EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.12.2020
COM(2020) 808 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om effektiviteten af gennemførelsen af det fælleseuropæiske alarmnummer "112"

1. INDLEDNING

I denne rapport gennemgås, hvor effektiv gennemførelsen har været af det fælleseuropæiske alarmnummer "112" i overensstemmelse med artikel 109, stk. 4, i den europæiske kodeks for elektronisk kommunikation[1] (EECC). Rapporten bygger på svar fra medlemsstaterne og to EØS-lande, Island og Norge, på det spørgeskema[2], der blev sendt til Kommunikationsudvalget (Cocom)[3] angående gennemførelsen af alarmkommunikation og det europæiske alarmnummer "112". Denne indsamling af oplysninger var den fjortende af den type undersøgelser, som har været gennemført af Kommissionens tjenestegrene siden 2007.

I henhold til artikel 109, stk. 4, i EECC kræves det, at Kommissionen senest den 21. december 2020 og hvert andet år derefter fremsender en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om effektiviteten af gennemførelsen af det fælleseuropæiske alarmnummer "112".

De indsamlede oplysninger byggede på specifikke spørgsmål, der tjener til at vurdere graden af gennemførelse af EU-rettens krav og forbedringen af de nationale alarmcentralsystemer. Indberetningsperioden for de kvantitative oplysninger (f.eks. antal alarmopkald til "112") er fra den 1. januar 2019 til den 31. december 2019. Ved vurdering af tilgængeligheden af et system (f.eks. udrulning af en løsning med opkaldslokalisering, applikation mv.) fremgår de senest tilgængelige oplysninger af rapporten. Medlemsstaterne og Cocom-observatører fra kandidat- og EØS-lande blev den 10. juni 2020 opfordret til at fremsende deres svar senest den 4. september 2020.

Medlemsstaterne blev opfordret til at udvikle deres måleværktøjer til overvågning af et antal indikatorer med henblik på at levere nøjagtige data om, hvordan deres 112-systemer fungerede. For hele rapporten gælder det, at hvis medlemsstater ikke nævnes i forbindelse med en kvalitativ eller kvantitativ vurdering, betyder det, at de relevante oplysninger ikke er blevet fremsendt til Kommissionens tjenestegrene. De detaljerede statistiske oplysninger findes i bilagene til denne rapport.

2. OPKALD TIL "112"

I 2019 foretog slutbrugere i EU opkald til det europæiske alarmnummer "112" tæt på 150 millioner gange. Selv om antallet af opkald til "112" var på samme niveau som året før[4], faldt det samlede antal alarmopkald med 4,5 % til 267 millioner. Opkald til "112" udgjorde 56 % af alle alarmopkald.

"112" er det eneste alarmnummer i Danmark, Estland, Finland, Malta, Nederlandene, Portugal, Rumænien og Sverige og, blandt EØS-landene, i Island. Men kun 20 % af opkaldene til "112" i EU finder sted i disse lande. Langt størstedelen af opkald til "112" finder sted i medlemsstater, hvor nationale numre stadig benyttes. Anvendelsen af det

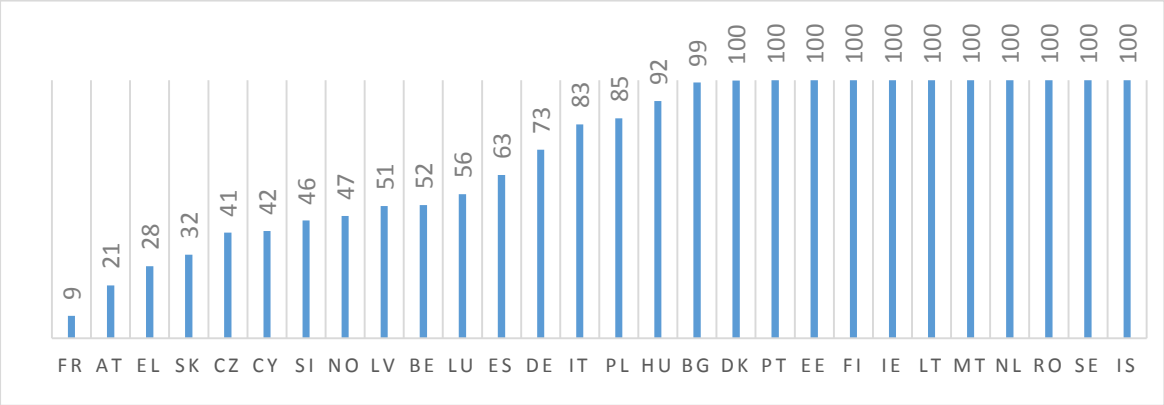
[1] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1972 af 11. december 2018 om oprettelse af en europæisk kodeks for elektronisk kommunikation (EUT L 321 af 17.12.2018, s. 36).

[2] COCOM20-19

[3] Kommunikationsudvalget er nedsat på baggrund af artikel 118 i EECC.

[4] Opkald foretaget i Storbritannien blev fratrukket i referenceåret.

fælleseuropæiske alarmnummer varierer stærkt i disse lande, fra 9 % i Frankrig til 99 % i Bulgarien.



Figur 1. Procentdel af opkald til "112"

Antallet af opkald til "112" afhænger af, hvorvidt slutbrugerne er bevidste om, at "112"-nummeret findes, men også af, om der samtidig findes nationale "gamle" numre. I medlemsstater, hvor nationale numre stadig findes, afhænger brugen af "112"-nummeret af, hvor effektivt alarmcentralsystemet er organiseret.

I lande, hvor hver beredskabstjeneste har sin egen alarmcentral, skal det sikres, at opkald til "112" effektivt viderestilles til og håndteres af den mest passende beredskabstjeneste. Gennemførelse af nationale alarmcentralsystemer i henhold til teknologiens aktuelle stade sikrer indbyrdes forbundet og redundant håndtering af både "112"-opkald og opkald til nationale numre, mens der gives adgang til alle pågældende beredskabstjenester. Disse systemer bør indføre en routing-funktion, der er tilpasset den eksisterende teknologiske udvikling, og som sikrer, at al alarmkommunikation — opkald, tekstbaseret, video, herunder kommunikation fra netværksuafhængige udbydere af elektroniske kommunikationstjenester — håndteres af den mest passende alarmcentral og den mest passende beredskabstjeneste.

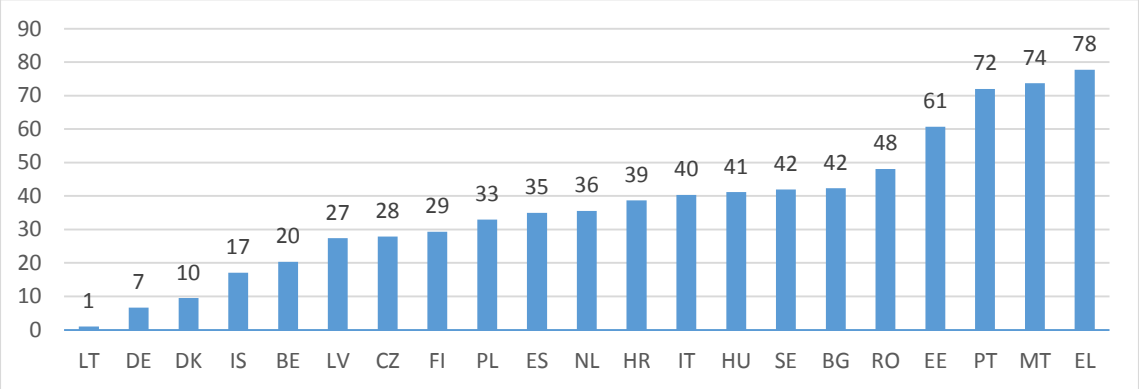
Opkald fra mobiltelefoner oversteg i det væsentligste antallet af opkald fra fastnettelefoner. I gennemsnit foregik 73 % af opkaldene fra mobiltelefoner. Dog er anvendelsen af mobiltelefoner til alarmkommunikation meget forskellig på tværs af medlemsstaterne, fra 55 % i Kroatien og Luxembourg til 97 % i Tjekkiet og 98 % i Letland.

Den voksende udbredelse af mobiltelefoner, især smartphones, viser vigtigheden af at sikre uforstyrret adgang til beredskabstjenester på mobile netværk. Det viser også, at den voksende mængde data og funktioner, der stammer fra både netværket og slutbrugerens mobiltelefon, kan gøre alarmkommunikation mere effektiv (f.eks. den kaldende parts placering, tekst og video til slutbrugere med handicap, vertikal placering (z-akse) og andre kontekstuelle data).

Hyppigheden af falske opkald[5] i forhold til det samlede antal alarmopkald varierer stadig betydeligt blandt medlemsstaterne[6], hvor den når op på 78 % i Grækenland. Nogle

[5] Falske opkald er opkald, der ikke følges op af indgriben eller bistand fra alarmcentralen eller beredskabstjenesterne. Opkald om en nødsituation, som allerede har udløst indgriben eller bistand fra

medlemsstater tillader ikke opkald fra telefoner uden SIM-kort for at nedsætte risikoen for falske opkald, der potentielt kan belaste alarmcentralsystemet. Dog er adgang til beredskabstjenester fra telefoner uden SIM-kort krævet i størstedelen af medlemsstaterne (19)[7] og Island.



Figur 2. Falske opkald til alarmnumre (%)

I henhold til artikel 109 i EECC kan medlemsstater pålægge andre måder til alarmkommunikation end opkald til "112". I øjeblikket udruller medlemsstater SMS- og app-baseret kommunikation som en alternativ adgangsmulighed, som er til rådighed for alle slutbrugere.

13 medlemsstater og Island har pålagt SMS-baseret alarmkommunikation for alle slutbrugere[8]. I ti medlemsstater[9] og Island sendes en nød-SMS til "112". Antallet af alarmkommunikationer via SMS varierer betydeligt afhængigt af graden af promovering af denne type alarmkommunikation, fra nogle få til flere tusinde. Ni medlemsstater og Island bekræfter, at alarm-SMS'er er garanterede at være gratis.

Ud over muligheden for adgang til beredskabstjenester via opkald til "112" har 14 medlemsstater[10] og Island udrullet nationale eller regionale applikationer, som er tilgængelige for alle slutbrugere[11], og som muliggør alarmkommunikation. Afhængigt af deres udformning sætter disse adgangsmuligheder slutbrugere i stand til at dele yderligere oplysninger med alarmcentralen, potentielt give oplysninger om lokalisering via mobiltelefoner eller sikre tekstbaseret kommunikation med alarmcentralen. Belgien og Polen har bekræftet, at den datatrafik, som genereres af nødapplikationen, er uden afgift.

---

alarmcentralen og dermed ikke udløser særskilt indgriben eller bistand, bliver ikke anset for at være falske opkald.

[6] 20 medlemsstater har givet oplysninger om falske opkald.

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

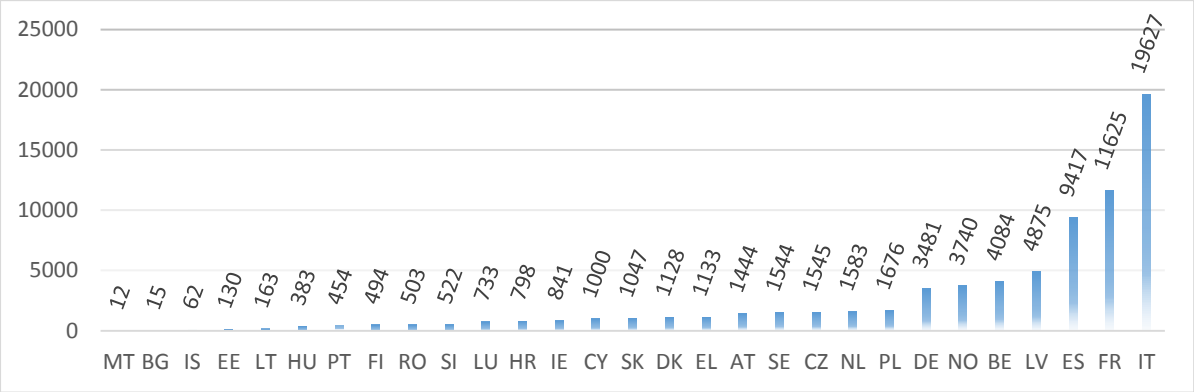
[8] SMS-kommunikation udrulles i nogle medlemsstater alene til slutbrugere med handicap som anført i afsnit 8.

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

[10] AT (regionalt), BE, CY, CZ, DK, FI, IT, LU, LV, MT, PL, RO, SE og SK.

[11] Kommunikation på basis af applikationer udrulles i nogle medlemsstater alene til slutbrugere med handicap som anført i afsnit 8.

eCalls, som stammer fra biler, der kan foretage et "112"-alarmopkald, bør dirigeres til den mest passende alarmcentral i tilfælde af en ulykke. Medlemsstater skulle sikre, at deres alarmcentralsystem er klar til at modtage eCalls pr. 1. oktober 2017[12]. Fra den 31. marts 2018 skulle bilfabrikanter[13] installere det 112-baserede eCall-system i alle nye typer køretøjer af typen M1 (passagerbiler) og N1 (lette erhvervskøretøjer).



Figur 3. Antal eCalls foretaget i EU

Idet den relevante forordning alene retter sig mod nye typer køretøjer, der skal gennemgå en proces for typegodkendelse — og dermed ikke alle nybyggede køretøjer — vil dens effekt først begynde at gøre sig gældende, når antallet af nye køretøjer på vejene vokser. De data, der blev indberettet af 27 medlemsstater, Island og Norge, tyder på, at eCall-systemet er effektivt udrullet.

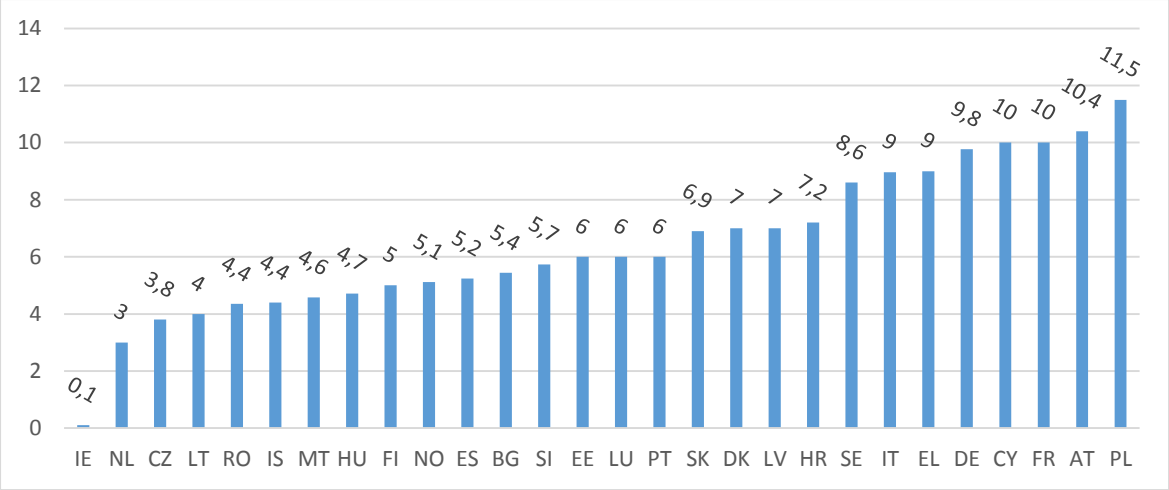
3. SVARTID[14]

21 medlemsstater, Island og Norge har indberettet under ti sekunder som den gennemsnitlige svartid for at komme i kontakt med beredskabstjenesterne. Samtidig besvares i 12 medlemsstater og Island mindst 90 % af opkaldene inden for ti sekunder.

[12] Ved afgørelse nr. 585/2014/EU, vedtaget den 3. juni 2014, fastsættes obligatorisk udrulning senest den 1. oktober 2017 af den alarmcentralinfrastruktur, der er nødvendig for at modtage og håndtere 112-eCalls i EU i overensstemmelse med de specifikationer, som er fastlagt i den delegerede forordning (EU) nr. 305/2013.

[13] I forordning (EU) 2015/758 fastlægges de generelle krav til EF-typegodkendelse af køretøjer hvad angår de 112-baserede køretøjsmonterede eCall-systemer, og af 112-baserede køretøjsmonterede eCall-systemer, komponenter og separate tekniske enheder.

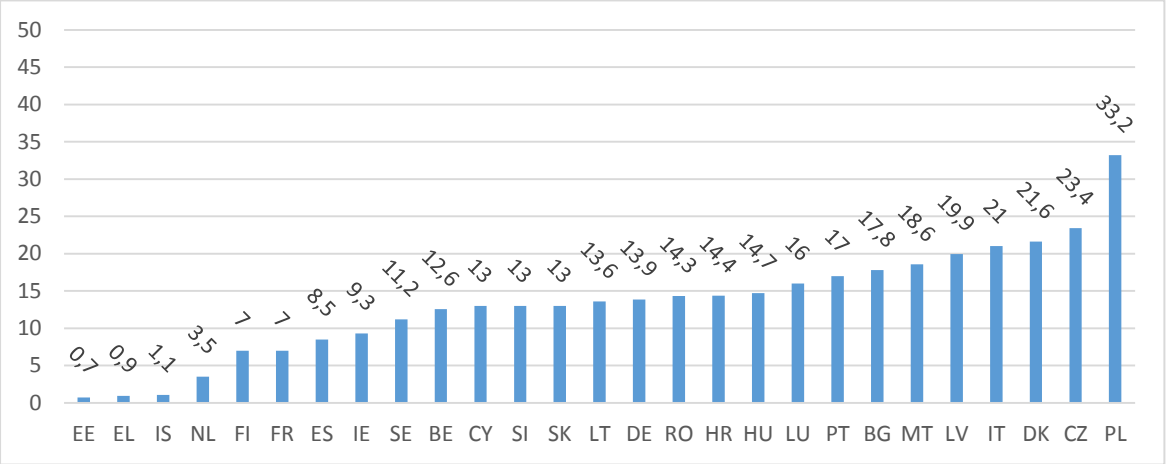
[14] Tiden mellem det øjeblik, hvor alarmopkaldet når alarmcentralens omstilling i første led, og det øjeblik, hvor opkaldet besvares af en alarmcentraloperatør.



Figur 4. Gennemsnitlig svartid på alarmopkald (sekunder)

4. ANDEL AF OPGIVNE OPKALD

26 respondenter indberettede[15] om de opkald, der når frem til alarmcentralens omstilling, men ophører før de besvares af en operatør. Opgivne opkald kan skyldes netværksproblemer, overbelastninger, tekniske fejl, kapacitet til håndtering, at den kaldende part afbryder (eventuelt ringer op ved en fejl) mv. Mens ufrivillige opkald og afbrydelser fra den kaldende parts side ikke kan kontrolleres af alarmcentralsystemets operatører, peger manglen på kapacitet til håndtering på manglende tilstrækkelig besvarelse og håndtering af opkald til "112" i det nationale alarmcentralsystem.



Figur 5. Procentdel af opgivne opkald til alarmnumre

Mens slutbrugeres adfærd og netværksproblemer har indflydelse på både svartider og andele af opgivne opkald, er organiseringen af og funktionerne i det nationale alarmcentralsystem afgørende for en effektiv håndtering af alarmopkald og alarmkommunikation via alternative adgangsmuligheder. Redundanskrav til alarmcentraler vil i sidste ende sikre, at

[15] Østrig og Norge har ikke foretaget indberetninger om disse data.

alarmcentralsystemet er robust. Store katastrofer — naturkatastrofer, terrorangreb og senest udbruddet af covid-19-krisen — har bevist vigtigheden af at overholde redundanskrav, der sikrer muligheden for at aflaste alarmkommunikationstrafik til andre sammenkoblede alarmcentraler i systemet. For at benytte sig af den teknologiske udvikling udrulles alle IP-netværk af sammenkoblede alarmcentraler i flere EU-medlemsstater for at sikre effektive ressourcer og, vigtigst af alt, at alle alarmopkald håndteres effektivt.

5. MANGLENDE TILGÆNGELIGHED AF LOKALISERING AF DEN KALDENDE PART

Artikel 26, stk. 5, i forsyningspligtdirektivet (USD)[16] fastsætter en pligt for operatører af elektroniske kommunikationsnet til at gøre oplysninger om den kaldende parts lokalisering tilgængelig, så snart opkaldet modtages af den myndighed, som håndterer alarmopkaldet. Ifølge artikel 109 i EECC skal ikke blot netværksbaserede, men også de mere nøjagtige oplysninger om lokalisering via mobiltelefoner[17] gøres tilgængelige for den mest passende alarmcentral fra den 21. december 2020.

I de fleste af de indberettende medlemsstater[18] optræder mangel på tilgængelighed af oplysninger om den kaldende part via netværk i mindre end 5 % af opkaldene. Der blev indberettet højere niveauer af manglende angivelse af den kaldende parts placering for Ungarn (9 %), Italien (10 %), Spanien (12 %), Polen (13,5 %) og Letland (21 %).

Tilgængeligheden af lokalisering via mobiltelefoner afhænger af omfanget af udrulningen deraf. I nogle medlemsstater er løsningen med avanceret system til lokalisering af mobiltelefoner (AML)[19] benyttet på de to mest populære operativsystemer til mobiltelefoner — Android og iOS — eller blot et af dem. Derfor kan det ske, at selv om det nationale alarmcentralsystem opgraderes til at kunne modtage AML, har indtil 60-70 % af opkaldene stadig ingen nytte af denne meget præcise lokalisering[20]. Ud over at lokalisere den slutbruger, der foretager et opkald til "112", kan medlemsstater også gøre det muligt at anvende AML på Android-telefoner til SMS-alarmkommunikation. Funktionen findes endnu ikke på Apples iOS.

Slutbrugere, der anvender roaming ved besøg i andre medlemsstater, kan potentielt være i en mere sårbar situation i tilfælde af en nødsituation, idet de muligvis ikke kan beskrive deres placering præcist. Mens AML er udrullet i 19 medlemsstater og i Island og Norge, har blot seks medlemsstater bekræftet, at lokalisering via mobiltelefoner er tilgængelig for slutbrugere, der anvender roaming. Alle medlemsstater indikerer, at de ikke kan sikre, at slutbrugeren ikke opkræves betaling fra hjemoperatøren for overførsel af oplysninger om den

[16] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (EFT L 108 af 24.4.2002, s. 51).

[17] Mens nøjagtigheden af netværksbaseret lokalisering kan variere mellem 50 og 40 000 meter, giver lokalisering afledt af mobiltelefoner en langt mere præcis lokalisering op til 5 meter.

[18] 22 medlemsstater har leveret relevante data.

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

[20] Estland (70 %), Rumænien (60 %), Sverige (45 %), Irland (43 %), Malta (36 %), Norge (30 %) og Litauen (14 %).

kaldende parts lokalisering via mobiltelefonen. Dette kan forklares via grænserne for jurisdiktion og mangel på overvågningskapacitet.

Den store udbredelse af smartphones indebærer den fordel, at alarmkommunikation gøres mere effektiv via tilgængeligheden af præcise oplysninger om den kaldende parts lokalisering. HELP 112 II-projektet, som er finansieret af Europa-Kommissionen til udrulning af AML i syv medlemsstater, anslår, at i et tiårigt perspektiv kan AML potentielt redde samlet mellem 8 620 og 10 530 liv i EU. I mellemtiden vil AML kunne få positive konsekvenser[21] for i alt mellem 88 360 og 104 640 liv i EU. For at opnå disse fordele bør AML være fuldt udrullet på tværs af EU-medlemsstaterne, herunder gratis nøjagtige oplysninger om den kaldende partens placering hvad angår roaming-slutbrugere, som tegner sig for ca. 1 % af alle alarmopkald i EU.

6. NØJAGTIGHED OG PÅLIDELIGHED AF DEN KALDENDE PARTS LOKALISERING

Ifølge artikel 26, stk. 5, i forsyningspligtdirektivet skal medlemsstaterne fastsætte kriterier for nøjagtighed og pålidelighed af oplysninger om den kaldende parts placering. Ud over de netværksbaserede løsninger udrullet i henhold til forsyningspligtdirektivet, fastsætter EECC i artikel 109, stk. 6, pligten for medlemsstater om at sikre, at både netværksbaserede oplysninger og oplysninger om lokalisering via mobiltelefoner gives til den mest passende alarmcentral. Medlemsstater skal fortsætte med at angive kriterier for nøjagtighed og pålidelighed af den kaldende parts lokalisering, om nødvendigt efter at have rådført sig med BEREC. Kommissionen har vedtaget delegeret forordning 2019/320[22], der har til formål at understøtte de politikmål, som er fastlagt i EECC. Loven pålægger producenter af smartphones at sikre, som en betingelse for markedsadgang, at data fra det globale satellitnavigationssystem (GNSS), i det mindste fra EU's Galileo, og data fra wi-fi gøres tilgængelig i alarmkommunikation. Dette gør det muligt at lokalisere smartphonen og dermed personen, der bærer den, med tilstrækkelig og effektiv nøjagtighed. Den finder anvendelse fra den 17. marts 2022.

Netværksbaseret lokalisering

I alle medlemsstater samt Island og Norge angives lokaliseringen af den kaldende part fra *faste netværk* af partens installationsadresse eller gade-/post-/faktureringsadresse.

Alle medlemsstater indberettede, at for opkald fra *mobile netværk* angives lokaliseringen af Celle/sektor-ID, hvilket giver høj pålidelighed for de data, der overføres til alarmcentraloperatøren. Den indberettede nøjagtighed ligger på mellem 500 meter til 40 kilometer, afhængig af netværkets tæthed, dvs. bymæssigt område eller landområde. Mere nøjagtige lokaliseringsløsninger fra mobile netværk, som anvendes, er tidsfremrykningsværdi, transmissionstid frem og tilbage eller sektor-ID. Disse

[21] En positiv konsekvens betyder mindskede personskader på grund af hurtigere indgriben fra nødhjælp, som muliggøres ved præcis lokalisering og fund af offeret.

[22] Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/320 af 12. december 2018 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/53/EU for så vidt angår anvendelsen af de væsentlige krav, der er nævnt i artikel 3, stk. 3, litra g), i nævnte direktiv, for at sikre lokaliseringsoplysninger om den kaldende part i alarmkommunikationer fra mobiludstyr (EUT L 55 af 25.2.2019, s. 1).

positioneringsmetoder forbedrer i væsentlig grad nøjagtigheden af netværksbaseret lokalisering med indtil 50 meter i nogle tilfælde.

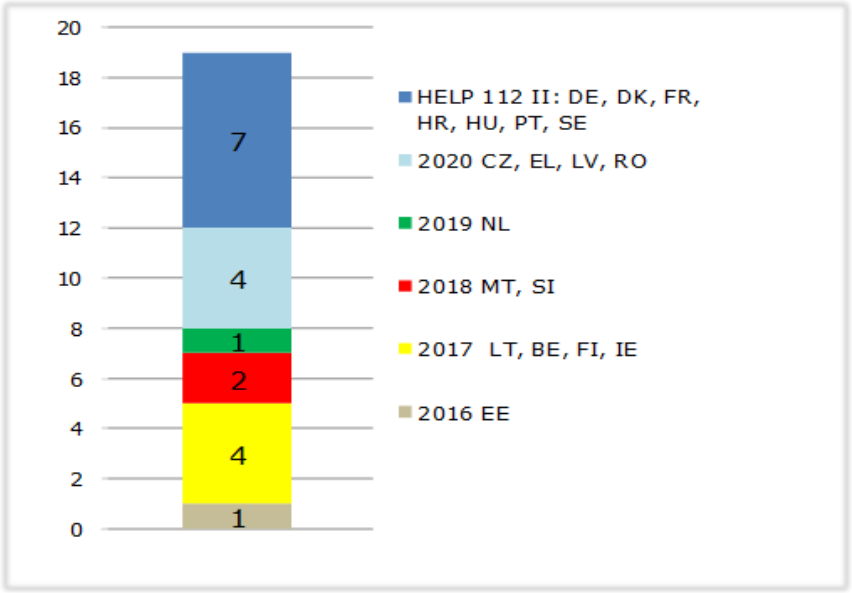
Løsninger angående lokalisering via mobiltelefoner

Hvad angår lokaliseringsløsninger via mobiltelefoner indberettede medlemsstaterne to typer indførelse, som er beskrevet nedenfor.

a) Løsning med avanceret system til lokalisering via mobiltelefoner (AML)

AML kan forbedre niveauet for nøjagtighed indtil 4 000 gange, og give en nøjagtighed på under 100 meter[23]. Løsningen ser ikke bort fra lokaliseringsoplysninger om Celle-ID leveret af netværket, men supplerer dem snarere med enten GNSS eller wi-fi-lokaliseringsoplysninger via mobiltelefonen. For at anvende GNSS-data, i særdeleshed leveret af EU's satellitnavigationssystem Galileo, til gavn for EU-borgere underskrev og lancerede Europa-Kommissionen udrulningsprojektet med mobiltelefonbaseret AML, også kaldet HELP 112 II, i november 2018. Det vindende konsortium omfattede syv medlemsstater, nemlig Kroatien, Danmark, Frankrig, Tyskland, Ungarn, Portugal og Sverige. I august 2020 blev projektet afsluttet med et vellykket resultat.

I 2020 udrullede, ud over de syv medlemsstater, der deltager i HELP 112 II-projektet, yderligere fire medlemsstater løsningen: Tjekkiet, Grækenland, Letland og Rumænien. Fra september 2020 sikrer 19 medlemsstater, Island og Norge, at deres alarmcentralsystem er forberedt til AML.



Figur 6. AML-udrulning i medlemsstaterne

b) Oplysninger om placering via mobiltelefoner via en nødapplikation

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

Alarmapplikationer udrullet på nationalt eller regionalt niveau gør det muligt at levere mere nøjagtige lokaliseringsoplysninger om den kaldende part, baseret på smartphonens GNSS eller wi-fi-muligheder, end dem, der leveres via netværksbaserede løsninger.

Dog kræver disse applikationer forudgående handling fra borgerens side — i modsætning til AML — da de skal downloades. Overførsel af lokaliseringsdata er kun mulig, når dataforbindelsen er aktiv.

7. GENNEMSNITLIG TID, SOM BEHØVES, FØR 112-OPERATØREN MODTAGER DEN KALDENDE PARTS PLACERING

Ifølge artikel 26, stk. 5, i forsyningspligtdirektivet kræves øjeblikkelig angivelse af oplysninger om den kaldende parts placering til den myndighed, der håndterer alarmopkald.

Kommissionen overvåger regelmæssigt medlemsstaternes overholdelse af disse forpligtelser. Som følge af denne overvågning indledte Kommissionen en overtrædelsesprocedure i juli 2019 mod Kroatien og Grækenland på grund af manglende rettidig levering af den kaldende parts lokalisering. Siden da er de af Kommissionen rejste betænkeligheder blevet taget hånd om af disse medlemsstater.

På grund af indførelsen af "push"-systemet eller det automatiske "pull"-system indberettede alle medlemsstater næsten øjeblikkelige tider (op til 10 sekunder) for levering af *netværksbaseret lokalisering af den kaldende part*.

På grund af den indbyggede arkitektur benytter teknologier til *lokalisering via mobiltelefoner* sig af telefonernes hastighed for at give relevante lokaliseringsparametre fra GNSS- eller wi-fi-signaler. På baggrund af indberetningerne fra 15 medlemsstater blev det bekræftet, at lokalisering via mobiltelefoner kunne foregå nærmest øjeblikkeligt og op til 20 sekunder.

I henhold til artikel 109, stk. 6, i EECC har medlemsstater ansvaret for at sikre, at oplysninger om den kaldende parts lokalisering, både via netværk og mobiltelefoner, gøres tilgængelige for de mest passende alarmcentralsystemer uden forsinkelse.

8. ADGANG TIL BEREDSKABSTJENESTER, NÅR DER ROAMES INDEN FOR EU

Alle medlemsstater indrapporterede tilgængelighed af adgang til "112" og netværksbaserede oplysninger om den kaldende parts lokalisering i tilfælde af roaming-opkald.

11 medlemsstater[24] og Island leverede oplysninger om antallet af opkald, der blev foretaget til "112" via slutbrugere, der brugte roaming. Disse medlemsstater udgør en tredjedel af alarmopkald til "112". På baggrund af disse data kan det ekstrapoleres, at 1,09 % af alle opkald til "112" foretages af slutbrugere via roaming, cirka 1,5 millioner opkald til "112" i EU.

I medlemsstater, hvor nationale alarmnumre stadig anvendes, kan brugere af roaming også foretage opkald til disse numre. Selv om de data, der er indberettet af fem medlemsstater,

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

ikke er fuldt ud endegyldige[25], foretages anslået 800 000 opkald af slutbrugere via roaming til nationale alarmnumre. Derfor tyder et konsolideret estimat på i alt 2,3 millioner alarmopkald, der foretages af slutbrugere via roaming, i indberetningsperioden,

Tilgængelige data bekræfter, at slutbrugerne, der benytter roaming, ikke har fordel af gratis lokalisering via mobiltelefoner som forklaret i afsnit 4. Kun seks medlemsstater har bekræftet, at lokalisering via mobiltelefon er tilgængelig for slutbrugere, der benytter roaming. På grund af grænser angående jurisdiktion og mangel på overvågningskapacitet kan besøgte medlemsstater ikke sikre, at hjemoperatører ikke opkræver gebyr hos slutbrugere for overførsel af oplysningerne om den kaldende parts lokalisering via mobiltelefon.

9. ADGANG TIL BEREDSKABSTJENESTER FOR SLUTBRUGERE MED HANDICAP

I overensstemmelse med artikel 26, stk. 4, i forsyningspligtdirektivet har medlemsstaterne pligt til at sikre, at slutbrugere med handicap har fordel af lige adgang til beredskabstjenester som dem, der tilbydes andre slutbrugere.

Ækvivalensprincippet indebærer, at slutbrugere med handicap skal være i stand til at tilgå beredskabstjenester via elektroniske kommunikationstjenester på en måde, der funktionelt er ækvivalent med adgang til beredskabstjenester, som er sikret for andre slutbrugere ved at foretage opkald til "112"-nummeret.

På denne juridiske baggrund skal medlemsstaterne indføre adgangsløsninger, der reproducerer (er lig med) den talte tovejskommunikation, som er sikret i tilfælde af et opkald til "112". Disse løsninger skal muliggøre tovejskommunikation via tekst eller video, herunder ved roaming. Via ækvivalens bør medlemsstaterne sikre, at lokalisering af den kaldende part er tilgængelig for den mest passende alarmcentral for at muliggøre, at beredskabstjenester kan gribe effektivt ind. Som følge af regelmæssig overvågning af overholdelse af disse regler har Kommissionen indledt en traktatbrudssag i juli 2019 mod Tjekkiet, Tyskland og Spanien for mangel på lige adgang for slutbrugere med handicap[26]. Siden da har de foranstaltninger, som er truffet af Spanien, taget hånd om de af Kommissionen rejste betænkeligheder, mens Tjekkiet og Tyskland er ved at indføre foranstaltninger, der tager hånd om betænkelighederne.

Medlemsstaterne har installeret en lang række løsninger for tilgængelighed for at muliggøre adgang til beredskabstjenester for slutbrugere med handicap: tekst i realtid, total konversation[27], SMS, alarmapplikationer, webtjenester, relætjenester, adgang fra særligt udstyr, e-mail eller fax.

[25] I Italien f.eks. overgår de opkald, der foretages til nationale numre via EU-roaming (169 681), langt de opkald, der foretages til "112" (93 699). Indtil da udgør antallet af opkald til nationale numre (251) på Cypern en brøkdel af opkald til "112" (26 250) foretaget via EU-roaming. Tilsvarende foretages der i Luxembourg fire gange så mange opkald til "112" via EU-roaming end til nationale numre (6 353 i forhold til 1 565).

[26] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_19_4251.

[27] Som defineret i artikel 2 i EECC: 35) "totale konversationstjenester": multimediekonversationstjeneste i realtid, som leverer symmetrisk tovejsoverførsel i realtid af video, tekst i realtid og tale mellem brugere på to eller flere steder.

Den teknologi, der er bredest indført, er SMS, i 23 medlemsstater[28], Island og Norge. SMS-teknologien sikrer tovejs, tekstbaseret interaktion mellem den person, der alarmerer beredskabstjenesterne, og alarmcentralen. I nogle medlemsstater genererer SMS på Android-smartphones en nøjagtig AML-lokalisering via mobiltelefon, der sendes til alarmcentralen. Denne funktion findes endnu ikke på iOS-udstyr.

Alarmapplikationer er udrullet i 17 medlemsstater og Island[29], og afhængig af deres udformning kan de være afhængige af at opstarte alarmopkald eller SMS-kommunikation, men kan også tjene som en platform for at tilbyde realtidstekst og totale konversationstjenester på det aktuelle tekniske niveau. Desuden kan applikationer give nøjagtig lokalisering via mobiltelefoner på baggrund af GNSS/wi-fi-positionsdata (5-100 meter) via datakanalen.

Relætjenester for slutbrugere med handicap kan også transmittere en overførsel til adgang til beredskabstjenester. I disse tilfælde er brugerlokalisering endnu ikke indført i medlemsstaterne, men det burde være teknisk gennemførligt.

Telefax er udrullet i et antal medlemsstater. Det sikrer dog ikke den lette tovejskommunikation, der kræves i tilfælde af en nødsituation, i modsætning til, hvor effektivt et opkald til "112" er. På samme måde giver en e-mail, der også er nævnt som en løsning angående tilgængelighed under visse omstændigheder, ikke mulighed for levering af automatisk brugerlokalisering til alarmcentral.

Fra den 21. december 2020 skal de ændrede og styrkede juridiske rammer, som er fastsat i artikel 109, stk. 5, i EECC, indføres for slutbrugere med handicap. EECC kræver, at foranstaltninger for slutbrugere med handicap skal være i overensstemmelse med EU-retten, der harmoniserer adgangskrav angående produkter og tjenesteydelser[30], søge at sikre interoperabilitet på tværs af medlemsstaterne og, hvor det er muligt, undgå forudgående registrering for at få adgang til beredskabstjenester via alternative muligheder for alarmkommunikation. Den europæiske retsakt om tilgængelighed fastlægger tilgængelighed af alarmkommunikation ud over stemme via stemme i realtid, eller hvis video er tilgængelig, synkroniseret til en total konversation[31]. De nationale alarmcentralsystemer skal overholde disse krav[32] senest den 28. juni 2025. Det kræver også, at alarmkommunikation til det fælles europæiske alarmnummer "112" skal besvares hensigtsmæssigt ved hjælp af det samme kommunikationsmiddel, som alarmen er modtaget på, nemlig ved brug af synkroniseret stemme og tekst (herunder tekst i realtid) eller, hvis video findes, stemme, tekst (herunder tekst i realtid) og video synkroniseret som total konversation. Medlemsstater har også mulighed for at udskyde den relevante opgradering af deres alarmcentralsystemer indtil den 28. juni 2027.

Desuden skal medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 109, stk. 7, i EECC, sikre, at slutbrugere informeres tilstrækkeligt om forekomsten og anvendelsen af det fælleseuropæiske

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

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

[30] Den europæiske retsakt om tilgængelighed, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/882 af 17. april 2019 om tilgængelighedskrav for produkter og tjenester (EUT L 151 af 7.6.2019, s. 70).

[31] EØS artikel 4, stk. 1, og bilag I, afsnit IV, litra a).

[32] EØS artikel 4, stk. 8, og bilag I, afsnit V.

alarmnummer "112" samt dets tilgængelighedsfunktioner, herunder via initiativer, der især er rettet mod personer, der rejser mellem medlemsstaterne, og slutbrugere med handicap. Disse oplysninger skal gives i tilgængelige formater, der retter sig mod forskellige typer handicap. Artikel 14 i roamingforordningen[33] styrker kun denne bestemmelse hvad angår muligheden for adgang til beredskabstjenester ved "gratis at benytte det europæiske alarmnummer 112". I praksis informeres slutbrugere, der benytter sig roaming, kun af deres mobiloperatør om muligheden for at foretage et taleopkald til "112". Handicappede slutbrugere bliver ikke informeret af deres mobiloperatører om metoder til at tilgå alarmkommunikation i det besøgte EU-land.

Slutbrugere med handicap nyder ikke fordel af lige muligheder for adgang, især ikke via roaming. Idet disse slutbrugere ikke kan foretage et opkald til "112", er de nødt til at være afhængige af nationalt fragmenterede løsninger, som ofte ikke er lig med talt tovejskommunikation. Denne tingenes tilstand er i modstrid med tilgængeligheden af det harmoniserede fælleseuropæiske alarmnummer "112" for andre slutbrugere. Slutbrugere, der benytter roaming, er ikke altid sikret adgang til beredskabstjenester i de besøgte medlemsstater, og de bliver ikke informeret om de tilgængelige adgangsmuligheder.

Kun ni medlemsstater (BE, BG, ES, FR, IT, LV, MT, NL og PT) indberettede om udrulning af en adgangsmulighed, der sikrer basale funktioner for interaktiv kommunikation og lokalisering af brugeren, som tilgængelige for slutbrugere via roaming. Alle disse besøgte medlemsstater anfører, at de ikke kan sikre, at slutbrugeren ikke opkræves betaling af hjemoperatøren for brugen af de alternative adgangsmuligheder. Dette kan forklares via grænserne for jurisdiktion og mangel på overvågningskapacitet.

Ifølge artikel 109, stk. 5, i EECC kræves, at der sikres adgang til beredskabstjenester, hvor det er muligt uden forudgående registrering. I tilfælde af at nationale nødapplikationer betjener slutbrugere med handicap, ville dette betyde, at hjemapplikationen kunne anvendes i den besøgte EU-medlemsstat til at tilgå beredskabstjenester[34].

Ældre alarmcentralsystemer kan endnu ikke håndtere og behandle nødkommunikation, som reelt er tilgængelig for slutbrugere med handicap. Udrulningen af tekst i realtid og total konversation med den kendte teknik nødvendiggør opgraderingen af alarmcentralsystemet til et fuldt IP-netværk af internt forbundne alarmcentralsystemer, der i tilstrækkelig grad kan omdirigere og behandle IP-baseret alarmkommunikation.

En oversigt over de alternative adgangsmuligheder for slutbrugere med handicap, der for tiden er udrullet i EU, fremgår af bilag II.

10. KONKLUSIONER

Et Europa klar til den digitale tidsalder bør garantere effektiv adgang til beredskabstjenester, som passer til alle borgere. Siden indførelsen af det fælleseuropæiske alarmnummer[35] i 1991

[33] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 531/2012 af 13. juni 2012 om roaming på offentlige mobilkommunikationsnet i Unionen (EUT L 172 af 30.6.2012, s. 10).

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

[35] 91/396/EØF: Rådets afgørelse af den 29. juli 1991 om indførelsen af et fælleseuropæisk alarmnummer (EUT L 217, 6.8.1991).

har målet for EU-lovgiverne været at sikre, at alle borgere med behov har adgang til beredskabstjenester snarest muligt. Denne rapport viser, at håndtering af alarmkommunikation, tilgængeligheden af nøjagtige oplysninger om den kaldende parts lokalisering, tilgængelighed af ækvivalente adgangsmuligheder for slutbrugere med handicap og adgang for slutbrugere, der benytter roaming, spiller en vigtig rolle for, at nødhjælpen, som er udrullet af beredskabstjenesterne, er effektiv og hurtig. Potentialet i de digitale teknologier kan kun realiseres fuldt ud, hvis både nødkommunikationstjenesterne og de nationale alarmcentralsystemer kan benytte sig af de teknologiske udviklinger. Dette formål kræver udrulning af alle IP-netværk af forbundne alarmcentralsystemer i alle medlemsstater for at sikre, at alle systemer er redundante, og, vigtigst af alt, at al alarmkommunikation — opkald, tekst i realtid, total konversation — håndteres effektivt.

Vigtigste resultater:

- Andelen af alarmopkald til det fælles europæiske alarmnummer "112" udgjorde 56 % af alle alarmopkald: ud af i alt 267 millioner opkald i EU var de 150 millioner opkald til "112". Det anslås, at 2,3 millioner alarmopkald blev foretaget af slutbrugere via roaming, hvoraf 1,5 millioner var opkald til "112".

- Indførelsen af lokalisering af den kaldende part via mobiltelefoner blev fortsat bedre i EU. Ud over de syv medlemsstater, der udrullede AML via projektet HELP 112 II, finansieret af Kommissionen, udrullede fire andre medlemsstater løsningen med lokalisering i 2020: Tjekkiet, Grækenland, Letland og Rumænien. Fra september 2020 sikrer 19 medlemsstater, Island og Norge, at deres alarmcentralsystem er forberedt til AML. Dog bekræftede kun seks medlemsstater, at lokalisering via mobiltelefoner er tilgængelig for slutbrugere, der benytter roaming. På grund af grænserne vedrørende jurisdiktion og mangel på overvågningskapacitet kan de besøgte medlemsstater ikke sikre, at transmissionen af den kaldende parts lokalisering er gratis for slutbrugeren.

- I henhold til estimaterne vil AML, set i et tiårsperspektiv, potentielt kunne redde i alt over 10 000 liv i EU. I mellemtiden kan AML få positive[36] konsekvenser for i alt mere end 100 000 liv i EU.

- Slutbrugere med handicap nyder ikke fordel af fuldt ud lige adgangsmuligheder til beredskabstjenester, især ikke via roaming. Når disse slutbrugere ikke kan foretage et opkald til "112", er de afhængige af nationalt fragmenterede løsninger. Denne tingenes tilstand er i modsætning til tilgængeligheden af det harmoniserede fælleseuropæiske alarmnummer "112" for andre slutbrugere og udgør et væsentligt tomrum i beredskabstjenesternes tilgængelighed. Slutbrugere, der benytter roaming, har ikke altid sikret adgang til beredskabstjenester i de besøgte medlemsstater, og de bliver ikke informeret om de tilgængelige adgangsmåder.

- Kommissionen overvåger regelmæssigt medlemsstaternes overholdelse af forpligtelser i forbindelse med, hvordan "112" fungerer. Som følge af denne overvågning indledte Kommissionen en traktatbrudssag i juli 2019 mod flere

[36] En positiv konsekvens betyder mindskede personskader på grund af hurtigere indgriben fra nødhjælp, som muliggøres ved præcis lokalisering og fund af offeret.

medlemsstater og arbejder fortsat mod fuldstændig overholdelse for at sikre, at EU-borgere kan drage den fulde nytte deraf.

Fremtidig handling og milepæle:

- Medlemsstaterne skal gennemføre og indføre de nødvendige skridt for at overholde EECC's krav, og især artikel 109 om nødkommunikation og det fælleseuropæiske alarmnummer. Alle slutbrugere, herunder slutbrugere med handicap, skal, uanset hvor de befinder sig i Den Europæiske Union, være i stand til effektivt at anmode om og modtage hjælp fra beredskabstjenester.

- For at muliggøre dette skal medlemsstaterne udrulle nøjagtig lokalisering af den kaldende part for alle slutbrugere og lige adgangsmuligheder for slutbrugere med handicap, herunder dem, der rejser til en anden EU-medlemsstat.

- Medlemsstaterne bør opgradere deres alarmcentralsystemer for at sikre, at de er egnede til den digitale tidsalder.

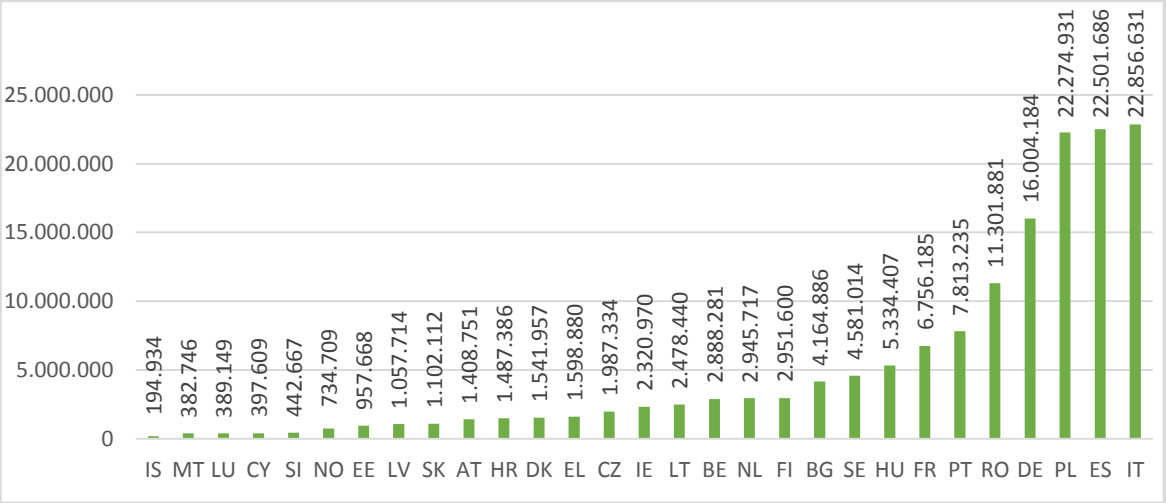
- Kommissionen har nedsat en ekspertgruppe vedrørende nødkommunikation[37], der skal arbejde sammen med medlemsstaterne for at understøtte dem i denne proces. Desuden agter Kommissionen at iværksætte et studie, der skal identificere tekniske og lovgivningsmæssige løsninger, som vil forbedre adgangen til beredskabstjenester. Kommissionen vil benytte sig af den nylige erfaring, som er høstet fra covid-19-krisen, med at oprette en digital infrastruktur for at lette interoperabiliteten ved sporing af nationale kontakter og advarsler til mobilapplikationer. Som det er tilfældet med sporingsapplikationer, skal alle slutbrugere være i stand til at benytte deres nationale nødapplikationer i en anden EU-medlemsstat, der besøges.

- Kommissionen har til hensigt at sikre, at alle borgere, herunder dem der rejser i Den Europæiske Union, får fordel af effektiv adgang til beredskabstjenester, herunder via harmoniserede tekniske løsninger. Med henblik herpå forbereder Kommissionen et initiativ via delegeret retsakt i henhold til det mandat, der gives i artikel 109, stk. 8, i EECC.

[37] Kommissionens afgørelse C(2020) 1133 af 3. marts 2020 om nedsættelse af en ekspertgruppe om nødkommunikation, se også Kommissionens register over ekspertgrupper og lignende enheder.

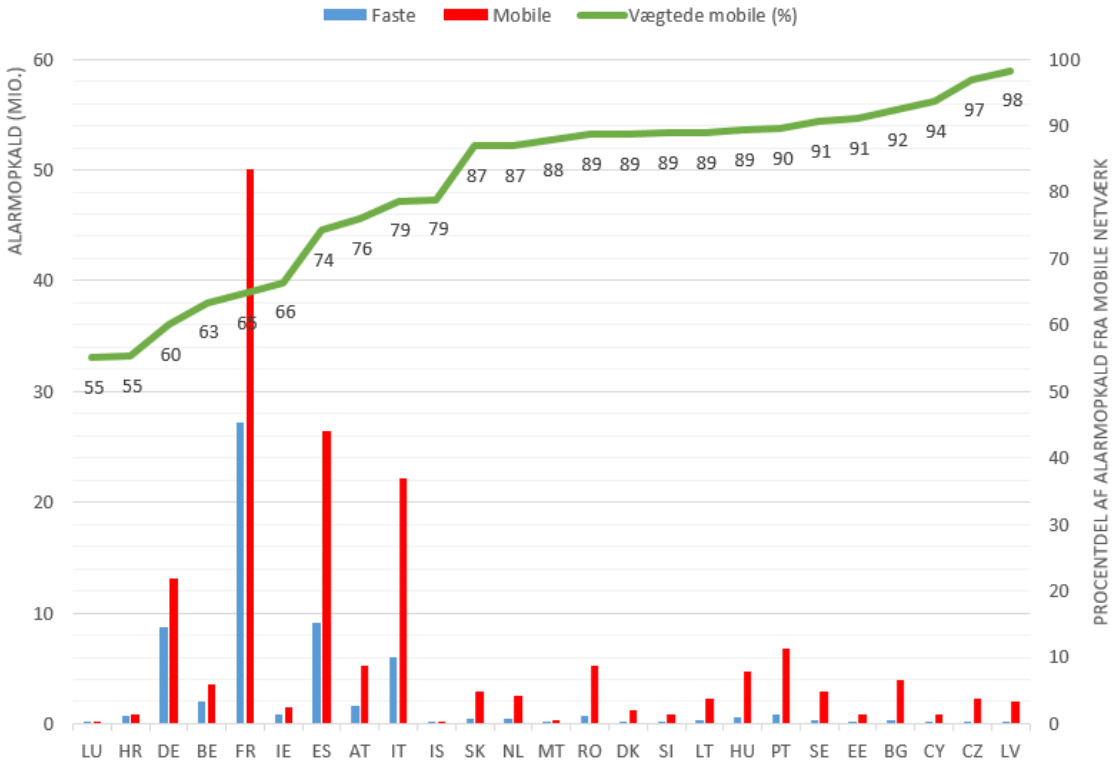
BILAG I — STATISTISKE OPLYSNINGER OM EFFEKTIVITETEN AF INDFØRELSEN AF "112"

Det samlede antal opkald til "112" nåede 149 928 021 i 2019, mens det samlede antal alarmopkald var 266 853 441.



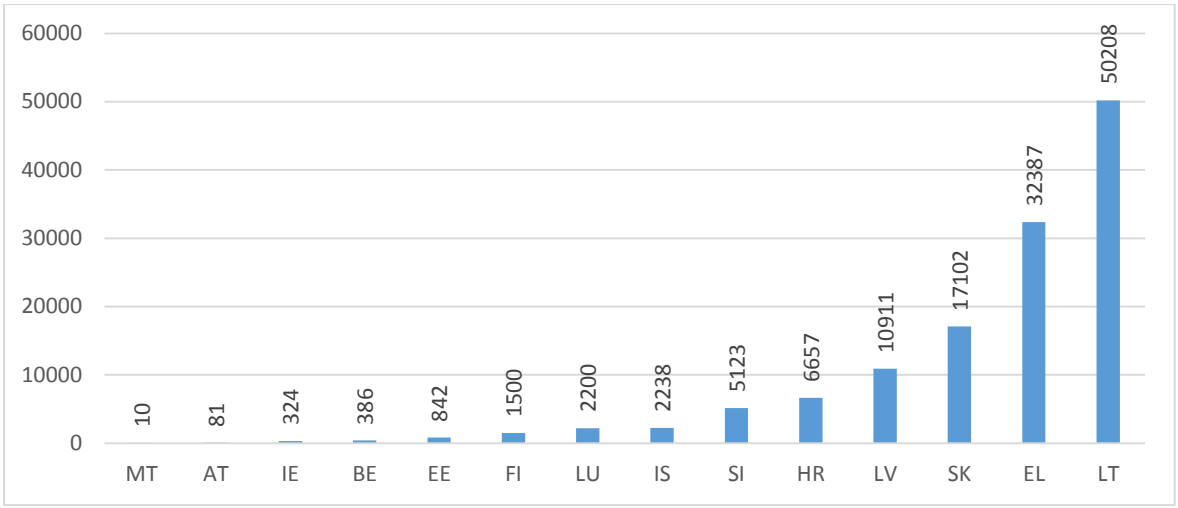
Figur 7. Antal opkald til "112"

24 medlemsstater[38] indberettede antallet af alarmopkald, der stammede fra faste og mobile netværk i indberetningsperioden.

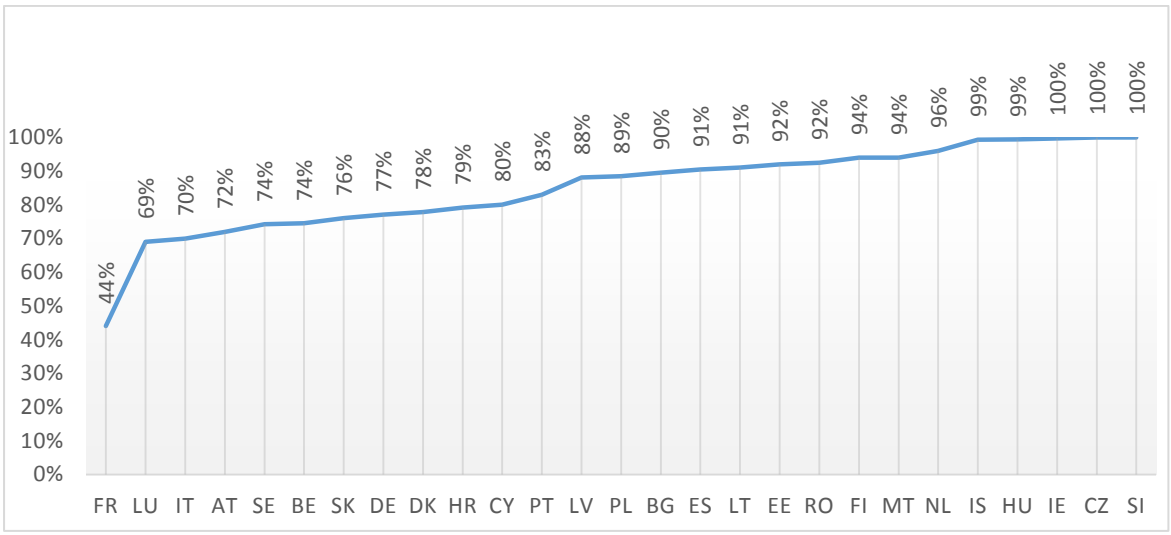


Figur 8. Antal alarmopkald til "112" fra faste og mobile netværk

[38] Der er ikke indberettet oplysninger af Finland, Grækenland og Polen.



Figur 9. SMS-baseret alarmkommunikation



Figur 10. Procentdel af alarmopkald, som er besvaret inden for ti sekunder

BILAG II — ALTERNATIVE ADGANGSMULIGHEDER TIL BEREDSKABSTJENESTER I EU-MEDLEMSSTATER OG EØS-LANDE

	Funktion er tilgængelig
	Funktion er ikke tilgængelig

	Midler til adgang	Interaktiv	Brugerens lokalisering	Ingen registrering	Gratis	Roaming-adgang	Gratis roaming	Antal for adgang
AT	SMS til 0800-133133							81
	Fax til 0800-133133							0
	E-mail							26
BE	SMS til kortnummer							386
	112.be-applikation							Ikke relevant
	Fax til 112 eller 101							Ikke relevant
BG	112 Bulgariens ansøgning							424
	Webbaseret tjeneste							
CY	Fax til 1408 eller 1409							Ikke relevant
	SMS til 112 (kun for Cyta)							Ikke relevant
	Anvendelse							Ikke relevant
	e-mail til politi							Ikke relevant
	Relætjenestens generelle tilgængelighed							Ikke relevant
CZ	SMS til 112							Ikke relevant
	Anvendelse							Ikke relevant
	Webbaseret nødadgang							Ikke relevant
	Relætjenestens generelle tilgængelighed							Ikke relevant
	Relætjeneste — specialiserede anordninger (faste)							Ikke relevant
	E-mail							Ikke relevant
	Fax							Ikke relevant
DE	Fax til 112 eller 100							Ikke relevant
	Relætjeneste							315
DK	SMS til langt nummer							Ikke relevant
	Relætjenestens generelle tilgængelighed							Ikke relevant
	Nød-applikation							Ikke relevant

	Midler til adgang	Interaktiv	Brugerens lokalisering	Ingen registrering	Gratis	Roaming-adgang	Gratis roaming	Antal for adgang
EE	SMS til 112							15
EL	SMS til 112							Ikke relevant
	E-mail							Ikke relevant
	Fax til kortnummer							Ikke relevant
ES	regional SMS til lange numre							220
	regionale nød-apper							1900
	Speciel nød-relætjeneste (videoopkald)							100
	regionale specialiserede nødrelætjenester							2000
	Speciel nød-relætjeneste							350
	Nød-applikation							50
FI	SMS til 112							1 500
	112 Suomi-app							Ikke relevant
FR	SMS til 114							10 048
	Fax til 114							164
	E-mail							Ikke relevant
	Nød-applikation							5397
	Webbaseret applikation							
HR	SMS til 112							17
	Fax til 112							0
HU	SMS til 112							30 263
	112-SOS-applikation							
IE	SMS til 112							324
	Speciel nød-relætjeneste							Ikke relevant
	Relætjenestens generelle tilgængelighed							Ikke relevant
IT	Flag Mii-app							Ikke relevant
	Appen Where ARE U							Ikke relevant
	Nød-applikation til politiet							Ikke relevant
LT	SMS til 112							50 208
LU	SMS til 112 og 113							Ikke relevant
	GouvAlert og Echo 112-apper							Ikke relevant
	Specialiserede, faste anordninger							Ikke relevant
	E-mail							Ikke relevant

	Midler til adgang	Interaktiv	Brugerens lokalisering	Ingen registrering	Gratis	Roaming-adgang	Gratis roaming	Antal for adgang
	Fax til 112							Ikke relevant
LV	SMS til 112							10911
	Nød-applikation							Ikke relevant
MT	112.mt-applikation							145
	112.mt webservice							
	SMS til langt nummer							10
NL	Nød-applikation							Ikke relevant
	Webbaseret nødadgang							Ikke relevant
	SMS til 112							Ikke relevant
	Speciel nød-relætjeneste							Ikke relevant
	Relætjenestens generelle tilgængelighed							Ikke relevant
PL	Alarm 112-app							772
PT	SMS til langt nummer							Ikke relevant
	Nød-applikation							Ikke relevant
RO	SMS til 113							51
SE	SMS til 112							138
	Specialiserede, faste anordninger							0
	Generel relætjeneste							video: 325, tekst: 328
SI	SMS til 112							5 123
SK	SMS til 112							17 102
	Applikationen 155.sk							141
IS	SMS til 112							2238
	112 Döff og SOS Island							50
NO	SMS 112							Ikke relevant