



Regeringskansliet
li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

En konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige

Er beteckning: LI2024/01634

Länsstyrelsen Västra Götaland (Länsstyrelsen)
yttrar sig här över Transportstyrelsens
redovisning En konkurrenskraftig
drönarbransch i Sverige. Sammanfattning

- Länsstyrelsen tillstyrker samtliga 20 förslag i rapporten
- Länsstyrelsen välkomnar särskilt att Transportstyrelsen lyfter att det inte är möjligt att finansiera utvecklingen av UAS-verksamheten utan tillkommande resurser och instämmer i slutsatserna att resurser behöver tillföras
- Länsstyrelsen anser att det behövs en nationell ambition för hur UAS ska användas och att en samverkansplattform är ett viktigt verktyg i detta arbete
- Länsstyrelsen anser fortsatt att Transportstyrelsen, så snart som möjligt, får till uppgift att starta ett kompetensnätverk eller motsvarande för myndigheter kring frågor som berör UAS
- Ett utökat samarbete mellan olika aktörer inom drönarbranschen kommer gynna ett ökat behov av UAS inom totalförsvaret
- En riktad satsning för ökad användningen av UAS inom statlig förvaltning kommer att underlätta för myndigheter att stötta en växande drönarbransch
- Jävvssituationen som uppstår när tillståndsmyndigheter är verksamhetsutövare behöver utredas

- Länsstyrelsen i Västra Götaland är gärna behjälplig i det vidare arbetet med att utveckla förslagen eftersom flera förslag berör länsstyrelsens verksamhet, vilket betyder att utformningen av detaljerna kan ha stor betydelse för oss

Transportstyrelsens förslag 1 och 2, om att en nationell ambition behöver formuleras och att en samverkansplattform inrättas

Länsstyrelsen tillstyrker båda dessa förslag. Det är viktigt att Sverige har en nationell ambition för hur man vill använda UAS och ta tillvara på dess fördelar, samtidigt som de utmaningar som finns med t ex konkurrens om luftrummet samt säkerhet och integritet hanteras på ett sätt som är tillräckligt tryggt, utan att i onödan bromsa utvecklingen. En samverkansplattform är nödvändig både rent generellt och för att stödja framtagandet av den nationella ambitionen.

Det är väsentligt att tänka på att olika myndigheter kan ha olika roller, ibland inom samma myndighet. Länsstyrelsen är t ex verksamhetsutövare och använder UAS, i dagsläget främst för bevakning och insamlande av data, vilket bl a reser frågor om lagring och spridning av data mm. Andra aktörer använder UAS främst för transporter, något som det kan hända att länsstyrelsen önskar utveckla i framtiden. Länsstyrelsen har också en rad andra uppgifter som är skilda från rollen som verksamhetsutövare. Exempel på dessa roller handlar om främjande, samordning, tillståndsgivning mm.

En samverkansplattform behöver omhänderta flera av dessa perspektiv, alternativt behövs flera samverkansfora. Ett forum som t ex domineras av verksamhetsutövare som främst transporterar föremål är inte rätt plats att diskutera t ex avvägningar mellan exploaterings- och bevarandeintressen i fysisk planering. Det är därför viktigt att inse att UAS är en ny teknik som lägger nya aspekter på en rad olika, vitt skilda, områden som behöver diskuteras i olika sammanhang. Det är också viktigt att dessa sammanhang, t ex samverkansfora, är tydligt definierade. Det kan också behövas insatser för att se till att befintliga fora förmår ta till sig UAS-aspekterna på sin befintliga verksamhet. UAS är inte en isolerad fråga utan ett nytt verktyg som kan användas för befintlig verksamhet.

Länsstyrelsen medverkar gärna i den diskussion som behöver föras i denna fråga.

Transportstyrelsens förslag 3, om nya samarbeten och arbetssätt

Länsstyrelsen tillstyrker detta förslag och anser att det är mycket viktigt. I förslaget anges att ”i detta ingår att klarlägga sin särskilda roll på området”. Det kan tolkas som att länsstyrelsen ska klarlägga vilken roll man har när det gäller nya frågor, som t ex hur man ska flyga. Men det är viktigt att också genomlys hur UAS påverkar befintliga roller.

Länsstyrelsen deltar idag i Sensorrådet där bland annat Polismyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Säkerhetspolisen, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Sjöfartsverket, Lantmäteriet, Kustbevakningen, Tullverket, Kammarkollegiet, Trafikverket, Sveriges lantbruksuniversitet och Västerviks kommun deltar. För närvarande har Trafikverket ordföranderollen. I Sensorrådet diskuteras hur data från olika sensorer kan delas i samband med kris. Tanken är inte att frågor som berör UAS ska diskuteras i detta råd, men UAS berörs ofta då det är en plattform för olika sensorer.

Länsstyrelsen har i sin medverkan i upptäckt att det finns en stor efterfrågan av att kunna dela kunskaper kring UAS mellan myndigheter. Sensorrådet är inte ett råd där frågor som berör UAS kan fokuseras. Vidare ingår inte flera andra myndigheter som använder UAS i Sensorrådet. Därför behövs andra mötesplatser för myndigheter där kunskap kan delas och gemensamma beslut kan fattas.

Det finns ett ökande behov att använda UAS inom civilt försvar på Länsstyrelsen. Denna utveckling hindras då Länsstyrelsen inte kan använda UAS på samma sätt som andra myndigheter inom totalförsvaret. Länsstyrelsen använder idag det civila regelverket från EU vid användning av UAS. Inom detta regelverk ställs krav på EU-godkända UAS. Det är få icke-kinesiska tillverkare av UAS som väljer att EU-godkänna sina UAS. Det blir därför svårt för Länsstyrelsen att välja ett UAS som inte är kinesiskt. Kraven på säkerhet ökar ständigt och Länsstyrelsen behöver kunna använda lika säker utrustning som övriga aktörer i totalförsvaret. Ett utökat samarbete med andra myndigheter kan lösa dessa hinder.

Enligt EU:s drönarstrategi behövs ett utökat samarbete mellan militär och civil utveckling och användning av UAS för att få en livskraftig drönarbransch i Europa. Förslagen från

Transportstyrelsen, om att utöka samarbeten mellan olika aktörer, följer EU:s strategi.

Rollsökandet kan behöva stöd och vägledning på olika sätt. Ett exempel är länsstyrelsens roll enligt Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion § 2 punkt 1-4 samt § 3 punkterna 3-10 som har bäring på fysisk planering:

Plan- och bygglagen (PBL, 2010:900) identifieras som en av de lagstiftningar som kan behöva ses över för att underlätta användningen av UAS i Sverige. De föreslagna ändringarna i plan- och bygglagstiftningen (PBL) kopplat till UAS-verksamhet och vertikalflygplatser inkluderar:

1. Reglering av start- och landningsplatser för UAS:

En fråga som uppstår är om start- och landningsplatser för UAS kan inrättas inom detaljplanlagda områden utan att detaljplanen behöver ändras.

Det föreslås att start- och landningsplatser för UAS i vissa detaljplanlagda områden kan betraktas som en mindre avvikelse, förutsatt att syftet med planen inte motverkas. Detta kan exempelvis vara aktuellt i områden för industri, upplag, järnvägsändamål eller centrum.

2. Detaljplaneinstrumentets användning för vertikalflygplatser:

Om vertikalflygplatser ska klassificeras som traditionella flygplatser behöver det klargöras hur detaljplaneinstrumentet ska användas. Det finns förslag om att ändringar i plan- och bygglagen kan behövas för att underlätta processen.

Det föreslås att detaljplaneinstrumentet kan användas för att öka förutsägbarheten för verksamheten, eftersom verksamheten då kan bedrivas tills detaljplanen ändras eller upphävs.

3. Uppdatering av regler relaterade till buller:

Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader är relevant i sammanhanget. Buller från UAS kan leda till andra typer av bullerexponering för bostäder än vad som gäller för traditionell flygtrafik. Detta kan kräva särskilda bedömningar och anpassningar i fasadutformning av byggnader nära vertikalflygplatser.

4. Kommunal planering och U-space-luftrum:

Transportstyrelsen och kommunerna måste hantera var U-space-luftrum och geografiska UAS-zoner upprättas, vilket också påverkar planering av mark- och vatten. Även om Transportstyrelsen reglerar luftrummet, är kommunerna ansvariga för planering av mark- och vattenanvändningen. Det krävs ett samrådsförfarande för att säkerställa att kommunerna har möjlighet att delta i beslut om placeringen av U-space-luftrum.

Ovanstående påverkar inte bara kommunerna som har ansvar för planering av mark- och vatten, utan också Länsstyrelsen. Länsstyrelsens roll i samrådsförfarandet kring placeringen av U-space-luftrum och geografiska UAS-zoner kan bli viktigare, eftersom dessa påverkar mark- och vattenanvändning. Länsstyrelsen kan behöva säkerställa att tillräcklig hänsyn tas till bland annat miljö, säkerhet och andra samhällsintressen. Om detaljplaner behöver ändras för att vertikalflygplatser kommer Länsstyrelsen att få hantera fler planärenden. Länsstyrelsen behöver ha kunskap om hur vertikalflygplatser påverkar omgivningen, till exempel i form av trafikbuller. I de fall betydande miljöpåverkan uppstår behöver Länsstyrelsen också genomföra avgränsningssamråd med kommunerna.

Förändringar inom översiktsplaneringen lyfts inte fram i regeringsuppdraget, men Länsstyrelsen bedömer att det kan bli viktigt att börja inkludera frågor kring UAS och vertikalflygplatser i kommunernas översiktsplaner.

För att omhänderta frågor om UAS, geografiska UAS-zoner och U-spaceluftrum och kopplingen till planeringen av mark- och vattenanvändningen kommer det att behövas vägledning till kommunerna och Länsstyrelsen. Boverket bör lämpligen ansvara för att ta fram vägledningen för att frågorna ska få tydlig fokus på plan- och bygglagstiftningen och för att vägledningen ska få samma form som annan vägledning (PBL kunskapsbanken).

Länsstyrelsen har flera roller och alla nämns inte i Transportstyrelsens rapport, t ex förvaltar vi skyddade områden, övervakar och gör uppföljningar efter åtgärder samt samarbetar med kommunerna – där man kan använda UAS.

Utifrån den riskbild som är aktuell för fartygsolyckor med oljespill och påslag på vår västkust så vore det bra om Länsstyrelsen kunde

använda UAS på samma sätt som andra myndigheter och öka förmågan i kris och beredskap.

Länsstyrelsen vill också lyfta fram att andra myndigheter också behöver hitta sina roller. I Transportstyrelsens rapport saknas Havs- och vattenmyndigheten helt. Till exempel delar HaV ansvaret för skyddade områden i akvatiska miljöer med Naturvårdsverket.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att inte HaV glöms bort i UAS-sammanhang.

Transportstyrelsens förslag 4 och 5, om att utvecklingen fordrar resurser och rätt förutsättningar

Länsstyrelsen tillstyrker båda dessa förslag. Länsstyrelsen vill också påpeka att ny teknik av detta slag ofta ses som ett sätt att effektivisera befintlig verksamhet. Exempelvis kan undersökningar och inventeringar som idag kräver att man går till fots eller tar sig ut i båt i stället skötas via den nya tekniken. Detta får dock inte tolkas som att införandet av tekniken finansierar sig självt. Det som händer i dessa fall är att kraven höjs på till exempel antal datapunkter eller på hur ofta datamängder måste uppdateras för att till exempel hålla i domstol. Ett ökat användande av UAS kommer alltså inte att spara pengar i någon större utsträckning, utan vinsten är i stället att bättre dataunderlag man erhållas. Det är därför tydligt att det behövs större resurser för att genomföra detta teknikskifte.

I rapporten står "Eftersom systemet inledningsvis sannolikt inte kommer att vara självförsörjande kommer det troligen att fordras offentligt stöd." (kap 9.3). Länsstyrelsen anser alltså att orden "inledningsvis" och "troligen" är missvisande och meningen blir mer korrekt om dessa ord tas bort. I likhet med mobiltelefonens eller bilens intåg så är UAS-tekniken främst något som öppnar nya möjligheter, och det som är möjligheter idag kommer att bli krav i morgon, inte något som sparar pengar jämfört med idag.

Det är viktigt att komma ihåg att de nya möjligheterna, som blir till krav, kommer att inträffa vare sig enskilda myndigheter, eller Sverige som nation, beslutar sig för att använda sig av UAS eller inte. Det betyder t ex att det kommer att ställas krav på fler och tätare datapunkter vid övervakning av t ex miljön, eftersom UAS-tekniken gör det billigare per datapunkt. Att möta dessa krav utan UAS-

tekniken blir mycket dyrt och, i vissa fall, t o m omöjligt. Vi har alltså att välja mellan en stor och en liten fördyring av verksamheten.

Enligt länsstyrelsernas IT-avdelning saknas det idag ett IT-stöd och finansiering som överensstämmer med nuvarande användning av UAS på Länsstyrelsen. Vi räknar med att behovet ökar i takt med att UAS-verksamheten blir större. Lagringen av data från UAS är ett växande behov och kräver redan idag stora lagringsytor. Kostnaderna och behoven för bland annat lagringen av data från UAS behöver utredas nationellt på Länsstyrelsen. Ett av målen för framtida utveckling på Länsstyrelsen är att delning av data kan ske mellan län, kommuner och beredskapsmyndigheter på ett sömlöst sätt.

Att bedöma resursbehovet är viktigt, men behöver ske i flera steg. Det är alltså väsentligt att länsstyrelsens uppdrag klargörs först. Innan uppdraget är tydliggjort saknas förutsättningar för att bedöma vilka kostnader som uppkommer.

Transportstyrelsens förslag 10, om kunskapshöjning

Genom att öka förståelsen för hur den egna myndigheten gynnas av UAS, ökar också förståelsen för andra verksamhetsutövares behov av UAS. Den ökade förståelsen underlättar hanteringen av framtida remisser och samråd som berör UAS. Därför skulle en riktad satsning för att öka användningen av UAS inom statlig förvaltning underlätta för en framväxande drönarbransch.

För att förestå sin roll behövs kunskap på flera plan. Länsstyrelsen har både en egen UAS-verksamhet samt handlägger ärenden som berör övriga samhällets behov av UAS. Förutom en jävssituation som kan uppstå inom den egna myndigheten behöver länsstyrelsen hantera och förstå det övriga samhällets behov av UAS. Med en teknik som förändras snabbt behövs ett tätt samarbete mellan alla aktörer i drönarbranschen. I USA görs riktade¹ insatser för att höja kunskapen inom UAS. Lämpligt vore att detsamma sker i Sverige. För att förstå vilka strategiska vägval som ska tas behövs också en nationell drönarstrategi. En sådan strategi skulle hjälpa alla att prioritera utvecklingen och användningen av UAS i Sverige.

Det är viktigt med en aktiv insats här. UAS berör många aspekter av samhället och alla som blir berörda i sin verksamhet uppfattar inte

¹ [BEYOND | Federal Aviation Administration](#)

detta ännu. Vi behöver kunskap om inte bara hur man genomför flygningar på rätt sätt, utan om en rad andra frågor. Det rör bl a lagring och spridning av data. UAS innehåller batterier som ställer krav på förvaring p g a brandsäkerhet som majoriteten av svenska myndighetslokaler inte är byggda för. Frågor om säkerhet i upphandlingen är ytterligare en fråga, och det finns säkerligen fler aspekter.

Samtidigt så ger UAS en unik möjlighet att göra mångas arbete säkrare och mindre olycksdrabbat. Särskilt gäller detta arbete i osäkra miljöer såsom vid bränder, ras och skred, i strömmande vatten och vid branter och stup. Det finns stora mänskliga vinster att göra genom att sprida dessa arbetssätt så fort som möjligt.

För att Länsstyrelsen ska kunna hantera sin roll som handläggande myndighet kring frågor som berör UAS behövs en kunskapshöjning kring följande frågor:

- Frågan om UAS är en klimatfråga i och med att det i grunden handlar om transporteffektivitet.
- Bullerfrågan – vilket buller kommer UAS medföra? Särskilt aktuellt för större typer av UAS.
- Vertikalflygplatser – bedömningen är att det fortsatt kommer krävas anmälningsplikt om flygrörelserna överstiger 500 årligen. Eventuellt miljöprovning, troligtvis enbart anmälningsplikt. Vertikalflygplatserna kan också bli en del av miljöprovningen på så vis att miljöfarliga verksamheter kan etablera dessa på sina verksamhetsområden.
- Eventuell transport av miljöfarliga ämnen med UAS behöver utredas.

Transportstyrelsens förslag 12, om att samhällsviktiga flygningar bör märka ut sina drönare

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men vill påpeka att definitionen av "samhällsviktig" behöver tydliggöras, antingen i en tydlig definition eller som en tydlig process som klargör hur utpekandet som samhällsviktig går till. Förtydligande behöver också ange om det är den enskilda flygningen som anses samhällsviktig eller om samtliga

flygningar som utförs i vissa myndigheters regi ska anses vara samhällsviktiga.

Länsstyrelsen anser att det är viktigt att dess flygningar som genomförs märks upp på ett sådant sätt så att allmänheten vet att det är länsstyrelsen som flyger. Ser allmänheten att det är länsstyrelsen som flyger så ökar detta tryggheten både för drönpiloten och för allmänheten. Risken för att drönpiloten blir angripen eller konfronterad minskar samt att allmänheten inte behöver känna någon oro kring vad en specifik UAS gör vid deras närhet. Länsstyrelsen anser alltså i dagsläget att våra flygningar är att betrakta som samhällsviktiga.

Länsstyrelsen vill också lyfta frågan om hur märkning ska ske. Man kan urskilja flera möjligheter. Att märka själva UAS-utrustningen är enkelt, men små UAS på hög höjd kommer knappast att kunna identifieras med en enkel etikett. Att märka ut t ex UAS-piloten kan vara ett enkelt sätt som fungerar på plats, liksom skyltar. Att på olika sätt synliggöra UAS-utrustningen elektroniskt har sina fördelar, men kräver mer av den tillfällige åskådaren.

Transportstyrelsens förslag 13, om effektivare tillståndsprocesser

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget och vill lyfta upp vikten av att man tar med denna fråga i beräkningen när man hanterar förslag 3 om vilken roll myndigheterna vill ta. En av de frågor som olika myndigheter behöver ta med i utarbetandet av sin roll är frågan om var remisser från Transportstyrelsen ska hanteras i den egna organisationen och hur man undviker jävsfrågor i denna hantering i de fall som myndigheten själv är verksamhetsutövare.

På samma sätt som att Länsstyrelsen vill kunna märka upp sina UAS för samhällsviktigt arbete, är det lika viktigt att förenkla tillståndsprocesser som idag försvårar för Länsstyrelsens användning av UAS. Två exempel på tillståndsprocesser som för tillfället försvårar för Länsstyrelsen är tillstånd att flyga utom synhåll (BVLOS) och avsaknaden av fler undantag från skyldigheten att ansöka om spridningstillstånd för data från UAS.

Transportstyrelsens förslag 19, om Kommuners möjlighet att påverka upprättande av U-space-luftrum

Länsstyrelsen ser att det vore olämpligt att Länsstyrelsen samordnar kommunerna i dessa frågor. Länsstyrelsen ser positivt till förslag 19 att Sveriges regioner tilldelas mandat av regeringen att hålla samman lokala och regionala samråd vid upprättande av U-space-luftrum. Länsstyrelsen ser även positivt på förslaget att när Transportstyrelsen föreskriver eller beslutar om U-space-luftrum ska länsstyrelsen höras, samt att behovet av lagstadgad samrådsplikt gentemot länsstyrelsen i relation till upprättande av geografiska UAS-zoner.

Länsstyrelsen är en statlig myndighet som i ett genomförande och drift av U-Spaceområdet sannolikt kommer besluta och vara samrådspart i olika parallella tillstånds- och prövningsprocesser. Exempelvis tillstånd enligt miljöbalken och prövning enligt plan- och bygglagen som omfattar miljötillstånd, miljöbedömningsprocessen, detaljplaneprocessen samt lovgivning (bygglov och marklov). Att Länsstyrelsen med bakgrund av detta ska vara en aktiv aktör i samordningen i frågan på regional- och lokalnivå riskerar att bli olämpligt.

Utifrån Transportstyrelsens förslag på beslutsprocess för U-Spaceområden finns flera likheter med planering av transportinfrastruktur². Transportstyrelsen vill också enligt förslag nummer 15 att infrastrukturåtgärder för UAS ska ingå i planeringen. I den planeringen samordnar regionerna kommunernas synpunkter till regeringen i den så kallade nationella plan för transportinfrastruktur. Regionerna upprättar även en regionalplan för transportinfrastruktur. Båda föregås av ett samordningsarbete av regionen. Länsstyrelsen menar att regionerna därför till viss del redan har ett utarbetat arbetssätt och kompetens som samordnade aktör. I den planeringsprocessen lämnar Länsstyrelsen yttrande över planernas miljöpåverkan, och har en betydande roll i senare processer för tillstånd och prövning.

Om kommunen bedömer att anläggandet av en start- eller landningsplats för UAS är anmälningspliktigt enligt Miljöbalken, utan att göra en detaljplan eller bygglov enligt Plan- och bygglagen, bör

² Enligt Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur och Förordning (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur

det övervägas om detta ska vara förenat med en bestämmelse om obligatorisk underrättelse till Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen har den samlade bilden över länets samhällsviktiga verksamheter och kan vid kommunal planläggning av vertikalflygplatser eller utformning av flygleder behöva informeras för att minimera eventuell påverkan på samhällsviktiga verksamheter som är nödvändiga för totalförsvaret. I de fall kommunen i sin rullande översiktsplanering utreder frågan bör detta redovisas under samrådsskedet för att ge berörda möjlighet att tidigt komma med synpunkter och identifiera eventuella konkurrerande markanspråk.

Som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet ska länsstyrelsen verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås om Sverige är i krig. Dessa uppgifter har länsstyrelsen endast under höjd beredskap (eller efter särskilt beslut av regeringen) men måste förberedas i fredstid och tillsammans med länets aktörer.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av Länsöverdirektören Jörgen Peters med Jonas Andersson som föredragande.