EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 15.12.2020
COM(2020) 808 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de effectiviteit van de invoering van het uniforme Europese alarmnummer “112”

1. INLEIDING

In dit verslag wordt de effectiviteit van de invoering van het uniforme Europese alarmnummer "112" geëvalueerd overeenkomstig artikel 109, lid 4, van het Europees wetboek voor elektronische communicatie[1] (EECC). Dit verslag is gebaseerd op de antwoorden van de lidstaten en twee EER-landen, IJsland en Noorwegen, op de vragenlijst[2] die is ingediend bij het Comité voor communicatie (Cocom)[3] over de invoering van noodcommunicatie en het Europese alarmnummer "112". Het was de veertiende keer sinds 2007 dat de diensten van de Commissie deze gegevens verzamelden.

Op grond van artikel 109, lid 4, EECC, moet de Commissie uiterlijk op 21 december 2020 en vervolgens om de twee jaar een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad over de effectiviteit van de invoering van het uniforme Europese alarmnummer "112".

De gegevens werden verzameld op basis van specifieke vragen om het niveau van de invoering van de EU-wetgeving en de verbetering van de nationale systemen voor de alarmcentrale (Public Safety Answering Point, PSAP) te beoordelen. De verslagperiode voor de kwantitatieve gegevens (bv. het aantal noodoproepen naar "112") liep van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019. Bij de beoordeling van de beschikbaarheid van een systeem (bv. het gebruik van een methode om de locatie van de oproeper te bepalen, gebruik van applicaties enz.) is telkens de meest recente beschikbare informatie in dit verslag opgenomen. De lidstaten en de Cocom-waarnemers van kandidaat-lidstaten en EER-landen werden op 10 juni 2020 uitgenodigd om hun antwoorden vóór 4 september 2020 in te dienen.

De lidstaten werd verzocht meetinstrumenten te ontwikkelen om een aantal indicatoren te kunnen volgen en nauwkeurige gegevens over de werking van hun 112-systemen te kunnen verstrekken. Als een lidstaat bij een kwalitatieve of kwantitatieve beoordeling in het verslag niet wordt genoemd, betekent dit dat er geen relevante gegevens aan de diensten van de Commissie zijn verstrekt. De gedetailleerde statistische gegevens zijn opgenomen in de bijlagen bij dit verslag.

2. OPROEPEN NAAR "112"

In 2019 hebben eindgebruikers in de EU bijna 150 miljoen keer naar het uniforme Europese alarmnummer "112" gebeld. Hoewel het aantal oproepen naar "112" op hetzelfde niveau bleef als het jaar voordien[4], daalde het totale aantal noodoproepen met 4,5 % tot 267 miljoen. Oproepen naar "112" vormden 56 % van alle noodoproepen.

Het nummer "112" is het enige alarmnummer in Denemarken, Estland, Finland, Malta, Nederland, Portugal, Roemenië en Zweden en, van de EER-landen, in IJsland. Toch vindt slechts 20 % van de oproepen naar "112" in de EU in deze landen plaats. De grote meerderheid van de oproepen naar "112" vindt plaats in lidstaten waar ook nog nationale

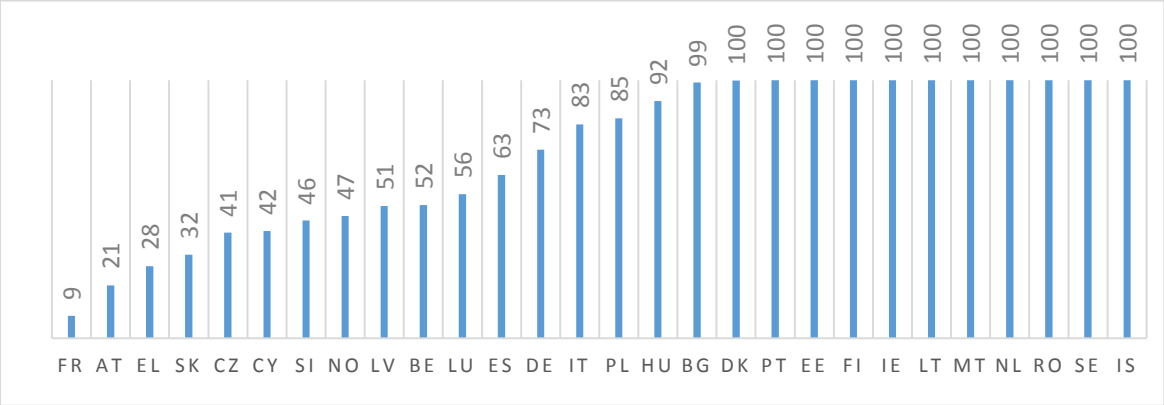
[1] Richtlijn (EU) 2018/1972 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot vaststelling van het Europees wetboek voor elektronische communicatie (PB L 321 van 17.12.2018, blz. 36).

[2] COCOM20-19

[3] Comité voor communicatie, opgericht op grond van artikel 118 EECC.

[4] Oproepen in het Verenigd Koninkrijk werden van het referentiejaar afgetrokken.

nummers in gebruik zijn. In die lidstaten loopt het gebruik van het uniforme Europese alarmnummer sterk uiteen, van 9 % in Frankrijk tot 99 % in Bulgarije.



Figuur 1. Percentage oproepen naar "112"

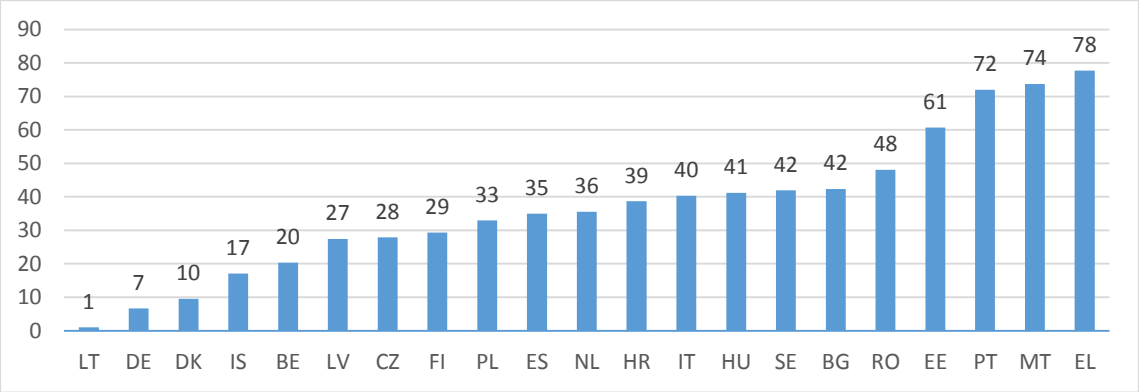
Het aantal oproepen naar "112" hangt af van de mate waarin dit nummer bekend is bij de eindgebruikers, maar ook van het gelijktijdige gebruik van "oude" nationale nummers. In lidstaten waar nog nationale alarmnummers actief zijn, hangt het gebruik van "112" af van hoe doeltreffend het PSAP-systeem is georganiseerd.

In landen waar elke noodhulpdienst zijn eigen alarmcentrale heeft, moeten "112"-oproepen op een doeltreffende manier worden doorgeschakeld en door de meest geschikte noodhulpdienst worden behandeld. De invoering van geavanceerde nationale PSAP-systemen zorgt voor een onderling verbonden en redundante afhandeling van zowel "112"-oproepen als oproepen naar de nationale noodnummers en biedt tegelijkertijd toegang tot alle betrokken noodhulpdiensten. Dergelijke systemen moeten een aan de huidige technologische ontwikkelingen aangepaste routeringsfunctie invoeren die ervoor zorgt dat alle noodcommunicatie — oproepen, tekstberichten, video, inclusief die van netwerkonafhankelijke aanbieders van elektronische communicatiediensten — wordt behandeld door de meest geschikte alarmcentrale en de meest geschikte noodhulpdienst.

Oproepen van mobiele telefoons namen een duidelijk groter aandeel voor hun rekening dan oproepen met vaste telefoons. Gemiddeld werd 73 % van de oproepen tot stand gebracht met een mobiele telefoon. Het gebruik van mobiele telefoons voor noodcommunicatie verschilt echter aanzienlijk tussen de lidstaten, van 55 % in Kroatië en Luxemburg tot 97 % in Tsjechië en 98 % in Letland.

De toenemende penetratie van mobiele telefoons, met name smartphones, toont aan hoe belangrijk het is om een ononderbroken toegang tot noodhulpdiensten te garanderen op mobiele netwerken. Het geeft ook aan dat de groeiende hoeveelheid aan gegevens en kenmerken die worden afgeleid van zowel het netwerk als de handset van de eindgebruiker de noodcommunicatie effectiever kunnen maken (bv. locatie van de oproeper, tekst en video voor eindgebruikers met een handicap, verticale locatie (z-as) en andere contextuele gegevens).

Er zijn grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft de verhouding tussen het aantal valse oproepen[5] en het totale aantal noodoproepen[6], een cijfer dat oploopt tot 78 % in Griekenland. Sommige lidstaten staan geen oproepen toe van telefoons zonder simkaart om het risico te beperken dat valse oproepen het PSAP-systeem zouden belasten. In de meeste lidstaten (19)[7] en IJsland is toegang tot de noodhulpdiensten via telefoons zonder simkaart echter verplicht.



Figuur 2. Valse oproepen naar alarmnummers (%)

Overeenkomstig artikel 109 EECC, kunnen lidstaten andere middelen voor noodcommunicatie voorschrijven dan oproepen naar "112". Momenteel rollen de lidstaten sms-berichten en op apps gebaseerde communicatie uit als alternatief toegangsmiddel voor alle eindgebruikers.

In dertien lidstaten en IJsland is het verplicht om op sms-berichten gebaseerde noodcommunicatie beschikbaar te stellen voor alle eindgebruikers[8]. In tien lidstaten[9] en IJsland wordt de nood-sms naar "112" gestuurd. Het aantal noodberichten via sms varieert aanzienlijk, van slechts enkele tot tienduizenden, afhankelijk van hoe sterk dit type noodcommunicatie onder de aandacht is gebracht. Negen lidstaten en IJsland bevestigen dat een sms versturen naar het alarmnummer gratis is.

Naast de mogelijkheid om toegang te krijgen tot noodhulpdiensten door "112" te bellen, hebben veertien lidstaten[10] en IJsland ook nationale of regionale applicaties ingevoerd die beschikbaar zijn voor alle eindgebruikers[11] en noodcommunicatie mogelijk maken. Deze toegangsmiddelen stellen, afhankelijk van hoe ze zijn ontworpen, eindgebruikers in staat om aanvullende informatie te delen met de alarmcentrale, eventueel handsetgebaseerde

[5] Valse oproepen zijn oproepen die niet leiden tot een interventie of bijstand van de alarmcentrale of de noodhulpdiensten. Oproepen die een noodgeval melden dat al aanleiding heeft gegeven tot een interventie of bijstand vanuit de alarmcentrale, en die dus niet leiden tot een afzonderlijke interventie of bijstand, worden niet als valse oproepen beschouwd.

[6] In totaal hebben twintig lidstaten en IJsland informatie verstrekt over valse oproepen.

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

[8] In sommige lidstaten wordt sms-communicatie uitsluitend gebruikt voor eindgebruikers met een handicap, zoals aangegeven in punt 8.

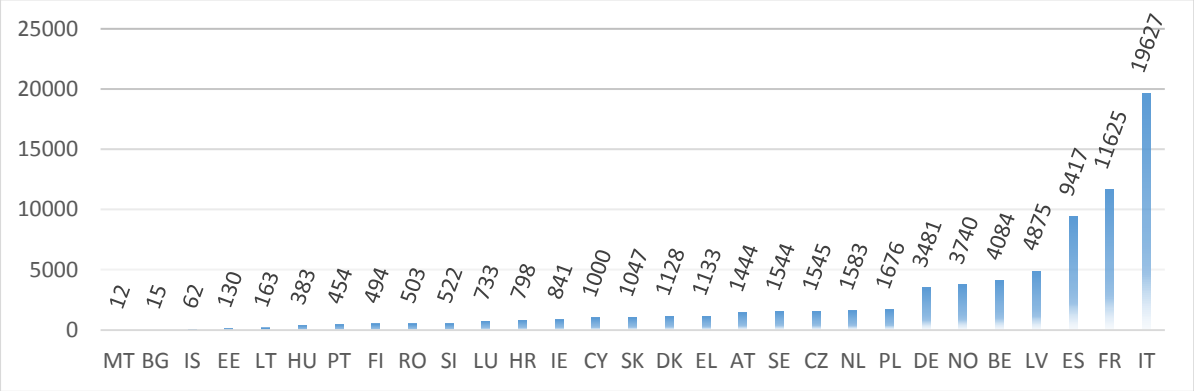
[9] EE, EL, FI, HR, IE, IS, LT, LU, LV, SI, SK.

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

[11] Communicatie via applicaties is in sommige lidstaten uitsluitend beschikbaar voor eindgebruikers met een handicap, zoals aangegeven in punt 8.

locatiegegevens te verstrekken, of op tekst gebaseerde communicatie mogelijk te maken met de alarmcentrale. België en Polen hebben bevestigd dat het dataverkeer dat door de noodapplicatie wordt gegenereerd niet wordt gefactureerd.

eCalls die afkomstig zijn van auto's die een "112"-noodoproep tot stand kunnen brengen, moeten in geval van een ongeval correct worden doorgestuurd naar de meest geschikte alarmcentrale. De lidstaten moesten ervoor zorgen dat hun PSAP-systeem vanaf 1 oktober 2017 klaar was om eCalls te ontvangen[12]. Sinds 31 maart 2018 moeten autofabrikanten[13] het op 112 gebaseerde eCall-boordsysteem in alle nieuwe voertuigen van het type M1 (personenwagens) en N1 (lichte bedrijfswagens) inbouwen.



Figuur 3. Aantal eCalls in de EU

Aangezien de betreffende verordening alleen betrekking heeft op nieuwe typen voertuigen die een typegoedkeuringsprocedure moeten doorlopen — dus niet alle nieuw gebouwde voertuigen — zullen de effecten ervan pas merkbaar worden naarmate het aantal nieuwe voertuigen op de weg toeneemt. Uit de gegevens die door 27 lidstaten, IJsland en Noorwegen zijn gerapporteerd, blijkt dat het eCall-systeem daadwerkelijk wordt ingevoerd.

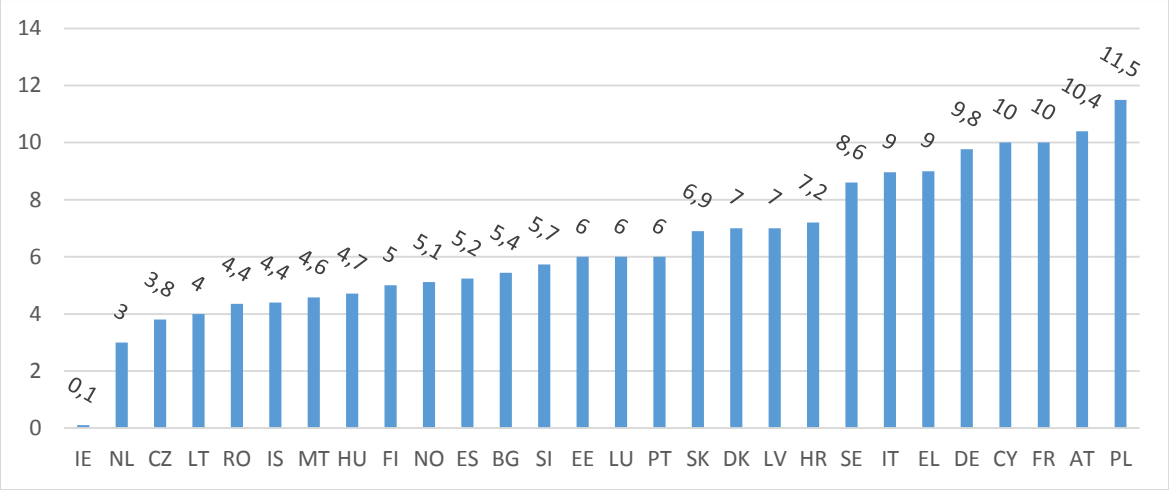
3. RESPONSTIJD[14]

In 21 lidstaten, IJsland en Noorwegen, duurde het gemiddeld minder dan 10 seconden om in contact te komen met de noodhulpdiensten. Daarnaast wordt in twaalf lidstaten en IJsland ten minste 90 % van de oproepen binnen tien seconden beantwoord.

[12] Op grond van Besluit nr. 585/2014/EU van 3 juni 2014 moest uiterlijk op 1 oktober 2017 de nodige infrastructuur aanwezig zijn in de alarmcentrales van de EU om 112-eCalls te ontvangen en te verwerken overeenkomstig de specificaties van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 305/2013.

[13] Bij Verordening (EU) 2015/758 zijn algemene voorschriften vastgesteld voor de EG-typegoedkeuring van voertuigen met betrekking tot op 112 gebaseerde eCall-boordsystemen, en tot op 112 gebaseerde eCall-boordsystemen, onderdelen en technische eenheden.

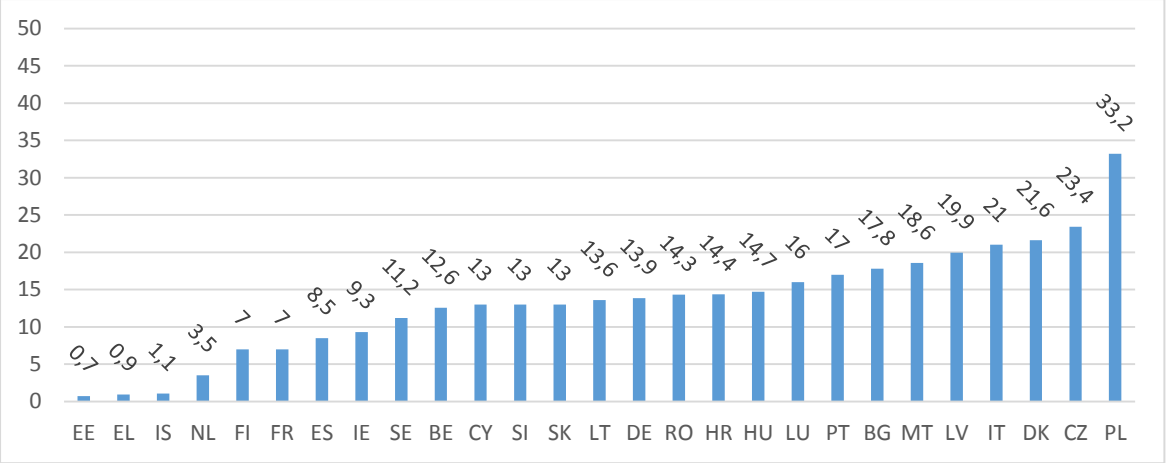
[14] De tijd tussen het moment dat de noodoproep arriveert bij het eerste doorschakelpunt van de alarmcentrale en het moment dat de oproep wordt beantwoord door een medewerker van de alarmcentrale.



Figuur 4. Gemiddelde responstijd voor noodoproepen (seconden)

4. AANTAL AFGEBROKEN OPROEPEN

Zesentwintig landen brachten verslag[15] uit over de oproepen die bij het doorschakelpunt van de alarmcentrale binnenkwamen, maar werden afgebroken voordat een medewerker kon antwoorden. Afgebroken oproepen kunnen het gevolg zijn van netwerkproblemen, oproepcongestie, technische storingen, onvoldoende verwerkingscapaciteit, het verbreken van de verbinding door de oproeper (mogelijk een onbedoelde oproep) enz. Hoewel onvrijwillige oproepen en oproepbeëindiging door de beller buiten de controle van de systeembeheerders van de alarmcentrale vallen, wijst een gebrek aan verwerkingscapaciteit erop dat oproepen naar "112" door het nationale systeem voor openbare alarmcentrales niet adequaat worden beantwoord en behandeld.



Figuur 5. Percentage afgebroken oproepen naar alarmnummers

Hoewel het gedrag van eindgebruikers en netwerkproblemen van invloed zijn op zowel de responstijd als het aantal oproepen dat wordt afgebroken, zijn de organisatie en de

[15] Oostenrijk en Noorwegen hebben over deze gegevens geen verslag uitgebracht.

capaciteiten van het nationale PSAP-systeem doorslaggevend voor de effectiviteit van de verwerking van de noodoproepen en de noodcommunicatie via alternatieve toegangsmiddelen. Redundantievereisten voor alarmcentrales kunnen uiteindelijk de veerkracht van het PSAP-systeem garanderen. Grootschalige noodsituaties — natuurrampen, terreuraanslagen en, meer recentelijk, het uitbreken van de COVID-19-crisis — hebben aangetoond hoe belangrijk het is om te voldoen aan de redundantievereisten en ervoor te zorgen dat het noodcommunicatieverkeer deels kan worden opgevangen door andere, onderling verbonden alarmcentrales in het systeem. Om de technologische ontwikkelingen te benutten, worden in verschillende EU-lidstaten all-IP-netwerken van onderling verbonden alarmcentrales opgezet zodat de middelen efficiënt worden ingezet en, wat het belangrijkste is, alle noodoproepen effectief worden behandeld.

5. ONTBREKEN VAN LOCATIEGEGEVENS VAN DE OPROEPER

Artikel 26, lid 5, van de universeledienstrichtlijn[16] voorziet in de verplichting voor exploitanten van elektronische communicatie om informatie over de locatie van de oproeper beschikbaar te stellen zodra de oproep de instantie bereikt die de noodoproep behandelt. Met ingang van 21 december 2020 is het op grond van artikel 109 EECC, verplicht om niet alleen de netwerkgebaseerde locatiegegevens beschikbaar te maken voor de meest geschikte alarmcentrale, maar ook de meer nauwkeurige handsetgebaseerde locatiegegevens[17].

In de meeste rapporterende lidstaten[18] zijn in slechts 5 % van de oproepen de netwerkgebaseerde locatiegegevens van de oproeper niet beschikbaar. Dit percentage ligt hoger in Hongarije (9 %), Italië (10 %), Spanje (12 %), Polen (13,5 %) en Letland (21 %).

De beschikbaarheid van handsetgebaseerde locatiegegevens hangt af van hoe wijdverspreid deze dienst is. In sommige lidstaten is advanced mobile location (AML)[19] beschikbaar op de twee populairste mobiele besturingssystemen (Android en iOS) of slechts op één ervan. Daarom kan het gebeuren dat, hoewel het nationale PSAP-systeem is geüpgraded om AML te ontvangen, nog steeds 60 tot 70 % van de oproepen niet kan profiteren van deze zeer nauwkeurige locatiebepaling[20]. Naast het lokaliseren van de eindgebruiker die naar “112” belt, zouden de lidstaten AML ook kunnen inschakelen op Android-telefoons bij noodcommunicatie via sms. Deze functie is nog niet beschikbaar op iOS van Apple.

Roamende eindgebruikers die zich in een andere lidstaat bevinden, komen in noodgevallen mogelijk in een kwetsbaardere situatie terecht, omdat zij hun locatie misschien niet exact kunnen omschrijven. Hoewel AML in negentien lidstaten en in IJsland en Noorwegen is ingevoerd, hebben slechts zes lidstaten bevestigd dat ook bij roamende eindgebruikers een

[16] Richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (PB L 108 van 24.4.2002, blz. 51).

[17] Hoewel de nauwkeurigheid van de netwerkgebaseerde locatie kan variëren van 50 m tot 40 km, heeft de handsetgebaseerde locatie een veel hogere nauwkeurigheid tot 5 m.

[18] 22 lidstaten hebben relevante gegevens verstrekt.

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

[20] Estland (70 %), Roemenië (60 %), Zweden (45 %), Ierland (43 %), Malta (36 %), Noorwegen (30 %), Litouwen (14 %).

locatie kan worden afgeleid van hun handset. Geen enkele lidstaat kan garanderen dat de exploitant in het thuisland van de eindgebruiker geen kosten in rekening brengt voor de doorgifte van de handsetgebaseerde locatiegegevens van de oproeper. Dit kan worden verklaard door de beperkingen in jurisdictie en het gebrek aan controlecapaciteit.

De hoge penetratiegraad van smartphones heeft als voordeel dat noodcommunicatie effectiever verloopt dankzij de beschikbaarheid van nauwkeurige locatiegegevens van de oproeper. Op basis van het door de Europese Commissie gefinancierde HELP112 II-project voor de uitrol van AML in zeven lidstaten wordt geschat dat AML in een periode van tien jaar in totaal tussen de 8 620 en 10 530 levens zou kunnen redden in de EU. AML zou ook een positieve impact[21] kunnen hebben op in totaal 88 360 tot 104 640 levens in de EU. Om deze voordelen te realiseren, moet AML volledig worden ingevoerd in alle EU-lidstaten, inclusief gratis nauwkeurige locatiegegevens van roamende eindgebruikers, die ongeveer 1 % van alle noodoproepen in de EU uitmaken.

6. NAUWKEURIGHEID EN BETROUWBAARHEID VAN DE LOCATIE VAN DE OPROEPER

Overeenkomstig artikel 26, lid 5, USD, zijn de lidstaten verplicht om nauwkeurigheids- en betrouwbaarheidscriteria vast te stellen voor de locatiegegevens van de oproeper. Naast de netwerkgebaseerde oplossingen die in het kader van de USD worden toegepast, is in artikel 109, lid 6, EECC bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat zowel netwerkgebaseerde als handsetgebaseerde locatiegegevens worden verstrekt aan de meest geschikte alarmcentrale. De lidstaten zullen criteria voor de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de informatie over de locatie van de oproeper moeten vaststellen, indien nodig na overleg met Berec. De Commissie heeft Gedelegeerde Verordening 2019/320[22] vastgesteld om de beleidsdoelstellingen van het EECC te ondersteunen. Overeenkomstig deze verordening worden smartphonefabrikanten ertoe verplicht om bij noodcommunicatie de gegevens van wereldwijde satellietnavigatiesystemen (GNSS), ten minste die van het Galileo-systeem van de EU, en wifigegevens beschikbaar te stellen als zij toegang willen krijgen tot de markt. Dit maakt het mogelijk om de smartphone, en dus de persoon die hem bij zich heeft, met een adequate en effectieve nauwkeurigheid te lokaliseren. Zij is van toepassing met ingang van 17 maart 2022.

Netwerkgebaseerde locatie

In alle lidstaten, evenals in IJsland en Noorwegen, wordt de locatie van de oproeper van *vaste netwerken* aangegeven door het installatieadres of het woon-/post-/factuuradres van de oproeper.

Alle lidstaten meldden dat bij oproepen van *mobiele netwerken* de locatie wordt aangeduid door de cel-/sector-ID, waarbij de gegevens die de alarmcentrale ontvangt zeer betrouwbaar zijn. De gerapporteerde nauwkeurigheid varieert van 500 m tot 40 km, afhankelijk van de

[21] Positieve impact betekent minder letsel dankzij een snellere interventie van de noodhulp die mogelijk wordt gemaakt door de juiste locatiegegevens om het slachtoffer te vinden.

[22] Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/320 van de Commissie van 12 december 2018 tot aanvulling van Richtlijn 2014/53/EU van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de toepassing van de in artikel 3, lid 3, onder g), van die richtlijn bedoelde essentiële eisen ter waarborging van de bepaling van de locatie van de oproeper bij noodcommunicatie via mobiele toestellen (PB L 55 van 25.2.2019, blz. 1–3).

dichtheid van het netwerk, m.a.w. stedelijk of landelijk gebied. Er worden ook nauwkeuriger locatieoplossingen gebruikt op basis van mobiele netwerken, zoals Timing advance, Round trip time of Sector ID. Met deze positioneringsmethoden kan de nauwkeurigheid van de netwerkgebaseerde locatie in sommige gevallen aanzienlijk worden verbeterd tot op 50 meter.

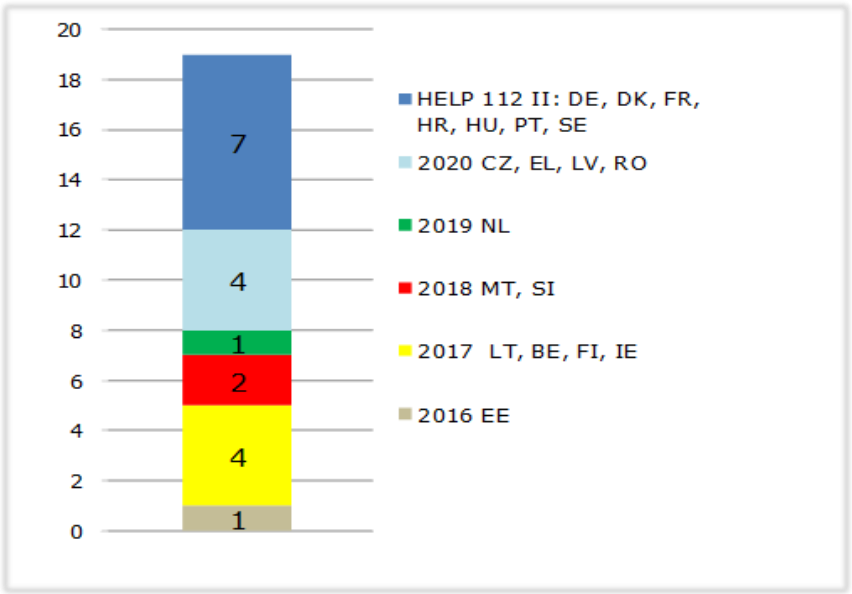
Handsetgebaseerde locatieoplossingen

De lidstaten maakten melding van twee soorten handsetgebaseerde locatieoplossingen die hieronder worden beschreven.

a) Advanced mobile location (AML)

Dankzij AML kan een locatie worden verkregen tot op minder dan 100 m nauwkeurig. Dat is tot 4 000 keer beter dan de netwerkgebaseerde locatiebepaling[23]. Deze oplossing negeert de locatiegegevens die door het netwerk worden verstrekt niet, maar vult deze aan met locatiegegevens op basis van GNSS of wifi, afgeleid van de handset. Om GNSS-gegevens, met name die afkomstig van het Galileo-satellietnavigatiesysteem van de EU, in te zetten ten behoeve van de EU-burgers, heeft de Europese Commissie in november 2018 het project voor de uitrol van handsetgebaseerde AML, beter bekend als HELP112 II, ondertekend en gelanceerd. Het winnende consortium besloeg zeven lidstaten, namelijk Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Kroatië, Portugal en Zweden. Het project werd in augustus 2020 met succes afgerond.

In 2020 hebben naast de zeven lidstaten die aan het HELP112 II-project deelnamen, nog eens vier andere lidstaten deze oplossing ingevoerd: Griekenland, Letland, Roemenië en Tsjechië. Sinds september 2020 zijn de systemen voor openbare alarmcentrales in negentien lidstaten, IJsland en Noorwegen compatibel met AML.



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

Figuur 6. AML-uitrol in de lidstaten

b) Locatiegegevens afgeleid van de handset via een noodapplicatie

Nationale of regionale noodapplicaties kunnen op basis van de GNSS- of wififunctie van de smartphone informatie over de locatie van de oproeper verstrekken die nauwkeuriger is dan de netwerkgebaseerde informatie.

Deze applicaties vereisen echter — in tegenstelling tot AML — een voorafgaande handeling door de burger omdat ze moeten worden gedownload. De doorgifte van locatiegegevens is alleen mogelijk wanneer de dataverbinding actief is.

7. GEMIDDELDE TIJD DIE DE 112-MEDEWERKER NODIG HEEFT OM DE LOCATIE VAN DE OPROEPER TE BEPALEN

Overeenkomstig artikel 26, lid 5, USD, moeten de locatiegegevens van de oproeper onmiddellijk worden verstrekt aan de instantie die de noodoproep behandelt.

De Commissie houdt regelmatig toezicht op de naleving van deze verplichting door de lidstaten. Als gevolg van dit toezicht heeft de Commissie in juli 2019 een inbreukprocedure ingeleid tegen Kroatië en Griekenland omdat de locatie van de oproeper niet tijdig werd verstrekt. Sindsdien zijn de door de Commissie geuite bezwaren door deze lidstaten aangepakt.

Door de invoering van het "push"-systeem of het automatische "pull"-systeem meldden alle lidstaten dat de *netwerkgebaseerde locatie van de oproeper* bijna onmiddellijk (binnen 10 seconden) kan worden vastgesteld.

Vanwege de inherente architectuur zijn *handsetgebaseerde locatietechnologieën* afhankelijk van de snelheid van de handsets om relevante locatieparameters af te leiden van GNSS- of wifisignalen. Op basis van de verslagen van vijftien lidstaten werd bevestigd dat de tijd die nodig is om handsetgebaseerde locatiegegevens te bepalen, kan variëren van bijna onmiddellijk tot maximaal twintig seconden.

Overeenkomstig artikel 109, lid 6, EECC, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat zowel de netwerk- als de handsetgebaseerde locatiegegevens van de oproeper zonder vertraging ter beschikking worden gesteld aan de meest geschikte alarmcentrale.

8. TOEGANG TOT NOODHULPDIENSTEN TIJDENS ROAMING BINNEN DE EU

Alle lidstaten meldden dat de toegang tot "112" en netwerkgebaseerde informatie over de locatie van de oproeper beschikbaar was tijdens roamingoproepen.

Elf lidstaten[24] en IJsland verstrekten informatie over het aantal "112"-oproepen van roamende eindgebruikers. Deze lidstaten zijn goed voor een derde van de noodoproepen naar "112". Op basis van deze gegevens kan worden geëxtrapoleerd dat 1,09 % van alle oproepen

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

naar “112” afkomstig is van roamende eindgebruikers, of ongeveer 1,5 miljoen “112”-oproepen binnen de EU.

In lidstaten waar nog nationale alarmnummers worden gebruikt, kunnen roamers ook deze nummers bellen. Hoewel geen sluitende conclusies kunnen worden getrokken op basis van de door vijf lidstaten gerapporteerde gegevens[25] gaat het naar schatting om 800 000 oproepen van roamende eindgebruikers naar nationale alarmnummers. Volgens een geconsolideerde raming bedraagt het totaal aantal noodoproepen door roamende eindgebruikers in de verslagperiode 2,3 miljoen.

De beschikbare gegevens bevestigen dat roamende eindgebruikers niet profiteren van een gratis handsetgebaseerde locatiebepaling, zoals uitgelegd in punt 4. Slechts zes lidstaten bevestigden dat handsetgebaseerde locatiebepaling beschikbaar is voor roamende eindgebruikers. Vanwege de juridische beperkingen en het gebrek aan controlecapaciteit kunnen de bezochte lidstaten er niet voor zorgen dat de exploitanten in het thuisland geen kosten in rekening brengen aan de eindgebruikers voor de doorgifte van de handsetgebaseerde locatiegegevens van de oproeper.

9. TOEGANG TOT NOODHULPDIENSTEN VOOR EINDGEBRUIKERS MET EEN HANDICAP

Overeenkomstig artikel 26, lid 4, USD, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat eindgebruikers met een handicap gelijkwaardige toegang tot noodhulpdiensten hebben als andere eindgebruikers.

Het gelijkwaardigheidsbeginsel houdt in dat eindgebruikers met een handicap via elektronische communicatiediensten toegang moeten kunnen krijgen tot de noodhulpdiensten op een wijze die functioneel gelijkwaardig is aan de toegang die andere eindgebruikers hebben tot de noodhulpdiensten wanneer zij naar “112” bellen.

Tegen deze juridische achtergrond moeten de lidstaten gelijkwaardige toegankelijkheidsoplossingen invoeren die de tweerichtingscommunicatie van een oproep naar “112” evenaart. Deze oplossingen moeten tweerichtingscommunicatie tot stand brengen via tekst of video, ook bij roaming. Op grond van de gelijkwaardigheid moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de locatie van de oproeper beschikbaar is voor de meest geschikte alarmcentrale zodat de noodhulpdiensten op een effectieve manier kunnen ingrijpen. Als gevolg van de regelmatige controles op de naleving van deze regels heeft de Commissie in juli 2019 een inbreukprocedure ingeleid tegen Duitsland, Spanje en Tsjechië, wegens het ontbreken van gelijkwaardige toegang voor eindgebruikers met een handicap[26]. Sindsdien heeft Spanje maatregelen genomen om de door de Commissie geuite bezorgdheid aan te pakken, terwijl Tsjechië en Duitsland bezig zijn met de invoering van maatregelen om deze bezorgdheden weg te nemen.

[25] Zo zijn er in Italië bijvoorbeeld veel meer oproepen naar de nationale alarmnummers door EU-roamers (169 681) in vergelijking met de oproepen naar “112” (93 699). In Cyprus vertegenwoordigen de oproepen naar de nationale nummers (251) slechts een fractie vergeleken met de oproepen naar “112” (26 520) door EU-roamers. Evenzo bellen EU-roamers in Luxemburg vier keer meer naar “112” dan naar de nationale alarmnummers (6 353 tegenover 1 565).

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

De lidstaten hebben een brede waaier aan toegankelijkheidsoplossingen ingevoerd om de toegang van eindgebruikers met een handicap tot de noodhulpdiensten mogelijk te maken: realtimetekst, diensten voor totale conversatie[27], sms, noodapplicaties, webdiensten, bemiddelingsdiensten, toegang vanaf speciale apparaten, e-mail of fax.

De meest gebruikte technologie is sms, ingevoerd in 23 lidstaten[28], IJsland en Noorwegen. Sms-technologie garandeert een op tekst gebaseerde tweerichtingscommunicatie tussen de persoon die de noodhulpdiensten waarschuwt en de alarmcentrale. In sommige lidstaten zorgen nood-sms'en op Android-smartphones voor een nauwkeurige, handsetgebaseerde AML-locatiebepaling die naar de alarmcentrale wordt verstuurd. Deze functie is nog niet beschikbaar op iOS-toestellen.

In zeventien lidstaten en IJsland[29] zijn noodapplicaties uitgerold waarmee, naargelang hun ontwerp, een noodoproep of sms-communicatie tot stand kan worden gebracht, maar die ook kunnen dienen als een platform om geavanceerde diensten voor realtimetekst en totale conversatie te leveren. Bovendien kunnen applicaties nauwkeurige, handsetgebaseerde locatiebepaling verschaffen op basis van GNSS-/wifi-locatiegegevens (5-100 m) via een dataverbinding.

Bemiddelingsdiensten voor eindgebruikers met een handicap kunnen ook voor een doorgeschakelde oproep een verbinding met de noodhulpdiensten tot stand brengen. In dergelijke gevallen is locatiebepaling van de gebruiker nog niet ingevoerd in de lidstaten, maar dit zou technisch haalbaar moeten zijn.

Fax wordt in een aantal lidstaten gebruikt. Dit garandeert echter geen snelle tweerichtingscommunicatie die nodig is in geval van nood, in tegenstelling tot de doeltreffendheid van een "112"-oproep. Ook met een e-mail, die in sommige omstandigheden ook wordt genoemd als een toegankelijkheidsoplossing, is het niet mogelijk om de gebruikerslocatie automatisch door te geven aan de alarmcentrale.

Vanaf 21 december 2020 moet het gewijzigde en versterkte rechtskader zoals bepaald in artikel 109, lid 5, EECC, worden ingevoerd voor eindgebruikers met een handicap. Overeenkomstig het EECC moeten maatregelen voor eindgebruikers met een handicap in overeenstemming zijn met het Unierecht inzake de harmonisering van de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten[30], moet er worden gestreefd naar interoperabiliteit tussen de lidstaten, en moet, waar mogelijk, registratie vooraf om toegang te krijgen tot noodhulpdiensten via alternatieve middelen voor noodcommunicatie worden vermeden. De Europese toegankelijkheidswet voorziet in de beschikbaarheid van noodcommunicatie die, naast gesproken communicatie, ook realtimetekst bevat of, indien ook video wordt verstrekt, is gesynchroniseerd als totale conversatie[31]. De nationale PSAP-

[27] Zoals bepaald in artikel 2, EECC: (35) "dienst voor totale conversatie": een multimediale dienst voor realtime conversatie die bidirectionele symmetrische realtime overdracht van videofilm, realtime tekst en stem tussen gebruikers in twee of meer locaties biedt.

[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] De Europese toegankelijkheidswet: Richtlijn (EU) 2019/882 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de toegankelijkheidsvoorschriften voor producten en diensten (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 70).

[31] Europese toegankelijkheidswet, artikel 4, lid 1, en bijlage I, afdeling IV, onder a).

systemen moeten uiterlijk op 28 juni 2025 aan deze eisen voldoen[32]. Overeenkomstig de Europese toegankelijkheidswet moet noodcommunicatie naar het uniforme Europese alarmnummer "112" ook op gepaste wijze worden beantwoord, gebruik makende van dezelfde communicatiemiddelen als die waarmee de oproep is ontvangen, namelijk door gebruik te maken van gesynchroniseerde spraak en tekst (inclusief realtimetekst), of, wanneer er video wordt verstrekt, spraak, tekst (inclusief realtimetekst) en video gesynchroniseerd als totale conversatie. De lidstaten hebben ook de mogelijkheid om de desbetreffende upgrade van hun PSAP-systemen uit te stellen tot 28 juni 2027.

In lijn met artikel 109, lid 7, EECC, moeten de lidstaten er bovendien voor zorgen dat de eindgebruikers adequaat worden ingelicht over het bestaan en het gebruik van het uniforme Europese alarmnummer "112" en over de toegankelijkheidskenmerken ervan, onder meer via initiatieven die specifiek gericht zijn op personen die tussen lidstaten reizen en eindgebruikers met een handicap. Die informatie wordt in toegankelijke vorm verstrekt, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende soorten handicaps. Artikel 14 van de roamingverordening[33] versterkt deze bepaling alleen met betrekking tot de mogelijkheid nooddiensten te bereiken "door het gratis Europese alarmnummer 112 te kiezen". In de praktijk worden roamende eindgebruikers door hun exploitanten van mobiele netwerken alleen op de hoogte gebracht van de mogelijkheid om een spraakoproep naar "112" tot stand te brengen. Eindgebruikers met een handicap worden door hun exploitanten van mobiele netwerken niet geïnformeerd over de mogelijkheden om toegang tot noodcommunicatie te krijgen in het bezochte EU-land.

Eindgebruikers met een handicap kunnen niet genieten van een gelijkwaardige toegang, vooral niet tijdens roaming. Omdat deze eindgebruikers niet in staat zijn om een oproep naar "112" tot stand te brengen, moeten zij vertrouwen op nationaal gefragmenteerde oplossingen die vaak niet gelijkwaardig zijn aan tweewegspraakcommunicatie. Deze situatie staat in contrast tot de beschikbaarheid van het geharmoniseerde uniforme Europese alarmnummer "112" voor andere eindgebruikers. Roamende eindgebruikers hebben niet altijd toegang tot de noodhulpdiensten die in de bezochte lidstaten worden voorzien en zij worden niet geïnformeerd over de beschikbare middelen om toegang te krijgen.

Slechts negen lidstaten (BE, BG, ES, FR, IT, LV, MT, NL, PT) hebben melding gemaakt van de uitrol van een toegangsmiddel dat de basisfuncties van interactieve communicatie en locatiebepaling van de gebruiker garandeert en dat beschikbaar zou zijn voor roamende eindgebruikers. Geen enkele bezochte lidstaat kan garanderen dat de exploitant in het thuisland van de eindgebruiker geen kosten in rekening brengt voor het gebruik van de alternatieve toegangsmiddelen. Dit kan worden verklaard door de beperkingen in jurisdictie en het gebrek aan controlecapaciteit.

Overeenkomstig artikel 109, lid 5, EECC, moet de toegang tot noodhulpdiensten worden gewaarborgd, indien mogelijk zonder registratie vooraf. In het geval van nationale noodapplicaties voor eindgebruikers met een handicap zou dit betekenen dat de applicatie van

[32] Europese toegankelijkheidswet, artikel 4, lid 8, en bijlage I, afdeling V.

[33] Verordening (EU) nr. 531/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2012 betreffende roaming op openbare mobielecommunicatienetwerken binnen de Unie (PB L 172 van 30.6.2012, blz. 10).

het thuisland ook in de bezochte EU-lidstaat gebruikt zou kunnen worden om toegang te krijgen tot de noodhulpdiensten[34].

Oudere PSAP-systemen zijn nog niet in staat om noodcommunicatie te verwerken die echt toegankelijk is voor eindgebruikers met een handicap. De uitrol van geavanceerde realtimetekst en totale conversatie vereist een upgrade van het PSAP-systeem naar een all-IP-netwerk van onderling verbonden systemen voor alarmcentrales die op adequate wijze IP-gebaseerde noodcommunicatie kunnen routeren en verwerken.

Een overzicht van de alternatieve toegangsmiddelen voor eindgebruikers met een handicap die momenteel in de EU worden ingezet, is opgenomen in bijlage II.

10. CONCLUSIES

Een Europa dat klaar is voor het digitale tijdperk moet een effectieve toegang tot noodhulpdiensten garanderen voor elke burger. Sinds de invoering van het uniforme Europese alarmnummer[35] in 1991 bestond het doel van de EU-wetgevers erin om elke burger in nood zo snel mogelijk toegang te verschaffen tot de noodhulpdiensten. Uit dit verslag blijkt dat de afhandeling van noodcommunicatie, de beschikbaarheid van nauwkeurige locatiegegevens van de oproeper, de beschikbaarheid van gelijkwaardige toegangsmiddelen voor eindgebruikers met een handicap en de toegang voor roamende eindgebruikers een belangrijke rol spelen bij de doeltreffendheid en de snelheid van de hulpverlening door de noodhulpdiensten. Het potentieel van de digitale technologieën kan pas ten volle worden benut als zowel de diensten voor noodcommunicatie als de nationale PSAP-systemen in staat zijn om van de technologische ontwikkelingen gebruik te maken. Volgens deze doelstelling moeten alle lidstaten all-IP-netwerken van onderling verbonden alarmcentrales opzetten om de redundantie van de systemen te waarborgen en, het allerbelangrijkste, alle noodcommunicatie — oproepen, realtimetekst, totale conversatie — effectief af te handelen.

Voornaamste bevindingen:

- Het aantal noodoproepen naar het uniforme Europese alarmnummer “112” was goed voor 56 % van alle noodoproepen: van de in totaal 267 miljoen noodoproepen in de EU waren er 150 miljoen “112”-oproepen. Naar schatting waren 2,3 miljoen noodoproepen afkomstig van roamende eindgebruikers, waarvan 1,5 miljoen “112”-oproepen.

- De invoering van handsetgebaseerde locatiebepaling van de oproeper in de EU is verder verbeterd. In 2020 hebben naast de zeven lidstaten die AML hebben uitgerold via het door de Commissie gefinancierde HELP112 II-project, nog eens vier andere lidstaten deze lokalisatieoplossing toegepast: Griekenland, Letland, Roemenië en Tsjechië. Sinds september 2020 zijn de PSAP-systemen in negentien lidstaten, IJsland en Noorwegen compatibel met AML. Toch bevestigden slechts zes lidstaten dat handsetgebaseerde locatiebepaling beschikbaar is voor roamende eindgebruikers. Vanwege jurisdictiebeperkingen en het gebrek aan controlecapaciteit kunnen de

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

[35] 91/396/EEG: Beschikking van de Raad van 29 juli 1991 inzake invoering van een gemeenschappelijk Europees oproepnummer voor hulpdiensten (PB L 217 van 6.8.1991).

bezochte lidstaten niet garanderen dat de doorgifte van de locatie van de oproeper gratis is voor de eindgebruiker.

- Volgens de schattingen zou AML over een periode van tien jaar in totaal meer dan 10 000 levens kunnen redden in de EU. AML zou ook een positieve impact[36] kunnen hebben op in totaal meer dan 100 000 levens in de EU.

- Eindgebruikers met een handicap kunnen niet genieten van een volledig gelijkwaardige toegang tot noodhulpdiensten, vooral niet tijdens roaming. Wanneer deze eindgebruikers niet in staat zijn om naar "112" te bellen, moeten zij vertrouwen op nationaal gefragmenteerde oplossingen. Deze situatie staat in contrast tot de beschikbaarheid van het geharmoniseerde uniforme Europese alarmnummer "112" voor andere eindgebruikers en is een opvallende lacune in de toegankelijkheid van noodhulpdiensten. Roamende eindgebruikers hebben niet altijd toegang tot de noodhulpdiensten die in de bezochte lidstaten worden voorzien en zij worden niet geïnformeerd over de beschikbare toegangsmiddelen.

- De Commissie controleert regelmatig of de lidstaten de verplichtingen in verband met de werking van "112" naleven. Als gevolg van deze controles heeft de Commissie in juli 2019 inbreukprocedures ingeleid tegen verschillende lidstaten en blijft zij streven naar volledige naleving, zodat de EU-burgers ten volle van deze dienst kunnen profiteren.

Toekomstige acties en mijlpalen:

- De lidstaten moeten de nodige maatregelen omzetten en uitvoeren om te voldoen aan de eisen van het EECC, met name artikel 109 betreffende noodcommunicatie en het uniforme Europese alarmnummer. Alle eindgebruikers, met inbegrip van eindgebruikers met een handicap, moeten, ongeacht waar in de Europese Unie, op een effectieve manier hulp kunnen vragen aan en ontvangen van de noodhulpdiensten.

- Om dat mogelijk te maken, zullen de lidstaten een nauwkeurige locatiebepaling van de oproeper moeten invoeren voor alle eindgebruikers en gelijkwaardige toegangsmiddelen voor eindgebruikers met een handicap, met inbegrip van diegenen die naar een andere EU-lidstaat reizen.

- De lidstaten dienen hun PSAP-systemen te upgraden zodat deze geschikt zijn voor het digitale tijdperk.

- De Commissie heeft de deskundigengroep inzake noodcommunicatie opgericht[37] die zal samenwerken met de lidstaten om hen bij dit proces te ondersteunen. Bovendien is de Commissie van plan een onderzoek te laten uitvoeren om technische en regelgevende oplossingen te vinden die de toegang tot de noodhulpdiensten zouden verbeteren. De Commissie zal zich baseren op de recente ervaring, naar aanleiding van de COVID-19-crisis, met het opzetten van een digitale infrastructuur om de

[36] Positieve impact betekent minder letsel dankzij een snellere interventie van de noodhulp die mogelijk wordt gemaakt door de juiste locatiegegevens om het slachtoffer te vinden.

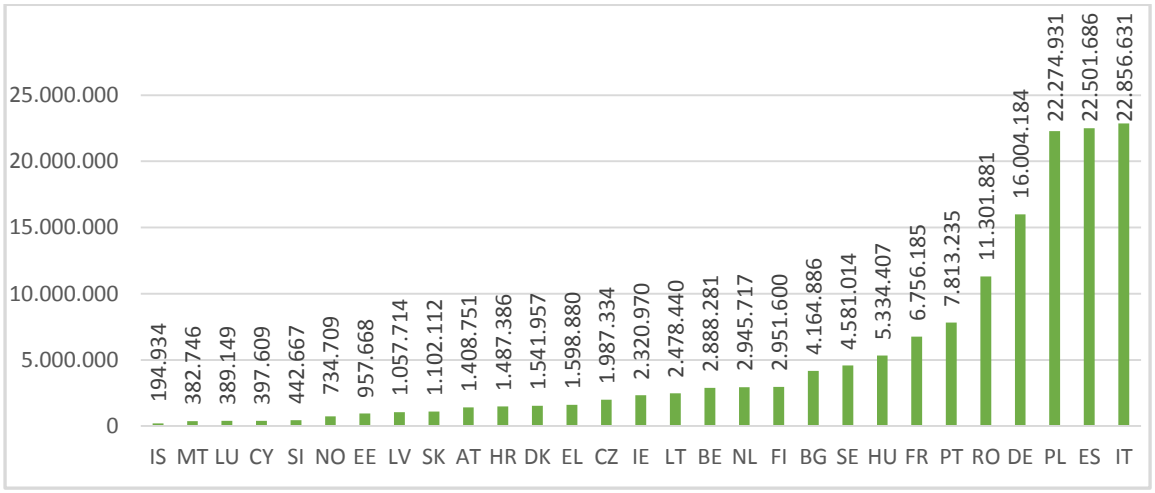
[37] Besluit C(2020)1133 van de Commissie van 3 maart 2020 tot oprichting van de deskundigengroep voor noodcommunicatie, zie ook het register van deskundigengroepen van de Commissie en andere adviesorganen.

interoperabiliteit van nationale mobiele applicaties voor het traceren en waarschuwen van contacten te vergemakkelijken. Net als bij applicaties voor het traceren, moeten alle eindgebruikers hun nationale noodapplicaties in een andere bezochte EU-lidstaat kunnen gebruiken.

- De Commissie wil ervoor zorgen dat alle burgers, ook degenen die binnen de Europese Unie reizen, effectieve toegang hebben tot de noodhulpdiensten, onder meer via geharmoniseerde technische oplossingen. Hiertoe bereidt de Commissie een initiatief voor via een gedelegeerde handeling overeenkomstig het mandaat dat is verstrekt in artikel 109, lid 8, EECC.

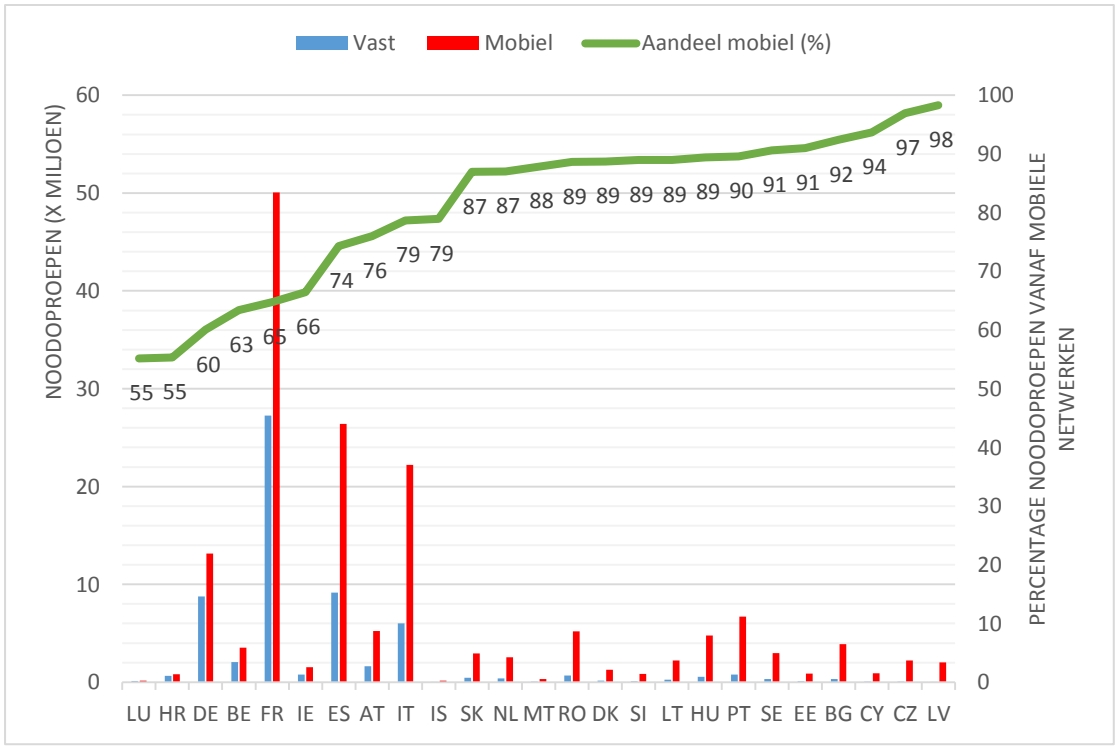
BIJLAGE I — STATISTISCHE GEGEVENS OVER DE DOELTREFFENDHEID VAN DE INVOERING VAN "112"

Het totale aantal oproepen naar "112" in 2019 bedroeg 149 928 021, op een totaal aantal noodoproepen van 266 853 441.



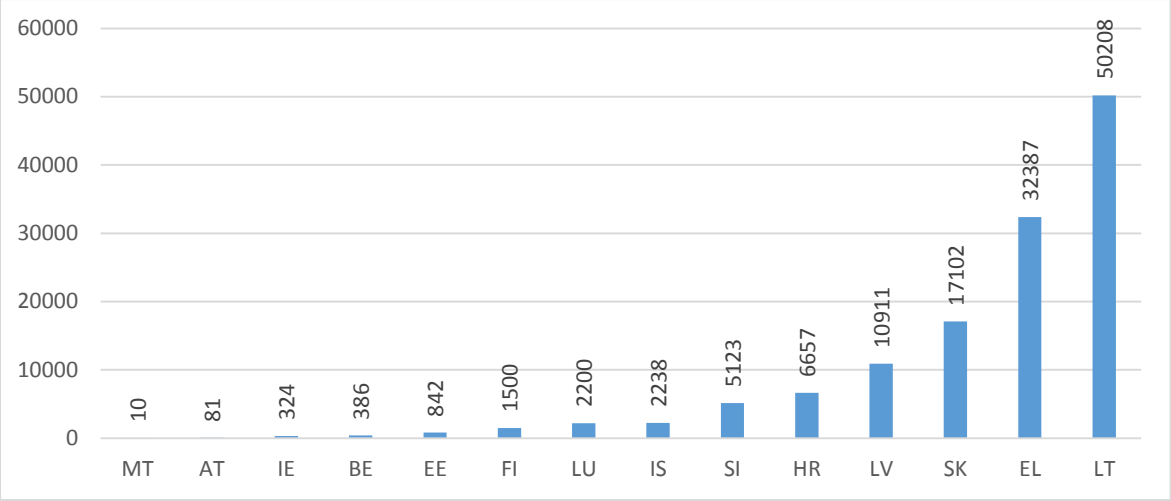
Figuur 7. Aantal oproepen naar "112"

Vierentwintig lidstaten[38] hebben het aantal noodoproepen dat in de verslagperiode afkomstig was van vaste en mobiele netwerken gerapporteerd.

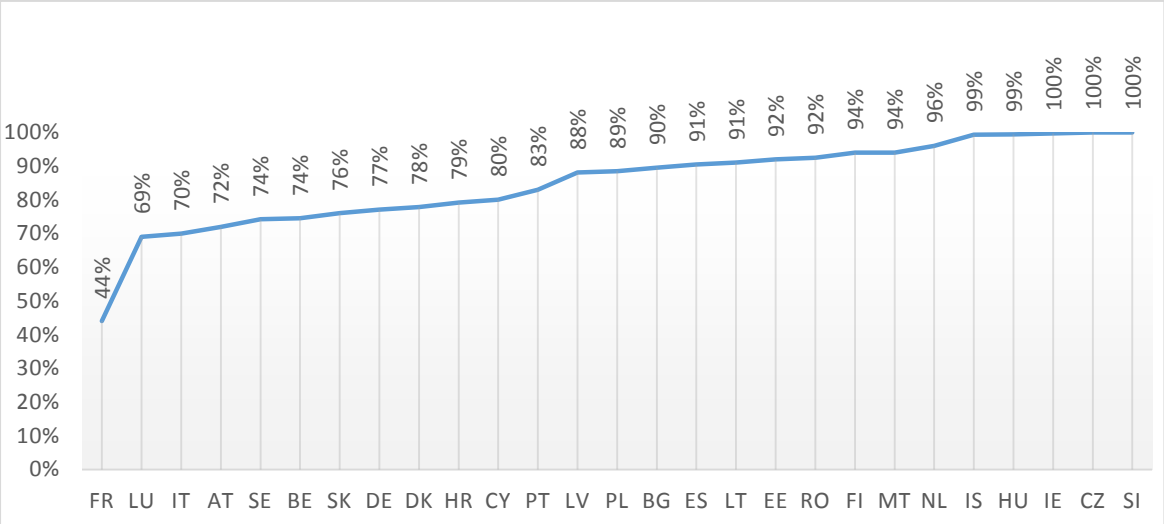


Figuur 8. Aantal noodoproepen naar "112" vanaf vaste en mobiele netwerken

[38] Finland, Griekenland en Polen hebben geen gegevens gerapporteerd.



Figuur 9. Sms-gebaseerde noodcommunicatie



Figuur 10. Percentage noodoproepen dat binnen 10 sec. werd beantwoord

BIJLAGE II — ALTERNATIEVE MIDDELEN VOOR TOEGANG TOT NOODHULPDIENSTEN IN EU-LIDSTATEN EN EER-LANDEN

	Functie beschikbaar
	Functie niet beschikbaar

	Toegangsmiddel	Interactief	Gebruikerslocatie	Geen registratie	Gratis	Toegang bij roaming	Gratis roaming	Aantal keer toegang
AT	Sms naar 0800-133133							81
	Fax naar 0800-133133							0
	E-mail							26
BE	Sms naar kort nummer							386
	Applicatie “112.be”							n.v.t.
	Fax naar 112 of 101							n.v.t.
BG	Applicatie “112 Bulgaria”							424
	Webgebaseerde dienst							
CY	Fax naar 1408 of 1409							n.v.t.
	Sms naar 112 (alleen voor Cyta)							n.v.t.
	Applicatie							n.v.t.
	E-mail naar politie							n.v.t.
	Bemiddelingsdienst voor algemene toegankelijkheid							n.v.t.
CZ	Sms naar 112							n.v.t.
	Applicatie							n.v.t.
	Webgebaseerde toegang tot nooddiensten							n.v.t.
	Bemiddelingsdienst voor algemene toegankelijkheid							n.v.t.
	Bemiddelingsdienst — gespecialiseerde toestellen (vast)							n.v.t.
	E-mail							n.v.t.
	Fax							n.v.t.
DE	Fax naar 112 of 100							n.v.t.
	Bemiddelingsdienst							315
DK	Sms naar lang nummer							n.v.t.
	Bemiddelingsdienst voor algemene toegankelijkheid							n.v.t.
	Noodapplicatie							n.v.t.
EE	Sms naar 112							15

	Toegangsmiddel	Interactief	Gebruikerslocatie	Geen registratie	Gratis	Toegang bij roaming	Gratis roaming	Aantal keer toegang
EL	Sms naar 112							n.v.t.
	E-mail							n.v.t.
	Fax naar kort nummer							n.v.t.
ES	Regionale sms naar lang nummer							220
	Regionale noodapplicaties							1 900
	Gespecialiseerde bemiddelingsdienst (video-oproep)							100
	Regionale gespecialiseerde bemiddelingsdiensten voor noodgevallen							2 000
	Gespecialiseerde bemiddelingsdienst voor noodgevallen							350
	Noodapplicatie							50
FI	Sms naar 112							1 500
	Applicatie “112 Suomi”							n.v.t.
FR	Sms naar 114							10 048
	Fax naar 114							164
	E-mail							n.v.t.
	Noodapplicatie							5 397
	Webgebaseerde applicatie							
HR	Sms naar 112							17
	Fax naar 112							0
HU	Sms naar 112							30 263
	Applicatie “112-SOS”							
IE	Sms naar 112							324
	Gespecialiseerde bemiddelingsdienst voor noodgevallen							n.v.t.
	Bemiddelingsdienst voor algemene toegankelijkheid							n.v.t.
IT	Applicatie “Flag Mii”							n.v.t.
	Applicatie “Where ARE U”							n.v.t.
	Noodapplicatie politiediensten							n.v.t.
LT	Sms naar 112							50 208
LU	Sms naar 112 en 113							n.v.t.
	Applicaties “GouvAlert” en “Echo 112”							n.v.t.

	Toegangsmiddel	Interactief	Gebruikerslocatie	Geen registratie	Gratis	Toegang bij roaming	Gratis roaming	Aantal keer toegang
	Gespecialiseerde vaste toestellen							n.v.t.
	E-mail							n.v.t.
	Fax naar 112							n.v.t.
LV	Sms naar 112							10911
	Noodapplicatie							n.v.t.
MT	Applicatie “112.mt”							145
	Webdienst “112.mt”							
	Sms naar lang nummer							10
NL	Noodapplicatie							n.v.t.
	Webgebaseerde toegang tot noodiensten							n.v.t.
	Sms naar 112							n.v.t.
	Gespecialiseerde bemiddelingsdienst voor noodgevallen							n.v.t.
	Bemiddelingsdienst voor algemene toegankelijkheid							n.v.t.
PL	Applicatie “Alarm 112”							772
PT	Sms naar lang nummer							n.v.t.
	Noodapplicatie							n.v.t.
RO	Sms naar 113							51
SE	Sms naar 112							138
	Gespecialiseerde vaste toestellen							0
	Algemene bemiddelingsdienst							video: 325, tekst: 328
SI	Sms naar 112							5 123
SK	Sms naar 112							17 102
	Applicatie “155.sk”							141
IS	Sms naar 112							2 238
	112 Döff en SOS Iceland							50
NO	Sms naar 112							n.v.t.