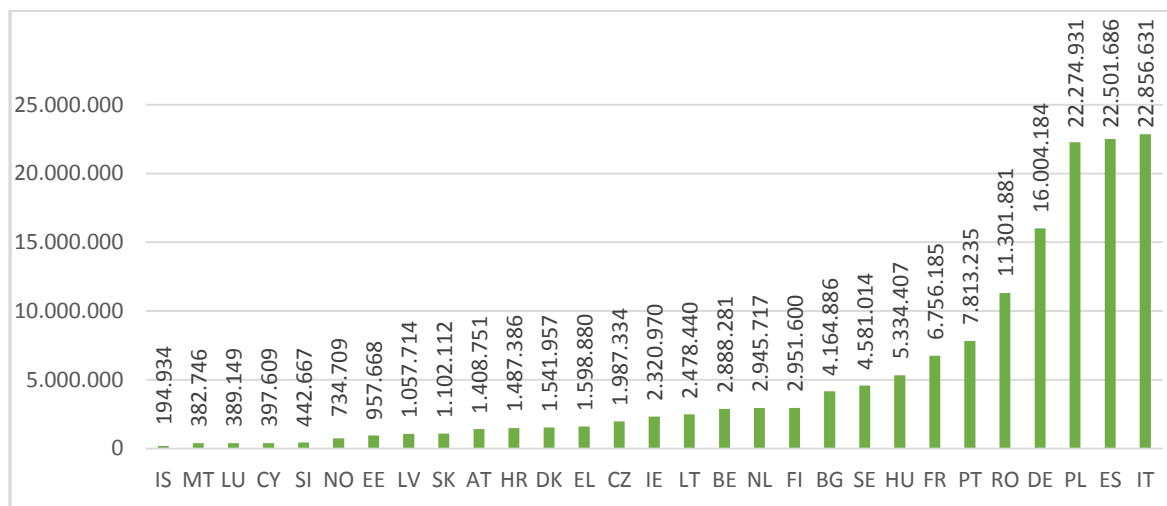
Framtida åtgärder och delmål

- Medlemsstaterna ska införliva och genomföra de åtgärder som krävs för att uppfylla kraven i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation, i synnerhet artikel 109 om nödkommunikation och det gemensamma europeiska nödnumret. Alla slutanvändare, inbegripet slutanvändare med funktionsnedsättning, oavsett var i EU de bor, ska kunna begära och ta emot hjälp från alarmeringstjänster på ett effektivt sätt.
- För att göra detta möjligt måste medlemsstaterna införa exakt samtalslokalisering för alla slutanvändare och likvärdiga former för tillgång för slutanvändare med funktionsnedsättning, inbegripet personer som reser till en annan medlemsstat.
- Medlemsstaterna bör uppgradera sina system för alarmeringscentraler för att säkerställa att de fungerar i den digitala eran.
- Kommissionen har inrättat en expertgrupp för nödkommunikation³⁷ som ska samarbeta med medlemsstaterna för att stödja dem i denna process. Dessutom tänker kommissionen inleda en studie för att hitta tekniska lösningar och lagstiftningslösningar som skulle förbättra tillgången till alarmeringstjänster. Kommissionen kommer att utnyttja den senaste tidens erfarenheter, som förvärvats under covid-19-krisen, av att inrätta digital infrastruktur för att främja driftskompatibiliteten hos nationella kontaktspårnings- och varningsappar. Såsom är fallet med spårningsappar bör alla slutanvändare kunna använda sina nationella nödappar i en annan besökt medlemsstat.
- Kommissionen vill se till att alla medborgare, inbegripet de som reser inom EU, har effektiv tillgång till alarmeringstjänster, även genom harmoniserade tekniska lösningar. För detta ändamål håller kommissionen på att utarbeta ett initiativ genom en delegerad akt i enlighet med mandatet i artikel 109.8 i den europeiska kodexen för elektronisk kommunikation.

³⁷ Kommissionens beslut C(2020)1133 av den 3 mars 2020 om inrättande av en expertgrupp för nödkommunikation, se även [kommissionens register över expertgrupper](#).

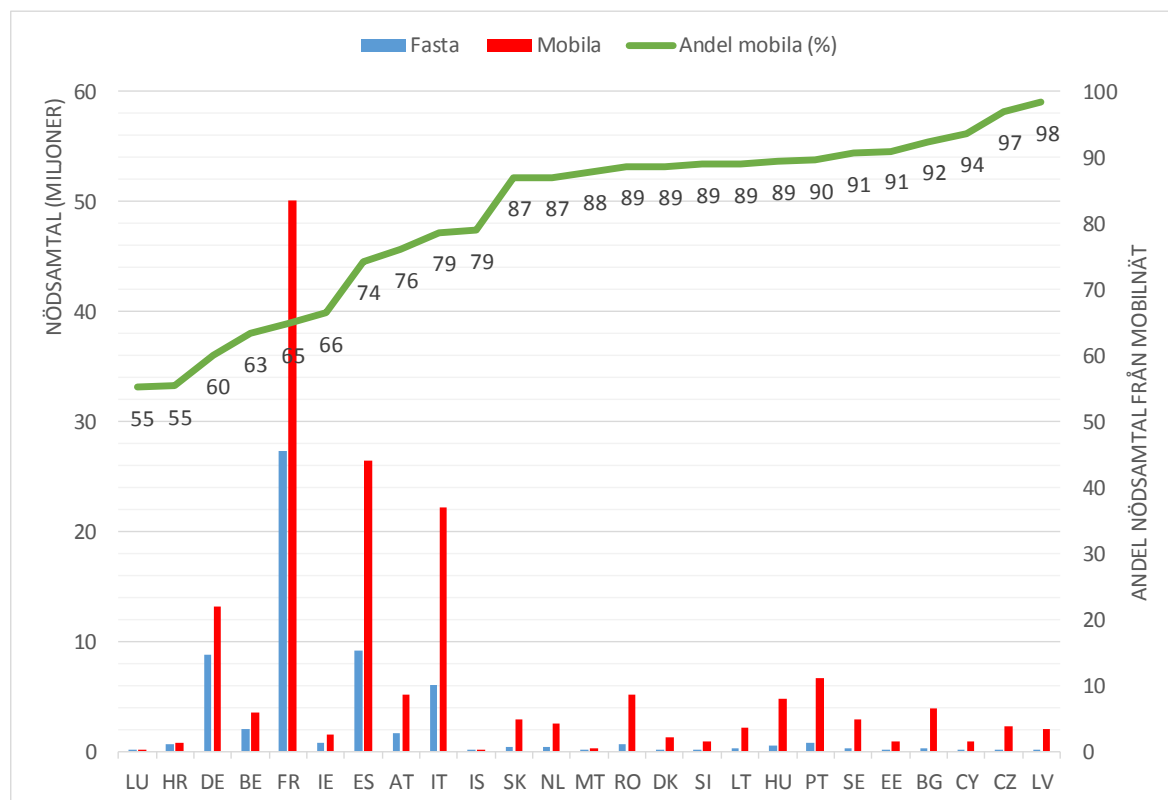
BILAGA I – STATISTIK ÖVER ÄNDAMÅLSENLIGHETEN I GENOMFÖRANDET AV NÖDNUMRET 112

Det totala antalet samtal till 112 år 2019 var 149 928 021, medan det totala antalet nödsamtal var 266 853 441.



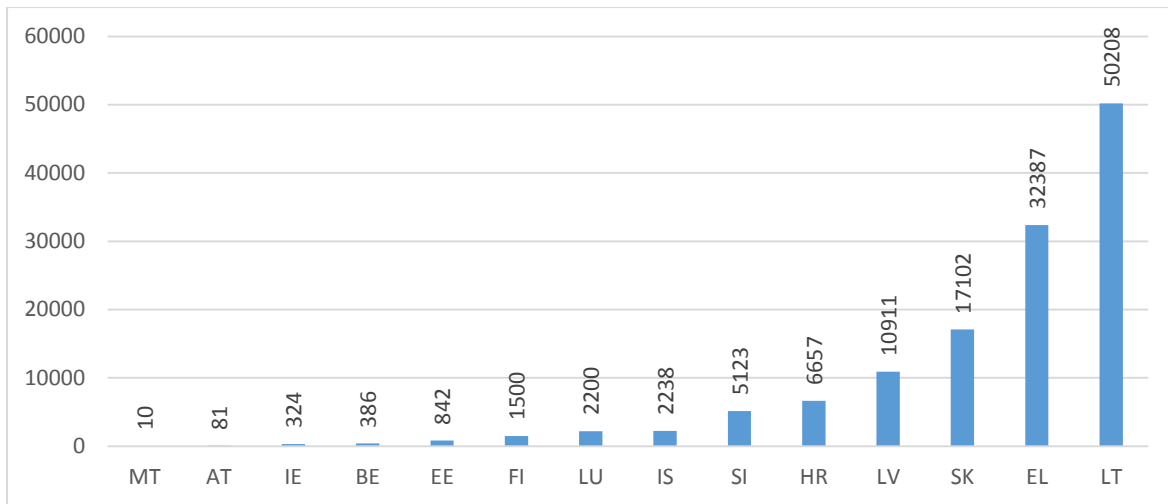
Figur 7. Antal samtal till 112

24 medlemsstater³⁸ redovisade antalet nödsamtal som ringdes från fasta nät och mobilnät under rapporteringsperioden.

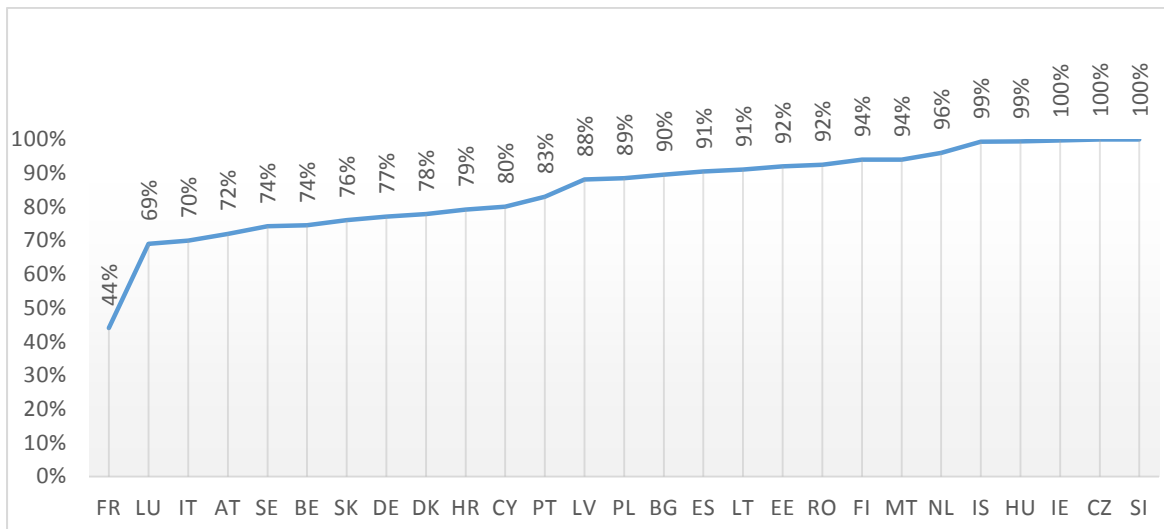


Figur 8. Antal nödsamtal till 112 från fasta nät och mobilnät

³⁸ Finland, Grekland och Polen lämnade inga uppgifter.



Figur 9. Sms-baserad nödkommunikation



Figur 10. Andel nödsamtal som besvaras inom 10 sekunder

BILAGA II – ALTERNATIVA FORMER FÖR TILLGÅNG TILL ALARMERINGSTJÄNSTER I EU:S MEDLEMSSTATER OCH EES-LÄNDER

	Funktionen är tillgänglig
	Funktionen är inte tillgänglig

	Tillgångsform	Inter-aktiv	Användar lokaliser- ing	Ingen registrering	Gratis	Roaming- tillträde	Fri roaming	Nummer
AT	Sms till 0800-133133							81
	Fax till 0800-133133							0
	E-post							26
BE	Sms till kortnummer							386
	Appen 112.be							Ej tillämpligt
	Fax till 112 eller 101							Ej tillämpligt
BG	Appen 112 Bulgaria							424
	Webbaserad tjänst							
CY	Fax till 1408 eller 1409							Ej tillämpligt
	Sms till 112 (endast för Cyta)							Ej tillämpligt
	App							Ej tillämpligt
	E-postmeddelande till polisen							Ej tillämpligt
	Samtalsförmedlande tjänst med allmän tillgänglighet							Ej tillämpligt
CZ	Sms till 112							Ej tillämpligt
	App							Ej tillämpligt
	Webbaserad alarmeringstjänst							Ej tillämpligt
	Samtalsförmedlande tjänst med allmän tillgänglighet							Ej tillämpligt
	Samtalsförmedlande tjänst – särskilda enheter (fasta)							Ej tillämpligt
	E-post							Ej tillämpligt
	Fax							Ej tillämpligt
DE	Fax till 112 eller 100							Ej tillämpligt
	Samtalsförmedlande tjänst							315
DK	Sms till lågnummer							Ej tillämpligt
	Samtalsförmedlande tjänst med allmän tillgänglighet							Ej tillämpligt
	Nödapp							Ej tillämpligt
EE	Sms till 112							15

	Tillgångsform	Inter- aktiv	Användar lokalisering	Ingen registrering	Gratis	Roaming- tillträde	Fri roaming	Nummer
EL	Sms till 112							Ej tillämpligt
	E-post							Ej tillämpligt
	Fax till kortnummer							Ej tillämpligt
ES	Regionalt sms till långnummer							220
	Regionala nödappar							1900
	Särskild samtalsförmedlande alarmeringstjänst (videosamtal)							100
	Regionala särskilda samtalsförmedlande alarmeringstjänster							2000
	Särskild samtalsförmedlande alarmeringstjänst							350
	Nödapp							50
FI	Sms till 112							1500
	Appen 112 Suomi							Ej tillämpligt
FR	Sms till 114							10048
	Fax till 114							164
	E-post							Ej tillämpligt
	Nödapp							5397
	Webbaserad app							
HR	Sms till 112							17
	Fax till 112							0
HU	Sms till 112							30263
	Appen 112-SOS							
IE	Sms till 112							324
	Särskild samtalsförmedlande alarmeringstjänst							Ej tillämpligt
	Samtalsförmedlande tjänst med allmän tillgänglighet							Ej tillämpligt
IT	Appen FlagMii							Ej tillämpligt
	Appen Where ARE U							Ej tillämpligt
	App för larm till polisen							Ej tillämpligt
LT	Sms till 112							50208
LU	Sms till 112 och 113							Ej tillämpligt
	Apparna GouvAlert och Echo 112							Ej tillämpligt
	Särskilda fasta enheter							Ej tillämpligt
	E-post							Ej tillämpligt

	Tillgångsform	Inter-aktiv	Användar lokaliser-ing	Ingen registrering	Gratis	Roaming-tillträde	Fri roaming	Nummer
	Fax till 112							Ej tillämpligt
LV	Sms till 112							10911
	Nödapp							Ej tillämpligt
MT	Appen 112.mt							145
	Webbtjänsten 112.mt							
	Sms till långnummer							10
NL	Nödapp							Ej tillämpligt
	Webbaserad alarmeringstjänst							Ej tillämpligt
	Sms till 112							Ej tillämpligt
	Särskild samtalsförmedlande alarmeringstjänst							Ej tillämpligt
	Samtalsförmedlande tjänst med allmän tillgänglighet							Ej tillämpligt
PL	Appen Alarm 112							772
PT	Sms till långnummer							Ej tillämpligt
	Nödapp							Ej tillämpligt
RO	Sms till 113							51
SE	Sms till 112							138
	Särskilda fasta enheter							0
	Allmän samtalsförmedlande tjänst							video: 325, text: 328
SI	Sms till 112							5123
SK	Sms till 112							17102
	Appen 155.sk							141
IS	Sms till 112							2238
	Apparna 112 Döff och SOS Iceland							50
NEJ	Sms till 112							Ej tillämpligt