

Nätsäkerhetsavdelningen
Andreas Häll
08-678 55 00
andreas.hall@pts.se

Konsekvensutredning avseende föreskrifter om ändring i PTS föreskrifter (2008:2) om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringssuppgifter till samhällets alarmeringstjänst

Post- och telestyrelsen (PTS) avser att med stöd av 30 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation utfärda föreskrifter om ändring av Post- och telestyrelsens föreskrifter avseende förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringssuppgifter till samhällets alarmeringstjänst (PTSFS 2008:2) ändrad genom (PTSFS 2011:4) nedan kallade ”nödsamtalsföreskrifterna”.

PTS redovisar härmed sin utredning enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förslag till föreskrifter bifogas, se [bilaga 1](#).

Sida

2(13)

Innehåll

1	Syfte och problembeskrivning.....	4
1.1	Inledning.....	4
1.2	Beskrivning av problemet och vad som ska uppnås	4
1.2.1	Bakgrund	4
1.2.2	EU-initiativ rörande eCall.....	5
1.2.3	Status för eCall i mobilnäten	6
1.3	Alternativa lösningar och effekter om någon reglering inte kommer till stånd	7
1.4	Syfte.....	7
1.5	Bemyndigande som PTS beslutanderätt grundar sig på	7
2	Aktörer som berörs av regleringen	8
2.1	Berörd bransch och kategori av företag.....	8
2.2	Antalet företag som berörs och storleken på företagen	8
3	Konsekvensanalys.....	9
3.1	Övergripande bedömning av förslagets konsekvenser	9
3.2	Kostnadsmässiga och andra konsekvenser av de förslagna ändringarna.....	9
3.2.1	Ändring i 1 § bl.a. avseende definition av eCall.....	9
3.2.2	Ändring i 2 § avseende hänvisning till ny utgåva av ITS ApG 21 samt skyldighet att förmedla eCall på visst sätt.....	10
3.3	Kostnader för införande.....	11
3.4	Påverkan på konkurrensförhållandena för företagen.....	11

Sida

3(13)

4	Övrigt.....	12
4.1	Regleringens överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.....	12
4.2	Behovet av särskilda hänsyn till små företag.....	12
4.3	Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av speciella informationsinsatser	12
5	Avslutning.....	13
5.1	Kontaktpersoner.....	13

1 Syfte och problembeskrivning

1.1 Inledning

I den här konsekvensutredningen beskrivs förslaget till PTS föreskrifter om ändring i föreskrifter avseende förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringssuppgifter till samhällets alarmeringstjänst (PTSFS 2008:2) (nödsamtalsföreskrifterna). De nu föreslagna ändringarna görs främst för att anpassa gällande reglering till införandet av eCall i Sverige.

Nödsamtalsföreskrifterna har sin grund i bestämmelser i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) som i sin tur inför Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (USO-direktivet) i svensk rätt.¹

1.2 Beskrivning av problemet och vad som ska uppnås

1.2.1 Bakgrund

Enligt 5 kap. 7 § första stycket första punkten LEK ska den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig telefonitjänst medverka till att nödsamtal utan avbrott kan förmedlas avgiftsfritt för användaren. Enligt andra punkten ska dessa tillhandahållare även avgiftsfritt lämna lokaliseringssuppgifter till den som tar emot nödsamtal.

Regleringen i LEK genomför det EU-rättsliga regelverket inom elektronisk kommunikation. Enligt artikel 23 i USO-direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att företag som tillhandahåller allmänt tillgängliga telefonitjänster i fasta anslutningspunkter vidtar alla rimliga åtgärder för att säkerställa oavbruten tillgång till larmtjänster. Enligt artikel 26.1 samma direktiv ska medlemsstaterna vidare säkerställa att samtliga slutanvändare av allmänt tillgängliga telefonitjänster kan ringa larmtjänster avgiftsfritt genom att använda det gemensamma europeiska nödnumret 112. I artikel 26.5 samma direktiv föreskrivs att medlemsstaterna även ska säkerställa att berörda företag avgiftsfritt tillhandahåller information om varifrån samtalet kommer för den myndighet som handhar larmsamtal så snart som samtalet når den myndigheten.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster). (EUT L, 24.4.2002, s.10 (Celex 320021L0022)).

Sida

5(13)

1.2.2 EU-initiativ rörande eCall

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/40/EU om ett ramverk för införande av intelligenta transportsystem på vägtransportområdet och för gränssnitt mot andra transportslag (ITS-direktivet) ingår ett harmoniserat tillhandahållande av en interoperabel EU-omfattande eCall-tjänst som en prioriterad åtgärd. Införandet av en sådan harmoniserad tjänst i alla fordon inom Europeiska unionen anses ha förutsättningar att avsevärt minska antalet dödsfall och begränsa omfattningen av de skador som beror på trafikolyckor.

Införandet av eCall i medlemsstaterna kräver i huvudsak tre åtgärder. För det första måste det vara möjligt för larmcentralen att ta emot eCall. För det andra måste nya fordonstyper utrustas med eCall. Slutligen måste det vara möjligt att, via mobilnäten, överföra ett eCall från bilen till larmcentralen.

I september 2011 utfärdade kommissionen en rekommendation (2011/750/EU) om stöd för en EU-omfattande eCall-tjänst i elektroniska kommunikationsnät för överföring av 112-samtal från fordon (så kallade eCalls). Det handlar om förmågan hos mobiloperatörer att överföra uppgifter med ett särskilt format. Rekommendationen har sin utgångspunkt i bl.a. ITS-direktivet och USO-direktivet. Av rekommendationen framgår bl.a. att medlemsstaterna bör tillämpa harmoniserade villkor och principer för manuella eller automatiska larmsamtal från fordonsintegrerad telematikterminal till larmcentraler via det gemensamma europeiska larmnumret 112.

Vidare framgår av rekommendationen att ett eCall definieras som ett nödsamtal från fordon till 112, aktiverat antingen automatiskt genom sensorer i fordonet eller manuellt, som via trådlösa mobiltelekommunikationsnät överför en standardiserad minimiuppsättning uppgifter och upprättar en ljudkanal mellan de personer som befinner sig i fordonet och den lämpligaste larmcentralen.

Enligt rekommendationen bör medlemsstaterna införa detaljerade bestämmelser för operatörer av allmänna mobilnät som är verksamma i respektive land om hanteringen av eCalls. Bestämmelserna bör till fullo överensstämma med dataskyddsbestämmelserna i direktiven 95/46/EG och 2002/58/EG. Vidare bör de ange den lämpligaste larmcentralen för att koppla eCalls. Medlemsstaterna bör säkerställa att mobilnätoperatörerna genomför tekniken för hanteringen av ”eCall-detektor” i sina nät. eCall-detektor eller eCall-flagga definieras som det ”räddningstjänstkategori värde” som har tilldelats till eCalls enligt ETSI TS 124 008² (dvs. ”6-Manuellt initierat eCall” och ”7-

² ETSI TS 124 008 finns tillgänglig på www.etsi.org.

Sida

6(13)

Automatiskt eCall”) som gör det möjligt att skilja mellan 112-samtal från mobilterminaler och 112-eCalls från fordonsintegrerade terminaler och också mellan manuellt och automatiskt utlösta eCalls.³

Mobilnätoperatörerna bör enligt rekommendationen hantera ett eCall som vilket samtal som helst till det gemensamma europeiska larmnumret 112.

Av Europaparlamentet och Rådets förordning (EU) 2015/758 av den 29 april 2015 om typgodkännandekrav för montering av eCall-system som bygger på 112-tjänsten i fordon och om ändring av direktiv 2007/46/EG framgår att om ovanstående översyn visar att eCall-detektorn inte kommer att genomföras senast den 31 mars 2016, bör kommissionen vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att mobiloperatörerna genomför tekniken för hanteringen av eCall-detektorn. Av förordningen framgår även att alla nya fordonstyper ska vara utrustade med eCall från och med den 31 mars 2018.⁴

Av Europaparlamentet och rådets beslut 585/2014/EU av den 15 maj 2014 om införande av en interoperabel EU-omfattande eCall-tjänst framgår att medlemsstaterna senast den 1 oktober 2017, på sitt territorium ska införa den larmcentralinfrastruktur för eCall som är nödvändig för att kunna ta emot och hantera eCall-samtal på ett korrekt sätt, om nödvändigt rensade på icke-nödsamtal, i enlighet med specifikationerna i den delegerade förordningen (EU) nr 305/2013, för att säkerställa att den interoperabla EU-omfattande eCall-tjänsten fungerar fullt ut samt dess kompatibilitet, interoperabilitet, kontinuitet och överrensstämmelse.

1.2.3 Status för eCall i mobilnäten

Den 12 januari 2016 skickade PTS ett brev (dnr. 16-129) till mobilnätoperatörerna, för att få en uppdatering om statusen för eCall i de svenska mobilnäten. Av de inkomna svaren framgår att två svarande anger att funktionalitet för överföring av eCall-flagga finns men att den inte har aktiverats eller testats. En svarande anger att det för närvarande saknas licenser för kommersiell drift men att funktionen tidigare har testats. Samma operatör uppger att hanteringen av eCall-flagga kommer att vara ett krav i upphandlingen av ett nytt kärnnät. En operatör uppger att funktionaliteten

³ I den tekniska specifikationen från ETSI, TS 124 008, kallas detta *Emergency Category Value* och värdena 6 och 7 berör eCall.

⁴ Av förordningen framgår även att det i medlemsstaterna parallellt kan finnas eCall-system i tredje parts regi (TPS-eCall-system). Fordonsägaren ska dock alltid ha rätt att välja att använda det 112-baserade eCall-systemet i fordon istället för ett TPS-eCall-system. TPS-eCall-system är inte 112-baserade och ligger därmed utanför PTS föreskriftsrätt.

Sida

7(13)

finns men att det behöver tas fram en helhetsdesign inför den praktiska driftsättningen.

Sammanfattningsvis visar PTS undersökning att mobilnäten inte idag är helt redo att hantera överföringen av eCall-flaggan som gör det möjligt att skilja ett eCall från övriga nödsamtal. Det som kvarstår är bl.a. aktivering, konfigurering och testaktiviteter.

1.3 Alternativa lösningar och effekter om någon reglering inte kommer till stånd

Enligt 5 kap. 7 § LEK ska den som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig telefonitjänst medverka till att nödsamtal utan avbrott kan förmedlas avgiftsfritt för användaren. Hur skyldigheten ska fullgöras framgår av PTS nödsamtalsföreskrifter. Dessa är väl kända av tjänstetillhandahållarna på marknaden. Eftersom eCall är ett nödsamtal är det mest ändamålsenligt att reglera förmedlingen av eCalls i nödsamtalsföreskrifterna.

Ett alternativ till att genomföra ändringar i de berörda bestämmelserna är att helt avstå från att ändra nödsamtalsföreskrifterna d.v.s. att lämna nödsamtalsföreskrifterna oförändrade. Det skulle då vara upp till PTS att genom tillsyn skapa en praxis för hur de allmänna bestämmelserna rörande nödsamtal ska tillämpas i förhållande till eCall. En sådan lösning bedöms dock som mindre förmånlig för de berörda aktörerna, eftersom avsaknaden av föreskrifter kan antas skapa osäkerhet hos aktörerna om rättsläget. Det skulle medföra en otydlighet om vilka krav som finns rörande hantering av eCalls. I förlängningen finns även en risk att EU-kommissionen inleder en s.k. överträdelsetalan mot Sverige, vilken kan leda till att Sverige av EU-domstolen fälls för fördragsbrott, med påföljande kostnader i form av vite.

1.4 Syfte

Syftet med aktuellt förslag är att anpassa nödsamtalsföreskrifterna till den EU-rättsliga regleringen och till införandet av eCall i Sverige. Genom ändringarna säkerställs att funktionalitet för eCall införs i mobilnäten.

1.5 Bemyndigande som PTS beslutanderätt grundar sig på

PTS beslutanderätt avseende de föreslagna ändringarna i nödsamtalsföreskrifterna grundar sig på 30 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

2 Aktörer som berörs av regleringen

2.1 Berörd bransch och kategori av företag

De företag som berörs finns i sektorn för elektronisk kommunikation.

Dessa utgörs av tillhandahållare av allmänt tillgängliga telefonitjänster och tillhandahållare av allmänna kommunikationsnät. Allmänt kommunikationsnät definieras i 1 kap. 7 § LEK som ett elektroniskt kommunikationsnät som helt eller huvudsakligen används för att tillhandahålla allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster och som stödjer informationsöverföring mellan nätanslutningspunkter.

Telefonitjänst definieras som en elektronisk kommunikationstjänst som innebär möjlighet att ringa upp eller ta emot samtal via ett eller flera nummer inom en nationell eller internationell nummerplan.

De som i praktiken berörs av bestämmelserna i nödsamtalsföreskrifterna är de aktörer som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig telefonitjänst enligt lagen om elektronisk kommunikation.

Det kan i sammanhanget påpekas att LEK är teknikneutral, vilket innebär att lagens skyldigheter gäller oavsett tjänstetillhandahållarens tekniska lösning för telefonitjänsten. Tillhandahållare av såväl fast kretskopplad som mobil och ip-telefonitjänst omfattas således av reglerna.

2.2 Antalet företag som berörs och storleken på företagen

Exakt hur många aktörer som berörs av föreskrifterna är svårt att fastställa. Allmänna kommunikationsnät av sådant slag som vanligen tillhandahålls mot ersättning eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster får endast tillhandahållas, enligt 2 kap. 1 § LEK, efter anmälan till PTS. Totalt finns ca 500 tillhandahållare av elektroniska kommunikationsnät och -tjänster anmälda hos PTS. Antalet aktörer som tillhandahåller ett allmänt kommunikationsnät eller en allmänt tillgänglig telefonitjänst och som därmed berörs av de aktuella föreskrifterna uppgår maximalt till detta antal. De anmälda företagens storlek varierar varför de berörda företagen består av både små och stora företag. De förändringar av föreskrifterna som avser eCall bedöms endast beröra de tjänstetillhandahållare som råder över ett eget mobilnät. Dessa mobilnätsoperatörer är i dagsläget Telia Company, Telenor, Tele2 och Hi3G.

3 Konsekvensanalys

3.1 Övergripande bedömning av förslagets konsekvenser

Efter att ha tillfrågat marknaden gör PTS bedömningen att vissa av de företag (mobilnätoperatörer) som omfattas av regelverket kommer att behöva utveckla och anpassa sina tekniska system, för att kunna hantera överföringen av eCalls.⁵

Av de svar PTS mottagit från mobiloperatörerna framgår att samtliga mobilnät stöder eCall-funktionalitet men att denna inte är aktiverad i dagsläget. Det som kvarstår är aktivering, konfigurering och testaktiviteter.

PTS gör sammanfattningsvis bedömningen att den föreslagna regleringen är av sådan natur att den inte kommer att leda till några behov av ändringar i de berörda företagens verksamhet eller några ökade administrativa eller andra kostnader, utöver de kostnader som ovan nämnda åtgärder medför.

Konsekvenserna av respektive ändring i förslaget och uppskattning av kostnader beskrivs närmare nedan.

3.2 Kostnadsmässiga och andra konsekvenser av de föreslagna ändringarna

3.2.1 Ändring i 1 § bl.a. avseende definition av eCall

1 § Dessa föreskrifter innehåller bestämmelser om förmedling av nödsamtal och tillhandahållande av lokaliseringssuppgifter till samhällets alarmeringstjänsten enligt 5 kap. 7 § första stycket 1-2 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation samt om undantag från dessa skyldigheter.

I dessa föreskrifter avses med

tjänstetillhandahållare: en aktör som tillhandahåller en allmänt tillgänglig telefonitjänst enligt lagen om elektronisk kommunikation,

eCall: nödsamtal från fordon som aktiveras automatiskt genom sensorer i fordonet eller manuellt, och som innehåller en uppsättning uppgifter samt upprättar en ljudkanal mellan de personer som befinner sig i fordonet och samhällets alarmeringstjänst via ett allmänt mobilt kommunikationsnät.

Definitionen av samhällets alarmeringstjänst tas bort. Nödsamtal definieras i LEK som ett samtal till samhällets alarmeringstjänst via ett nummer inom

⁵ Se avsnitt 1.2.3.

Sida

10(13)

fastställd nummerplan för telefoni. Någon närmare definition av samhällets alarmeringstjänst i föreskrifterna anser PTS inte är nödvändig.

Paragrafen har uppdaterats med en definition av eCall. Vid framtagande av definitionen har myndigheten haft kommissionens ovan nämnda rekommendation om eCall som utgångspunkt, samt beskrivningen nedan av hur ett eCall kopplas fram till samhällets alarmeringscentral.

Vid ett eCall kommer kommunikationen mellan fordonet och samhällets alarmeringscentral att ske i stort sett som ett vanligt mobilsamtal till nödnumret 112. eCall-sessionen från fordonet kommer, jämfört med ett vanligt 112-samtal från en person, att överföra en uppgift (s.k. eCall-flagga) som visar att det är ett eCall och om det är automatiskt eller manuellt genererat (vilket ger möjlighet att styra automatiska respektive manuella eCalls till olika SOS-centraler). När samtalet är etablerat överförs ytterligare uppgifter (s.k. MSD – Minimum Set of Data) mellan bilens modem och SOS-centralen genom inombandssignalering (datapaket på talkanalen). MSD innehåller data om trafikskadehändelsen. Av MSD framgår bland annat tidpunkt för trafikskadehändelsen samt fordonets geografiska position, färdriktning, identitet och eventuellt antal använda säkerhetsbälten. Med stöd av information i MSD är det därmed möjligt att förbereda och bedöma storleken på insatsen redan innan ankomst till platsen för trafikskadehändelsen. Vid behov kan även ett röstsamtal kopplas fram mellan fordonet och SOS-centralen. För att dels skydda den personliga integriteten, och dels minimera onödig trafik i mobilnäten så är fordonet inte registrerat i mobilnätet förrän ett eCall initieras. Detta medför att ett fordon inte kan spåras så länge som ett eCall inte har initierats.

3.2.2 Ändring i 2 § avseende hänvisning till ny utgåva av ITS ApG 21 samt skyldighet att förmedla eCall på visst sätt

2§ Om inget annat avtalats mellan tjänstetillhandahållaren och samhällets alarmeringstjänst, ska tjänstetillhandahållaren, vid förmedling av nödsamtal, använda de koder som fastställt i specifikationen ITS ApG 21, utgåva 4.

Vid förmedling av nödsamtal ska det framgå på ett sätt som är tydligt för samhällets alarmeringstjänst om det är ett eCall, samt om det är automatiskt eller manuellt genererat.

Paragrafen har i första stycket uppdaterats med hänvisning till den senaste utgåvan av specifikationen ITS ApG 21 som beskriver de kommun-ID-koder som används för nödsamtal (nu uppdaterad för eCall). Dessutom införs i andra stycket skyldigheten att förmedla ett eCall på ett sätt så att se till att det går att särskilja att det rör sig om ett eCall samt om det genererats automatiskt eller

Sida

11(13)

manuellt. Detta sker genom att eCall-flaggan som beskrivits ovan överförs till larmcentralen.

3.3 Kostnader för införande

PTS har både i januari och maj 2016 tillfrågat mobilnätoperatörerna i Sverige om de föreslagna ändringarna i nödsamtalsföreskrifterna och bett dessa uppskatta eventuella kostnader i samband med införandet.⁶ En operatör uppskattar kostnaderna för planering, konfiguration och test till ungefär 250 000 kr och driftkostnaderna till ca 20 000 kr per år. En annan operatör uppskattar kostnaderna till ca 180 000 kr. En tredje operatör uppskattar kostnaden till ca 200 timmars arbete. En fjärde operatör uppskattar kostnaden till ca 200 000 – 500 000 kr i engångskostnad. Sammanfattningsvis utgörs kostnaderna för att anpassa mobilnäten till införandet av eCall av konfigurering, aktivering och testaktiviteter och ligger i kostnadsspannet 200 000 – 500 000 kr per operatör.

PTS gör bedömningen att kostnaderna för att uppfylla bestämmelserna i föreskrifterna är rimliga i förhållande till behovet och nyttan av att nödsamtal kan förmedlas och den nödställda lokaliseras på ett så bra och effektivt sätt som möjligt

3.4 Påverkan på konkurrensförhållandena för företagen

De företag som berörs av regleringen verkar på en konkurrensutsatt marknad. Konsumenternas möjligheter att välja mellan olika tjänstetillhandahållare varierar, dels mellan olika typer av telefonitjänster och dels mellan olika platser i landet.

PTS gör bedömningen att den totala kostnaden som ett företag har för att bedriva den verksamhet som berörs av regleringen, endast i mycket liten utsträckning påverkas av de föreslagna ändringarna. PTS gör därför bedömningen att konkurrensförhållandena på marknaden inte påverkas av den föreslagna regleringen.

⁶ PTS dnr 16-129 och 16-5926.

4 Övrigt

4.1 Regleringens överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

Som angetts ovan föreslås ändringarna i nödsamtalsföreskrifterna för att regelverket ska stå i överensstämmelse med EU-reglering. PTS gör därför den bedömningen att förslaget till nya föreskrifter överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU och att ändringarna inte går utöver dessa skyldigheter.

4.2 Behovet av särskilda hänsyn till små företag

PTS har beaktat frågan om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Som framgår ovan är det endast de aktörer som äger mobilnät som direkt berörs av de nu aktuella ändringarna i föreskrifterna. Någon påverkan för små företag har inte kunnat identifieras

4.3 Tidpunkten för ikraftträdande och behovet av speciella informationsinsatser

Från och med den 31 mars 2018 ska alla nya fordonstyper vara utrustade med eCall. Funktionalitet för att hantera eCall måste dock finnas i mobilnäten tidigare än så, bl.a. för att det ska vara möjligt att bedriva tester mot SOS-centralerna för samhällets alarmeringstjänst. Från och med den 1 oktober 2017 ska nödvändig larmcentralinfrastruktur vara på plats i Sverige. Det är därför lämpligt att ändringarna avseende eCall i nödsamtalsföreskrifterna träder i kraft vid samma tidpunkt.

PTS gör vidare bedömningen att det inte finns något behov av att ta fram information om den förändrade regleringen i direkt samband med reglernas ikraftträdande. Utgångspunkten för denna bedömning är bl.a. att samtliga berörda företag kommer att erhålla information om ändringen i samband med att föreskriftsförslaget nu remitteras.

Sida

13(13)

5 Avslutning

5.1 Kontaktpersoner

Andreas Häll, 08-678 57 36 (sakfrågor)

Kristina Gribbe, 08-678 56 19 (rättsliga frågor)