

Handläggare
Lisa Klasson
Stadsingenjör

TJÄNSTESKRIVELSE

Datum
2025-01-22

Ärendebeteckning
SBN 2025/0016

Samhällsbyggnadsnämnden

Svar på remiss från Landsbygds- och infrastrukturdepartementet om en konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige (2024-4830)

Förslag till beslut

Samhällsbyggnadsnämnden föreslår att kommunstyrelsen beslutar:

Kommunstyrelsen antar samhällsbyggnadsnämndens yttrande som sitt och överlämnar det till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet som Kalmar kommuns svar på remissen ”En konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige”.

Bakgrund

Regeringen har gett Transportstyrelsen i uppdrag att analysera hur användandet av drönare kan vidareutvecklas i Sverige. Syftet med uppdraget är att stärka förutsättningarna för en konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige och inom EU, samt att främja en säker, hållbar och effektiv användning av drönare som tar hänsyn till nationella förutsättningar samt allmänna och enskilda intressen. Uppdraget har föranletts av en snabbt växande användning av drönare, både i Sverige och internationellt, och behovet av att harmonisera och utveckla regelverk och processer för att möta denna utveckling

De huvudsakliga punkterna i rapporten är:

- Myndigheters, kommuners och regioners roller och ansvar. Transportstyrelsen är den huvudsakliga myndigheten för frågor som rör regelutveckling, tillsyn och tillstånd för drönare. Andra myndigheter såsom Luftfartsverket, Lantmäteriet, Polismyndigheten och Försvarsmakten har andra viktiga roller som beskrivs i rapporten. Kommunerna kommer att ha ansvar för etablering av vertikalflygplatser med hänsyn till deras planmonopol.



- Behov av infrastruktur och förändrade luftrumstrukturer. Den snabba teknikutvecklingen inom drönarbranschen gör att berörda regelverk kontinuerligt behöver uppdateras. I rapporten pekar Transportstyrelsen på ett flertal regler som skulle behöva ses över för att bidra till en vidareutveckling. Det är inte bara regler inom luftfart som berörs, Transportstyrelsen lyfter exempelvis även lag (2016:319) om skydd för geografisk information och kamerabevakningslag (2018:1200). I rapporten lämnar Transportstyrelsen även författningsförslag gällande luftfartsförordning (2010:770).
- Möjliga finansieringsmodeller kopplade till det offentliga åtagandet. Konsultföretaget EY Sweden har på Transportstyrelsens uppdrag analyserat finansieringsmodeller kopplade till det offentliga åtaganden avseende luftrum, infrastruktur och leverans av tjänster till drönare. En av de viktigaste slutsatserna är att det behövs hållbara finansieringsmodeller som kan stödja utvecklingen av nödvändig infrastruktur och tjänster.
- Vägen framåt. Med utgångspunkt i dagens situation ger Transportstyrelsen förslag på ett antal åtgärder som skulle behöva genomföras för att användandet av drönare ska kunna vidareutvecklas. Transportstyrelsen föreslår bland annat att en nationell ambition för obemannad luftfart i Sverige bör fastställas och en nationell plattform för samarbete upprättas. Exempel på ytterligare åtgärder är att skapa en generell kunskapshöjning kring drönare, VCA (vertikalt startande och landande luftfartyg) och de regler som styr verksamheten. I rapporten argumenteras för att regeringen bör besluta hur det offentliga åtagandet ska se ut och finansieras. Transportstyrelsen ser också behovet av att effektivisera myndighetens tillståndprocesser. I rapporten föreslås även att regeringen låter utreda hur Försvarsmaktens behov av att hemlighålla militära skyddsobjekt kan garanteras utan att den civila drönanvändningen i onödan förhindras eller försvåras. Vidare föreslås att Sveriges regioner av regeringen tilldelas mandat att hålla samman lokala och regionala samråd vid upprättande av U-space-luftrum.

Yttrande

Kalmar kommun konstaterar att Transportstyrelsens rapport är omfattande och innehåller en utförlig sammanställning av drönarbranschen, dess regelverk, aktörer, utmaningar samt möjligheter. Kommunen är generellt positiv till utredningens förslag. Drönare är idag ett viktigt redskap inom bl.a. kommunen och tillväxten fortsätter. Drönarverksamheten är en framtidsbransch med potential för stor samhällsnytta för såväl det offentliga som det privata. Särskilt positivt ser kommun på rapportens förslag om kunskapshöjning, effektivisering av tillståndprocesser och de centrala områden som myndigheten identifierat utgör vägen framåt men det finns också en del frågetecken och oklarheter vad gäller bl.a. det offentliga åtagandet, finansiering, upprättande av U-space-luftrum samt alternativ till U-space-luftrum.

Nedan redovisas ett urval av förutsättningar och förslag från rapporten där Kalmar kommun lämnar mer utvecklade synpunkter.

Transportstyrelsen pekar på att de länder som kommit längst i att utveckla användandet av drönare har tydliga politiska visioner och strategier. Kalmar kommun instämmer i Transportstyrelsens förslag om att regeringen bör fastställa och kommunicera en nationell ambition för utvecklingen av

obemannad luftfart i Sverige. En tydlig politisk riktning är en förutsättning för ett effektivt arbete. Utveckling av den obemannade luftfarten i Sverige kommer att vara kostsam för många berörda, bl.a. kommunerna. Hur dessa kostnader ska täckas är idag oklart enligt rapporten. För att utvecklingen ska ta fart på riktigt behöver regeringen besluta hur det offentliga åtagandet ska ske och finansieras. Kalmar kommun vill i sammanhanget påminna om den statliga finansieringsprincipen som innebär att staten inte ska ålägga kommuner nya uppgifter utan medföljande finansiering.

I rapporten beskrivs vilken infrastruktur som krävs för att möjliggöra en storskalig drönartrafik i Sverige. Möjliggörandet ska ske genom upprättande av U-space-luftrum vilka kommer att erbjuda en uppsättning av digitala tjänster för att säkerställa funktionalitet och säkerhet. Drönare kommer dock att flyga även utanför U-space-luftrum och det kommer därför att krävas viss infrastruktur för att säkerställa säker flygning även där. Kalmar kommun ser flera utmaningar och frågetecken kring hanteringen av U-space-luftrum. En fråga är finansieringsmodeller och finansiering av U-space-luftrum. Transportstyrelsen konstaterar i utredningen att U-space-luftrum kommer kräva att det finns en marknad som kan betala de kostnader som systemet innebär och att det därför troligtvis endast är lämpat för större städer. Det är därmed troligt att en utveckling av drönare och luftrumsplanering, åtminstone till en början, bara kommer att ske i städer och områden där marknaden kan räkna hem kostnaderna. I glest befolkade delar av landet är marknaden för liten för att motivera en utbyggnad, trots att det i dessa områden sannolikt är enklare och tillför stor samhällsnytta. Ett alternativ till U-space-luftrum i mer glesbefolkade områden och en nationell plan för finansiering av det är nödvändigt om systemet ska vara tillgängligt för hela Sverige. Kalmar kommun vill framhålla att Transportstyrelsen behöver ta fram ett förslag på enklare form av lösning, som finns tillgänglig i hela landet.

Transportstyrelsen har mandat att reglera luftrummet medan kommunerna har mandat att reglera hur marken i kommunen ska nyttjas. För att värna lokala och regionala intressen behöver Transportstyrelsen ta hänsyn till kommunernas markplanering vid upprättande av U-space-luftrum. Transportstyrelsen anger att detta kommer möjliggöras genom ett samrådsförfarande där kommunerna involveras i, och har möjlighet att tycka till om, var U-space-luftrum och geografiska UAS-zoner (en del av luftrummet som inrättats för att underlätta, begränsa eller utesluta drift av drönare) upprättas. Det framgår dock inte hur Transportstyrelsen ska förhålla sig till ev. synpunkter vid en bedömning, om det finns särskilda intressen etc. som beaktas, eller om kommunen vid ett ev. avstyrkande har möjlighet att få ärendet prövat av annan instans. Vid samråd kan flera regioner och kommuner vara involverade och många framtida drönarflygningar kommer att korsa både region- och kommungränser. Det är också oklart i rapporten hur begränsningar, villkor, priser, ska hanteras inom U-space-luftrum.

Det finns en skillnad i behov av vilken markinfrastruktur som behövs för start och landning vid användningen av små drönare jämfört med större drönare och luftfartyg som kan starta och landa vertikalt (VCA). Vid t.ex. transport av passagerare är det troligt att vertikalflygplatser behöver anläggas och Transportstyrelsen bedömer att det längre fram kommer att uppstå behov av vertikalflygplatser. Det finns idag inga vertikalflygplatser anlagda i Sverige men när dessa i framtiden ska anläggas kommer de troligen att omfattas av samma regelverk som andra flygplatser vilket i sin tur kräver omfattande planering,

kostnader, säkerhetslösningar o.s.v. Hur detta är tänkt, vem som ska vara ansvarig, etc. framgår inte av rapporten.

Transportstyrelsen menar att det är viktigt att kommunerna följer regelutvecklingen och skapar sig en uppfattning kring vertikalflygplatser framtida omfattning och regelkrav. För att detta ska vara effektivt för Sveriges kommuner behövs vägledning och kunskapsstöd.

Kommunerna kommer till följd av det kommunala planmonopolet att ha rådighet över etablering och utbyggnad av vertikalflygplatser i kommunen. Om vertikalflygplatser ska klassas som traditionella flygplatser finns det, enligt Boverket, frågor i Plan- och bygglagen som behöver utredas.

Detaljplaneinstitutets förhållande till vertikalflygplatser behöver också studeras närmare – både vad gäller inrättande av drönarflygplats inom befintligt detaljplaneområde och när behov föreligger att ta fram förslag till ny detaljplan. Det kan eventuellt krävas ändringar i plan- och bygglagen. Den här typen av frågor behöver klargöras om kommunerna, som Transportstyrelsen framhåller i rapporten, redan nu ska börja inkludera drönarverksamhet i sin fysiska planering.

Transportstyrelsen har i förslag nr 3 pekat på att berörda myndigheter bör analysera sitt bidrag till att skapa en effektiv och konkurrenskraftig drönarbransch. I detta ingår att klarlägga sin särskilda roll på området och söka samarbeten i enlighet med denna. För att underlätta detta utesluter inte Transportstyrelsen att regeringen bör tydliggöra vissa myndigheters uppdrag. Kalmar kommun instämmer i förslaget men anser att regeringen bör tydliggöra bl.a. Boverkets uppdrag utifrån sin roll i den fysiska samhällsplaneringen.

Transportstyrelsen föreslår i förslag nr 8 att regeringen bör låta utreda hur Försvarmaktens behov av att hemlighålla militära skyddsobjekt kan garanteras utan att den civila drönanvändningen i onödan förhindras eller försvåras. Kalmar kommun instämmer i det förslaget. Det är idag ett dilemma att hemliga, skyddsvärda objekt inte kan märkas ut och offentliggöras vilket kan göra att drönarpiloter oavsiktligt flyger in i militära skyddsobjekt. Ett alternativ kan vara att se över om militära skyddsobjekt kan skyddas för insyn från luften i större utsträckning, så att problemen blir mindre.

I rapporten pekar Transportstyrelsen på ett flertal regler som skulle behöva ses över för att bidra till en vidareutveckling. Kalmar kommun anser att regelverket idag i grunden är bra men instämmer i att anpassningar kommer behövas framöver i takt med utvecklingen. Dock behöver andelen som inte följer regelverket minska. Regelöverträdelser måste beivras om regelverket skall fylla sin funktion. Ett exempel som nämns i rapporten är samordning mellan flyg och drönare och hur Transportstyrelsen kan underlätta för en mer effektiv och säker tillgång till luftrummet i och i närheten av flygplatser. I Kalmar finns flygplatsen centralt vilket innebär att stora delar av staden ligger inom Kalmar kontrollzon och inhämtning av tillstånd från flygtrafikledningen krävs vid varje enskilt flygtillfälle. Regelförändringar som kan minska arbetsbelastning hos flygtrafikledningen samtidigt som det öppnar upp det kontrollerade luftrummet för flygningar med drönare är efterfrågat och nödvändigt för en säker utveckling.

Handläggningstiderna för att få ett spridningstillstånd är långa. 9 januari 2025 uppgav Lantmäteriet på sin webbplats att handläggningstiden var 80

arbetsdagar. Drönarbranschen ser ansökan om spridningstillstånd som betungande för utvecklingen av drönanvändningen samtidigt som det ifrågasätts om lagen (Lag (2016:319) om skydd för geografisk information) fortfarande uppfyller sitt fulla syfte. Transportstyrelsen anser att det finns behov av att se över regelverket för att utröna om det kan anpassas till dagens situation och morgondagens utveckling. Kalmar kommun instämmer med Transportstyrelsen. Långa handläggningstider kan medföra att aktörer struntar i att söka spridningstillstånd för sina bilder. Det i sig innebär otillåtna handlingar och en snedvridning av konkurrensen på marknaden samtidigt som det skulle kunna utgöra en fara för landets säkerhet.

Transportstyrelsen föreslår i förslag 10 att myndigheter, kommuner, regioner, länsstyrelser och privata aktörer bör analysera och fastställa sin roll samt skapa sig god kunskap i frågor som rör drönare och de regler som styr användandet. Kalmar kommun delar den uppfattningen men vill framhålla att det sannolikt blir väldigt ineffektivt om var och en själva ska analysera och fastställa sin roll som föreslås. T.ex. bör Boverket få en utpekad roll och vägleda kommunerna när det gäller att redan nu i sin fysiska planering börjar inkludera drönarverksamhet, enligt de regler som råder.

Transportstyrelsen är den myndighet som beviljar operativa tillstånd för drönarflygningar. Transportstyrelsen är medveten om den upplevda komplexiteten i de regelverk som myndigheten har ansvar för men också att Transportstyrelsens handläggningstider när det kommer till att utfärda nödvändiga tillstånd är långa. Utifrån en växande användning av drönare vill Kalmar kommun framföra vikten av att Transportstyrelsen har tillräckliga resurser för att korta ledtiderna och effektivisera tillståndprocesserna så att myndigheten inte får en hämmande effekt på utvecklingen.

En allmän acceptans för drönarflygningar är en framgångsfaktor, något som också EU-kommissionen framhåller i sin Drönarstrategi 2.0. Om Sverige vill ha en utvecklad drönarbransch är det därför avgörande att arbeta för att acceptansen för dessa flygningar ska bli hög. I förslag 12 föreslår Transportstyrelsen att de som utför samhällsviktiga flygningar bör märka ut sina drönare på ett sätt som tydliggör vem som flyger. Förslaget tillstyrks. Kommunen vill framhålla att det för att nå en allmän acceptans för drönarflygningar även är viktigt att regelöverträdelser beivras för att skydda branschen från oseriösa aktörer.

Slutligen och sammanfattningsvis kan Kalmar kommun konstatera att rapporten beskriver ett komplext system med ett stort antal aktörer och ömsesidiga beroenden. Inte minst gäller detta kommunernas roll som bl.a. innefattar att hantera tillsyn avseende buller, etablering av vertikalflygplatser, bygglovsärenden, planläggning, regionöverskridande samverkan, finansiering, medborgarnas acceptans och mycket mer. I dessa frågor har rapporten inga tydliga svar men det är värdefullt att kommunernas roll och utmaningar lyfts på ett samlat sätt i rapporten. Det blir dock viktigt att frågorna snarast tas vidare på ett strukturerat sätt. Detta blir ännu mer kritiskt då utvecklingen av drönare går snabbt och tekniska lösningar redan finns tillgängliga medan regelutveckling, infrastruktur och finansiering släpar efter.

Lisa Klasson
Stadsingenjör

Bilagor

Remissmissiv om en konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige den 31 oktober 2024.

Rapport – en konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige augusti 2024.