

Forberedelse implementering eCall i Norge





KoKom,
Nasjonalt kompetansesenter for helse-
tjenestens kommunikasjonsberedskap

KoKoms hovedoppgave er å monitorere og
vidareutvikle medisinsk nødmeldetjeneste i
Norge

KOKOM-RAPPORT

TITTEL:

Forberedelse implementering eCall i Norge

Postadresse: Det hvite hus
Haukelandsbakken 9
5009 Bergen

Besøksadresse: Haukelandsbakken 9

Telefon: 55 38 99 30
55 38 99 31

Web: www.kokom.no
E-post: post@kokom.no

FORFATTAR (AR): (Alfabetisk)

Egil Bovim

Layout/red. KoKom

OPPDRAGSGJEVAR(AR):

Samferdselsdepartementet

RAPPORTNR.

Saksnummer:

DELRAPPORT

OPPDRAGSGJEVAR SIN
REF.

PROSJEKLEIAR: (NAMN,
SIGN)
Egil Bovim

PROSJEKTNR.
250058

GRADERING
Åpen

DATO:
2007-07-02

FORSIDEILLUSTRASJON:

SIDETAL OG BILAG:
9 sider

SAMMENDRAG/ BAKGRUNN FOR RAPPORTEN:

Denne rapporten redegjør for prosjektet Forberedelse implementering eCall i Norge. Det gis tilrådninger for videre aktiviteter i forhold til eCall, med sikte på bidra i utviklingen av eCall, og å klargjøre aktørene i Norge for implementering når det er aktuelt

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag og konklusjoner	3
2. Bakgrunn.....	3
3. Mandat	3
4 Prosjekt mål	4
4.1 . Overordnet mål	4
4.2 . Resultatmål	4
4.3 Effektmål.....	4
5. Prosjektorganisasjon.....	4
5.1. Oppdragsgiver:.....	4
5.2. Styringsgruppe	4
5.3. Prosjektleder	4
5.4. Prosjektgruppe	4
5.5. Arbeidsgrupper	4
6. Prosjektprogresjon og – metodikk.....	5
6.1 . Internasjonalt rettede prosjektaktiviteter	5
6.1.1. eCall-prosjektet sentralt	5
6.1.2. Medlemsland.....	5
6.1.3. Bilindustrien	5
6.1.4. Leverandører av teletjenester	6
6.1.5. Nødmeldetjenesten	6
6.1.6. Befolkningen generelt	6
6.2 eCall-prosjekter i andre land	7
6.3 . Nasjonale prosjektaktiviteter	7
6.3.1 Drive informasjonsarbeid for eCall	7
6.3.2 Ivareta telekommunikasjonsmessige forhold.....	7
6.3.4 Kompetanse i nødmeldesentralene	8
6.3.5 Teknologi i nødmeldesentralene.....	8
6.3.6 Risiko ved mulighet for manuell oppringning.....	8
6.3.7 Forholdet til eksterne tjenesteleverandører	8
6.4 Utarbeidelse av system for dataregistrering.....	9
6.4.1 Rutinedata.....	9
6.4.2 Spesielle undersøkelser	9
7. Forslag til videre aktiviteter	9
7.1. Oppfølging utviklingen i eCall	9
7.2. Nasjonale/ regionale/ internasjonale prosjekter	9
7.3. Utredninger teknologi og kompetanse.....	9
7.4. Informasjonsarbeid	10
7.4.1. Politisk nivå.....	10
7.4.2. Faglig nivå.....	10
7.4.3. Til publikum	10

1. Sammendrag og konklusjoner

EU-kommisjonen har satt krav om at et betydelig antall medlemsland, inklusive større stater som Tyskland, Frankrike og Storbritannia må underskrive MoU innen første halvdel av 2007. eCall-prosjektet er som følge av dette inne i en kritisk fase. Det gjenstår fremdeles betydelige avgjørelser i forhold til teknologi etc. som må avklares før det er mulig å starte den aktuelle implementeringen.

Bilindustrien trenger opptil 5 år fra prosjektet vedtas til biler med det nødvendige utstyret er i salg. Dette innebærer en betydelig risiko for at den planlagte implementeringsdatoen, september 2010, må skyves noe ut i tid.

Det er foreslått mulighet for manuell aktivisering av eCall i fra bilen. Prosjektet ser dette som en vesentlig risiko i forhold til fare for et stort antall oppringninger i forbindelse med for eksempel ulykker på sterkt trafikkerte veier. Dette vil også kunne gi problemer i forhold til lokalisering etc.

Prosjektmidler i EU skal tildeles prosjekter som går på utprøving av eCall. For Norge anbefales det å se på muligheter for ulike former for deltakelse i samarbeid med andre land. Det ses ikke som ønskelig å fremme noen ensidig norsk søknad. En eventuell prosjektdeltagelse må vurderes i forhold til ressursbehov og eventuell gevinst ved prosjektet.

Prosjektgruppen foreslår fortsatt deltagelse i internasjonale fora som behandler eCall slik at Norge er innformert om utviklingen på dette området i EU.

2. Bakgrunn

EU-kommisjonen arbeider med innføring av system for oppringing fra biler som har vært utsatt for ulykker til relevant nødmeldesentral.

I henhold til gjeldende plan skal prosjektet være implementert i september 2010. Da skal alle land i EU og EØS-området være klare til å motta eCall og iverksette tiltak i forbindelse med slike oppkall.

Forprosjektet "Forberedelse implementering eCall i Norge" er iverksatt for å avdekke hvilke forberedende aktiviteter som er nødvendige i Norge.

3. Mandat

- Avklare hvilke tiltak som må iverksettes i Norge for å kunne implementere eCall.
- Redegjøre for hvordan disse tiltakene kan iverksettes, med forslag til aksjonsplan.
- Foreslå aktivitets- og ansvarsfordeling mellom aktuelle aktører
- Sørge for at eCall-prosjektet blir kjent både blant aktører og offentligheten i Norge.
- Delta i planlegging og tilrettelegging på europeisk nivå.
- Sikre erfaringsoverføring fra andre land og pilotprosjekter

4 Prosjektmål

4.1 . Overordnet mål

Over tid reduksjon i skadevirkningene (konsekvensene) av trafikkulykker i Norge

4.2. Resultatmål

Planverk for implementering av eCall i Norge

Aktører som er godt orientert og forberedt for implementering av eCall

4.3 Effektmål

Implementering av eCall i Norge innen tidsrammene satt for prosjektet på europeisk nivå.

5. Prosjektorganisasjon

5.1. Oppdragsgiver:

Samferdselsdepartementet i samarbeid med Justisdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

5.2. Styringsgruppe

- En styringsgruppe med representanter for oppdragsgiverne har ledet prosjektet.
- Styringsgruppen har hatt ett møte, og flere av medlemmene deltok i studiereise til Belgia og Nederland.
- I forbindelse med overlevering av denne rapporten vil det bli avholdt ytterligere et møte i styringsgruppen.

5.3. Prosjektleder

- Egil Bovim, KoKom

5.4. Prosjektgruppe

- Det ble opprettet en prosjektgruppe for prosjektet
- Meldemmer i prosjektgruppen har vært:
 - Lisbet Elvaker, Vegdirektoratet
 - Jan Guttormsen, Politidirektoratet
 - Even Skredsvig, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 - Willy Skogstad, Sosial- og helsedirektoratet
 - Christian Nøkleby, Post og teletilsynet
- Prosjektgruppen har hatt to møter, og gjennomførte i desember 2006 en studiereise til Belgia og Nederland. Det foreligger en separat rapport fra studiereisen.

5.5. Arbeidsgrupper

Det har ikke vært etablert spesifikke arbeidsgrupper i prosjektet. Prosjektleder har stort sett tatt seg av prosjektarbeidet og i varierende grad benyttet medlemmer i prosjektgruppen som støttespillere ved behov.

6. Prosjektprogresjon og – metodikk

6.1 . Internasjonalt rettede prosjektaktiviteter

6.1.1. eCall-prosjektet sentralt

Det er en betydelig utfordring at fremdriften i EU-prosjektet eCall ikke har vært så rask som forutsatt og ønskelig. Mens det i kommisjonen og den politiske ledelsen er betydelig entusiasme for eCall, er det nok slik at ulike andre aktuelle aktører varierer sterkt i forhold til evne og vilje til å føre prosjektet fremover. Dette utgjør en så vidt betydelig risiko for prosjektet at det vurderes som nødvendig å gi en nærmere redegjørelse i dette avsnittet. Redegjørelsen beskriver situasjonen slik den er kjent pr. medio januar 2007.

6.1.2. Medlemsland

(Member States): Det har gått vesentlig senere enn forutsatt å få tilslutning fra medlemslandene i form av underskrift av Memorandum of Understanding (MoU). Norge underskrev i mai 2006. Av medlemslandene i EU er det medio januar 2007 Finland, Sverige, Slovenia, Litauen, Kypros, Italia og Hellas som har signert MoU. Island og Sveits har også sluttet seg til. Det er et spesielt problem at ikke de større medlemsstatene, så som Tyskland, Frankrike eller Storbritannia, har underskrevet. EUs kommisjonær for informasjon og media har desember 2006 iverksatt en kampanje ”Bringing eCall back on track”. Kampanjen har satt som konkrete mål at MoU skal være signert av 15 medlemsland inklusive Tyskland, Frankrike og Storbritannia i løpet av første halvdel av 2007, og av 20 medlemsland innen årsskiftet 2007/ 08. Kampanjen stiller også krav til planlegging av implementering av eCall.

(<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0723:EN:NOT>)

6.1.3. Bilindustrien

Bilindustrien i tidlige faser var sterke pådrivere for eCall, etter hvert har det blitt slik at de enkelte bilprodusenter varierer i forhold til prosjektet. Det synes som om leverandører i høyere prisnivå er mer entusiastiske enn produsenter av billigere biler. Bilindustriens holdning til eCall er sterkt avhengig av hvordan kostnadene til prosjektet dekkes inn. For bilindustrien er det også en betydelig utfordring at det tar lang tid (opptil 5 år) fra en bilmodell detaljplanlegges til den kommer på markedet. For at det skal være realistisk å ha utstyr for eCall montert i biler som kommer på markedet i slutten av 2010 er det derfor ikke mye tid igjen før prosjektet må være kommet så langt at de kan begynne sin planlegging av implementering.

6.1.4. Leverandører av teletjenester

Gjennomgående er leverandørene av teletjenester skeptiske til eCall. De ser tekniske og legale problemer i forhold til prosjektet. Slik eCall er beskrevet i dag, gir det heller ikke grunnlag for særlige inntekter for teleleverandørene. Det europeiske standardiseringsorganet for telekommunikasjon (ETSI) har gjennomført en del standardiseringsarbeid, men dette har gått tregt og vært preget av en gjennomgripende skepsis til prosjektet. EMTEL (ETSIs komité for nød- og katastrofekomunikasjon) hadde eCall på agendaen på sitt møte 23-26.januar. Det ble i møtet vedtatt å sende en henvendelse til blant annet EU-kommisjonen der man stiller seg negativ til den tekniske løsningen som er valgt for overføring av data fra bil til nødmeldesentral ("in-band modem") Oppringning til nødmeldetjenesten uten SIM-kort i telefonen er mulig i noen land mens det i andre land (for eksempel Storbritannia) spesifikt er bestemt at oppringinger uten SIM-kort i telefonen ikke skal være mulig. Problemstillinger omkring SIM-kort, og nasjonale bestemmelse i enkelte medlemsstater som pr i dag umuliggjør automatisk oppringing til nødmeldesentraler, har også vært i fokus for EMTELS behandling av eCall-prosjektet. Inntrykket tidligere var at teleoperatørene nærmest forutsatte at eCall ikke kom til å bli en realitet. Nå er nok inntrykket etter hvert at man har akseptert at systemet er kommet for å bli, uten at det synes å medføre reell vilje til å bistå i prosessen.

6.1.5. Nødmeldetjenesten

I den grad eCall-prosjektet er kjent har det fått en blandet mottakelse i nødmeldetjenesten.. Det har vært begrenset deltakelse fra operativt personell i prosjektet så langt, i stor grad har det vært representanter fra administrative paraplyorganer (for eksempel innenriksministerier etc.) som har drevet eCall fremover. I Norge har vi hatt minimum datasett til behandling i møte for Regionale AMK-sentraler. Slike føringer har bare i begrenset grad blitt gjennomført i andre land. Spania utgjør et spesialtilfelle. Der hadde sammenslutningen av nødmeldesentraler engasjert seg i å forhindre at eCall blir implementert med direkte overføring av henvendelser til 112-sentralene i landet. Dette medførte et orienteringsmøte mellom representanter for sentralene og eCall-prosjektet i Madrid i mars 2006. I møtet ble det avdekket at det i nødmeldetjenesten generelt er en utbredt frykt for at eCall kan føre til et høyt antall uriktige oppringinger. Prosjektledelsen har tatt dette på alvor, og det pågår arbeid med å sikre at antallet oppringinger på bakgrunn av reelle hendelser holdes på et minimum.

6.1.6. Befolkningen generelt

Utover generell informasjon fra EU-kommisjonen har det ikke vært gjennomført informasjonskampanjer rettet mot befolkningen. Det er derfor grunn til å tro at eCall bare i svært begrenset grad er kjent for befolkningen i Europa generelt.

Konklusjonen i forhold til eCall-prosjektet sentralt er at det fremdeles er betydelige risikofaktorer som må håndteres. Den mest fremtredende synes å være manglende tilslutning til MoU fra større medlemsland. I tillegg er det en utfordring at det gjenstår betydelige utredningsoppgaver på teleteknisk og ikke minst finansieringsmessig side. Det er nok en reell mulighet for at det vil komme ytterligere utsettelse av implementeringsdatoen.

6.2 eCall-prosjekter i andre land

- Det er i begrenset grad gjort forprosjektet i enkelte europeiske land
- Storbritannia har gjennomført en test hvor biler med det aktuelle utstyret ringte opp deres nødsamtalemottak (PSAPs). Det har ikke vært mulig å få ut rapport om denne studien.
- I Nederland er man i gang med å forberede eCall ved at sentralene oppgraderes teknologisk så de kan ta mot oppringninger.
- Det er i denne sammenhengen verdt å merke seg at verken Storbritannia eller Nederland har signert MoU.
- I løpet av 2007 lyses det ut rammeverksmidler i EU, og det er presisert at disse dels ønsket tildelt prosjekter som på ulike måter tester ut/ forbereder eCall. Slik prosessen med EU-midler er, er det selvsagt i øyeblikket vanskelig å få eksakt informasjon, men det er grunn til å tro at det på bakgrunn av de tilgjengelige midlene vil bli iverksatt prosjekter i flere land. Det vises i den sammenhengen til det som er sagt i pkt 6, Forslag til videre aktiviteter.

6.3 . Nasjonale prosjektaktiviteter

6.3.1 Drive informasjonsarbeid for eCall

I den begrensede perioden prosjektet har vært i funksjon har vi funnet de nødvendig først og fremst å bedre de involverte departementer og direktoraters informasjonsnivå i forhold til eCall.

Ved en eventuell videreføring av prosjektet må det vurderes når man skal sette i gang mer aktiv informasjonsvirksomhet rettet mot nødetatene og publikum. Tidsrammene frem mot implementering vil være avgjørende, og dette vet vi mer om i løpet av de nærmeste månedene. Den avgjørende faktor her vil være i hvilken grad større medlemsland signerer MoU.

6.3.2 Ivareta telekommunikasjonsmessige forhold

Som nevnt under pkt 5.1.1. over pågår det fortsatt ”omkamper” i forhold til valg av telekommunikasjonsmessig løsning i eCall. Det som er klart, er at det vil bli foretatt overføring av data i tillegg til at det åpnes en taleforbindelse. En nærmere vurdering av ivaretagelse av de telekommunikasjonsmessige forholdene må nødvendigvis utstå til det er fattet endelig bestemmelse om hvilken teleteknisk løsning som velges.

6.3.3 Fordeling av aktiviteter/ ansvar mellom nødmeldesentralene

Det har i forprosjektet ikke vært foretatt noen vurdering av hvordan aktiviteter og ansvar i forbindelse med eCall skal fordeles mellom nødmeldesentraler.

Prosjektgruppen ser det som ønskelig at oppringninger i eCall skal "merkes" slik at de kan håndteres separat fra andre 112-oppringninger som kommer via mobiltelefoner.

Dersom slik merking ikke skulle være mulig, vil det være den sentralen som til enhver tid mottar 112-samtaler fra et område som også først mottar oppringninger i eCall.

Dette spørsmålet er imidlertid ikke endelig avklart, og en nasjonal vurdering av dette vil måtte komme etter en internasjonal avklaring.

Justisdepartementet sluttførte i 2004 en utredning av forenkling og effektivisering av nødmeldetjenesten i Norge ("Fenn-rapporten"). Det foreslås her en gjennomgripende endring i organiseringen av nødmeldetjenesten. Det endelige vedtaket i denne sammenhengen vil være premissgivende for fordelingen av aktiviteter og ansvar mellom nødmeldesentralene. Status og tidsrammer for dette arbeidet er ikke kjent.

6.3.4 Kompetanse i nødmeldesentralene

Operatørene i nødmeldesentralene håndterer i dag den type hendelser som vil omfattes av eCall-systemet. Det er en forutsetning at eCall vil bidra til at håndteringen av hendelsen blir enklere enn i dag, ved at man får mer relevant informasjon. Det er i den sammenhengen vesentlig å sikre at bare den informasjonen som er relevant for sentralens håndtering blir presentert for operatøren, og at informasjon som ikke bidrar til bedret håndtering ikke automatisk presenteres. Dette for å unngå unødig "støy" i den akutte fasen. Dersom disse forholdene ivaretas vil det ikke være nødvendig med noen generell kompetanseheving i sentralene, utover det som direkte angår håndtering av selve eCall-systemet.

6.3.5 Teknologi i nødmeldesentralene

Nødmeldesentralene har gode kartløsninger med mulighet for å presentere lokasjonen til innringer. Ved at biler med eCall antakelig får utstyr for bedre stedsangivelse enn det som oppnås ved lokasjon av mobiltelefon i telenettet, er det nødvendig at eCall leverer posisjonsinformasjonen i et standardisert format som kan gå inn i sentralenes kartløsninger.

6.3.6 Risiko ved mulighet for manuell oppringning.

Det er skissert en mulighet for manuell aktivisering av eCall i kjøretøyene. Dette vil antakelig føre til et svært høyt antall falske oppringninger, for eksempel ved hendelser på sterkt trafikkerte veier, hvor mange forbigående kan forventes å iverksette eCall-funksjonen. Dette vil medføre betydelige utfordringer for nødmeldesentralen, som vil motta flere opprinnelsesmarkeringer, for eksempel på ulike sider av midtsperring i motorvei etc.

6.3.7 Forholdet til eksterne tjenesteleverandører

Det har ikke innenfor rammene av dette forprosjektet så langt vært mulig å utrede forholdet til eksterne tjenesteleverandører.

6.4 Utarbeidelse av system for dataregistrering

6.4.1 Rutinedata

KoKom har på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet i 2006 gjennomført et prosjekt med utredning av datasett og system for dataregistrering ved AMK-sentraler. I den grad medisinsk nødmeldetjeneste blir involvert i eCall vil det være mulig å legge relevant informasjon inn i det systemet som her er foreslått. Tidsrammene for implementering av det nasjonale dataregistreringssystemet er ikke kjent.

6.4.2 Spesielle undersøkelser

Det er i det foreslåtte systemet for dataregistrering ved AMK-sentraler (5.3.1. over) også foreslått hvordan spesielle undersøkelser kan gjennomføres.

7. Forslag til videre aktiviteter

7.1. Oppfølging utviklingen i eCall

Det er fortsatt mange uavklarte spørsmål i forhold til eCall internasjonalt, både av teknisk, faglig og organisatorisk art. Disse avgjørelsene vil legge vesentlige premisser for hvordan eCall skal håndteres i Norge, og det er derfor vesentlig at vi tar vare på den påvirkningskraften det har vist seg at vi har i denne typen spørsmål. Derfor foreslås det at fortsatt deltakelse i relevante fora i eCall videreføres.

7.2. Nasjonale/ regionale/ internasjonale prosjekter

Som omtalt i pkt 5.1.1. lyses det ut EU-midler som kan benyttes til prosjekter rettet mot eCall. Det er en viss interesse for å kjøre slike prosjekter i Skandinavia. Det anbefales at mulighetene for dette, og eventuell norsk deltakelse i bredere internasjonale prosjekter rettet mot eCall, følges opp med sikte på deltakelse i prosjektsøknader. Deltakelse i prosjekt må vurderes i forhold til ressursbehov og forventet gevinst. Et alternativ vil være å tilby vår ekspertise innen nødmeldetjeneste/nødetater til bistand i prosjekter som kjøres av andre.

Det vurderes på det nåværende tidspunkt lite aktuelt å kjøre rene norske prosjekter, men dette bør tas i mente som en mulighet i det videre arbeidet med regionale/ internasjonale prosjekter.

7.3. Utredninger teknologi og kompetanse

Dersom eCall skal implementeres i henhold til nåværende planverk vil det i løpet av 2007 måtte fattes endelige avgjørelser i forhold til teknologiske, organisatoriske og finansielle løsninger. Så snart disse er tatt på Europeisk nivå vil det være nødvendig å vurdere implikasjonene nasjonalt. Det er i denne sammenhengen vesentlig at nasjonale forhold tas med i vurderingen i den deltakelsen i utredningsarbeidet på europeisk nivå som foreslås i 6.1.

7.4. Informasjonsarbeid

7.4.1. Politisk nivå

Det vil nødvendigvis være de enkelte departementer som står for informasjonsarbeidet på politisk nivå. Det antas fordelaktig at dette er samordnet mellom departementene. Dersom prosjektet videreføres bør en form for løpende informasjon til departementene inngå.

7.4.2. Faglig nivå

Det er hovedsakelig nødetatene som vil inngå i eCall. Dersom prosjektet videreføres bør den nåværende prosjektgruppen beholdes. Prosjektgruppen vil delta kontinuerlig i prosjektets arbeid, og må løpende ta stilling til om det er behov og grunnlag for å gå ut med informasjon til etatene generelt.

Når sentrale bestemmelser er fattet i forhold til eCall bør det arrangeres en informasjonskampanje rettet mot etatene. Informasjonskampanjen må komme så vidt tidlig at det er mulig for etatene å ha en reell påvirkning på hvordan eCall implementeres i Norge.

7.4.3. Til publikum

eCall har vært viet en begrenset oppmerksomhet i media. Det er vesentlig at relevante instanser til enhver tid har tilstrekkelig kunnskap om prosjektet til å kunne gi oppdatert og riktig informasjon. I øyeblikket er denne informasjonen forholdsvis samlet, og det ligger i prosjektets natur at det kan være vanskelig til enhver tid å sikre at alle som kan bli spurt av media er tilstrekkelig informert. Dersom prosjektet videreføres anbefales det at medlemmene i styrings- og prosjektgruppe sørger for at informasjonsavdelingene er informert om prosjektet, og hvor de kan få informasjon ved behov.

Dersom prosjektet videreføres bør det inkludere en plan for informasjon til publikum.

Følgende elementer bør inngå i planen:

- Forutsetninger som skal være oppfylt for at man skal gjennomføre en informasjonskampanje (status i forhold til underskrifter av MoU og bestemmelser på EU-nivå, bestemmelser og planer på nasjonalt nivå osv)
- Hvordan kampanjen skal gjennomføres (annonser, pressekonferanser, annet)
- Hvem som skal stå for kampanjen.
- Tidspunkt for kampanjen i forhold til tidspunkt for aktuell implementering.