

«Remiss av En konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige»

Förslag till beslut

1. Kommunledningskontorets tjänsteskrivelse utgör Skellefteå kommuns yttrande.

Sammanfattning

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet har inbjudit Skellefteå kommun att lämna synpunkter på Transportstyrelsens rapport, En konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige, Rapporten är redovisning av regeringens uppdrag till Transportstyrelsen att analysera hur användandet av drönare i Sverige kan vidareutvecklas. Rapporten omfattar en genomgång av drönarbranschen, dess regelverk, aktörer, utmaningar och möjligheter.

Skellefteå kommun konstaterar att rapporten innehåller en gedigen och förtjänstfull genomgång av drönarbranschen och lyfter ett antal nödvändiga utvecklingsområden. För att kommunen ska kunna bidra till utvecklingen av drönartrafik och stärka dess konkurrenskraft krävs ett tydligt regelverk som grund för bland annat den fysiska planeringen. Samtidigt är det viktigt att transportsystemet är utformat på ett sådant sätt att det möjliggör ett tillgängligt luftrum för olika former av drönarflyg.

Skellefteå kommun är bekymrade över flera av slutsatserna i rapporten vilka pekar i riktningen att det blir svårt att uppnå en konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige utifrån de regelverk och strukturer som Transportstyrelsen ser framför sig. För att uppnå önskad utveckling bedömer Skellefteå kommun att det kommer att krävas enklare och anpassade versioner för luftrumshanteringen, statlig anslagsfinansiering samt även mer resurser åt Transportstyrelsen för att de under de närmaste åren ska kunna hantera den kraftigt ökande drönartrafiken.

Skellefteå kommun anser att delar av de infrastrukturinvesteringar som kommer att krävas för att få ut full samhällsnytta av drönare bör belasta statsbudgeten och därmed förordas en anslagsfinansierad modell.

Beslutsunderlag

Kommunledningskontorets tjänsteskrivelse 2024-12-20
Transportstyrelsens rapport - En konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige (TSG 2023-5511)

Beslutet sänds till:

Klicka eller tryck här för att ange text.

Lars Hedqvist
Planeringschef

Simon Markusson
Samhällsstrateg

Beskrivning av ärendet

Skellefteå kommuns yttrande

I Skellefteå sker just nu en samhällsomvandling och som en del i ett långsiktigt hållbart transportsystem sker utveckling av drönartransporter. För närvarande pågår etableringen av Skellefteå Droneport som är en av de första drönarflygplatserna i Europa som byggs i stadsnära miljö. Droneporten blir en fysisk plats för bland annat utveckling, forskning, utbildning och kommersialisering av drönarrelaterade lösningar.

Skellefteå kommun konstaterar att rapporten innehåller en gedigen och förtjänstfull genomgång över drönarbranschen, dess regelverk, aktörer, utmaningar och möjligheter. Transportstyrelsens genomförda utredningsuppdrag från regeringen är nödvändigt och viktigt med anledning av den snabba utvecklingen av användningen av drönare.

För kommunen är tydliggörande av olika parter roller och ansvar i samhällsplaneringen viktigt. Kommunerna, regionerna och Trafikverket kommer tillsammans att vara delaktiga i planeringen kopplat till drönartrafik och dess infrastruktur.

Start- och landningsplatser för mindre drönare idag är helt oreglerade. För att kommunen ska kunna hantera drönartrafik, och lokaliseringar av vertikalflygplatser med tillhörande infrastruktur, i den fysiska planeringen krävs tydliga regler angående vertikalflygplatsers utformning och krav på säkerhet och miljö.

Många kommuner har idag begränsade kunskaper i frågor som rör drönare och de regler som styr användandet. Det finns för närvarande flera oklarheter kring regelverk för drönartrafik vilket innebär att kunskapsfrågan blir central för kommunernas möjlighet till planberedskap för framtida vertikalflygplatser för VCA i den fysiska planeringen. Här har SKR:s drönarnätverk för kommuner och regioner för att stärka kunskapen en viktig funktion.

Kommunen instämmer i Transportstyrelsens bedömning att framtida regelverk och fördelning av kostnader för etablering av vertikalflygplatser kommer ha stor betydelse för etableringsviljan.

Skellefteå kommun är bekymrade över flera av slutsatserna vilka pekar i riktningen att det blir svårt att uppnå en konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige utifrån de regelverk och strukturer som Transportstyrelsen ser framför sig. För att uppnå detta bedömer Skellefteå kommun att det kommer att krävas enklare och anpassade versioner för luftrumshanteringen, statlig anslagsfinansiering samt även mer resurser åt Transportstyrelsen för att de under de närmaste åren ska kunna hantera den kraftigt ökande drönartrafiken och de ansökningar och regulatoriska aspekter som blir en effekt av detta.

Skellefteå kommun tycker att det är olyckligt att rapporten tar utgångspunkt i ett fullskaligt U-space istället för att analysera alternativa och troligtvis betydligt mer kostnadseffektiva lösningar för glest befolkade områden. Som framkommer i rapporten så är tekniken avseende själva drönarna till stor del på plats medan regelverket för att i

stor skala få använda drönarna kommersiellt och flyga utom synhåll saknas.

Skellefteå kommun förstår komplexiteten men ser inte ett fullskaligt U-space som ett realistiskt alternativ att vänta på. U-space är konstruerat för att på ett säkert sätt kunna hantera betydande mark- och luftrisker där befolkningstätheten och de kommersiella möjligheterna är större. Det är osäkert om U-space överhuvudtaget kommer att införas utanför storstadsområdena vilket är ytterst oroande.

Skellefteå kommun har ambitioner att använda drönare för att skapa samhällsnytta. Skellefteå kommun har dock ett mindre kommersiellt underlag och betydligt lägre markrisker än vad framtidens system för drönanhantering är konstruerat för. Därmed ser Skellefteå kommun ett behov av en variant av U-Space som är både säker och ekonomiskt försvarbar, samtidigt som den uppfyller våra behov av att förbättra tillgången till kritiska tjänster i till stor del glest befolkade områden.

För att drönare ska vara intressant för kommun, övrig offentlig sektor och privata sektorn krävs att drönarnas redan idag avancerade funktioner och kapacitet kan användas. I dagsläget begränsas detta kraftigt av ett regelverk som till stor del inte tillåter kontinuerliga flygningar utom synhåll. Aktörerna, inklusive Skellefteå kommun, har inte tid eller pengar att vänta på ett dyrt och omfattande regelverk som eventuellt aldrig kommer att införas i stora delar av Sverige. Med ett enklare utformat U-Space skulle Skellefteå kommun och övriga kommersiella aktörer snabbt, samt på ett ekonomiskt försvarbart sätt, kunna implementera drönartjänster till gagn för kommunens invånare.

Oavsett vägval är det samtidigt ett komplext system av infrastruktur och tjänster som behöver vara på plats för att hantera drönarflygningar utom synhåll på ett säkert sätt. Skellefteå kommun kan konstatera att detta är en typ av ny infrastruktur som behöver komma på plats men där intäktsidan fortfarande är osäker. I ett sådant läge anser Skellefteå kommun att staten har ett särskilt ansvar för att den grundläggande infrastrukturen, på marken och i luften, ska komma på plats utan krav på kostnadstäckning från framtida användare. Det innebär i klartext att Skellefteå kommun anser att delar av de infrastrukturinvesteringar som kommer att krävas för att få ut full samhällsnytta av drönare bör belasta statsbudgeten och därmed förordas en anslagsfinansierad modell.

När det gäller övriga områden i rapporten kan Skellefteå kommun konstatera att det är ett komplext system som beskrivs med ett mycket stort antal aktörer och ömsesidiga beroenden. Inte minst gäller detta kommunernas roll där det handlar om att adressera frågor gällande buller, acceptans, bygglov, planmonopol, regionöverskridande samverkan, finansiering 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 drönare och dess möjligheter till stor del redan finns tillgängliga rent tekniskt men där regelverk, infrastruktur och finansiering släpar efter.

Skellefteå driver ett antal projekt och satsningar för att skapa samhällsnytta med hjälp av drönare där en av Europas största stadsnära drönarflygplatser är en av satsningarna. För att realisera detta arbete är

lufttrumshantering, finansiering och möjlighet att flyga utom synhållnyckelfrågor som behöver hanteras i närtid. Skellefteå kommun vill vara en föregångare i detta arbete och driva utvecklingen framåt i samverkan med det ekosystem som lyfts fram i rapporten.

Bakgrund

I utredningsarbetet har Transportstyrelsen identifierat ett antal centrala områden som myndigheten anser utgör vägen framåt, det vill säga som stärker förutsättningarna för en konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige och EU samt främjar en säker, hållbar och effektiv användning av drönare som tar hänsyn till nationella förutsättningar och eventuella allmänna och enskilda motstående intressen.

Områdena är frågor som behöver adresseras och kommas till rätta med för att drönare ska ha möjlighet att leverera betydande samhällsnytta inom offentliga och privata verksamheter i Sverige. Varje område innehåller förslag på åtgärder. Vissa av förslagen behöver fördjupas och analyseras vidare. Transportstyrelsen har under tiden för uppdraget inte haft möjlighet att genomföra dessa analyser.

Regeringen är särskilt intresserad av en fördjupad information kring Transportstyrelsens förslag där en lämplig utveckling av förslagen är beroende av myndigheters och/eller regional och lokala organs medverkan. Det gäller till exempel, i kapitel 9, förslag 3, om nya samarbeten och arbetssätt, och förslag 10 om kunskapshöjning.

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 tillståndsprocesser. Vidare föreslås att Sveriges regioner av regeringen tilldelas mandat att hålla samman lokala och regionala samråd vid upprättande av U-spaceluftrum.

Nya samarbeten och arbetssätt

Med förslag 3 föreslår Transportstyrelsen 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.

Transportstyrelsen har en central roll gällande regelutvecklingen och tillståndsprovningen men andra myndigheter och organisationer har viktiga mandat för att marknaden ska kunna växa.

Kommunerna har till följd av sitt planmonopol rådighet över var vertikalflygplatser kommer att anläggas. De kommer också att ha möjlighet att lämna synpunkter vid upprättandet av U-space-luftrum och geografiska UAS-zoner med hänsyn till de regler som finns för U-space inom EU. Här krävs förståelse för sina egna roller samt nya samarbeten och arbetssätt för att skapa goda förutsättningar. Här ingår även att beakta näringslivets behov och synpunkter.

Sveriges regioner har i dagsläget ingen roll i utvecklingen av drönarverksamhet. I framtiden, när persontransporter med drönare kan

bli aktuellt, kan regionerna dock få en roll bland annat genom ansvar för regional och lokal kollektivtrafik. Transportstyrelsen ser att den sammanhållande parten för kommunala intressen skulle kunna utgöras av landets regioner som en del i deras regionala utvecklingsansvar. Regionerna är skilda från staten och har enbart ansvar att beakta regionala och kommunala intressen, inklusive näringslivet.

Luftfartsverkets roll som exklusiv leverantör av gemensamma informationstjänster innebär hantering av både statisk och dynamiska data som ska tillgängliggöras för U-space-luftrumets användare, aktörer och relevanta myndigheter.

För att initialt omhänderta framför allt Polismyndighetens och Försvarsmaktens behov av att dels nyttja U-space-luftrum, dels att kunna verka ostört inom mindre områden inom U-space-luftrum, krävs troligen en integrering eller ett gränssnitt mot den gemensamma informationstjänsteleverantörens system. Hur integrering och tillgång till dessa system ska ske behöver lösas gemensamt mellan myndigheterna. Över tid kan det inte uteslutas att fler myndigheter får liknande behov av integrering vilket då behöver tas omhand.

Kunskapshöjning

Förslag 10 lyfter behovet av kunskapshöjning och 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.

För att bidra till en vidareutveckling av drönarverksamheten i Sverige ser Transportstyrelsen att myndigheter, kommuner, regioner, länsstyrelser och privata aktörer, som tidigare kanske inte jobbat med luftfartsfrågor, behöver skapa sig god kunskap i frågor som rör drönare och de regler som styr användandet. Som exempel kan nämnas den oro som landets kommuner uttrycker över hur upprättandet av U-space-luftrum relaterar till deras planmonopol. Oron består främst i farhågan att ett tillåtande av en storskalig drönartrafik från Transportstyrelsen skulle kunna innebära inskränkningar i hur kommunerna kan planera sin mark. Här ser Transportstyrelsen att det är av stor vikt att kommunerna får god kunskap i hur upprättandet av U-space-luftrum kommer att gå till samt i hur de har möjlighet att påverka var de anser det vara lämpligt med drönartrafik och inte.

Transportstyrelsen behöver informera kommunerna om möjligheten att ansöka om geografiska UAS-zoner om kommunerna anser att det finns skäl till att förbjuda användandet av drönare inom ett specifikt område. Här vill Transportstyrelsen dock klargöra att det är tillåtet att flyga drönare även utanför U-space-luftrum, det vill säga upprättandet av ett sådant luftrum är inte en förutsättning för drönartrafikens vara eller inte vara. Ett U-space-luftrum ger förutsättningar för en rad digitala tjänster som skapar säkerhet och förutsägbarhet i luftrummet. Det i sig skapar bättre förutsättningar för att styra var drönartrafik ska förekomma. Som nämnt ett flertal gånger så kommer kommunerna till följd av det kommunala planmonopolet att ha rådighet över etablering och utbyggnad av vertikalflygplatser i kommunen. Det är ytterligare en faktor som gör det viktigt att kommunerna får god kunskap i de regler och förutsättningar som är gällande. För att främja en drönarutveckling

är det viktigt att kommunerna redan nu i sin fysiska planering börjar inkludera drönarverksamhet, enligt de regler som råder.

Finansiering

Den traditionella luftfarten är huvudsakligen avgiftsfinansierad. Vidareutvecklingen av drönanvändningen i Sverige är förenat med kostnader men vem eller vilka som ska bära dessa kostnader är fortfarande oklart. För att analysera hur den obemannade luftfarten skulle kunna finansieras har Transportstyrelsen låtit EY Sweden analysera ett flertal olika finansieringsmodeller utifrån följande ingångsvärden:

- Statens andel av finansieringsansvaret ska vara lågt till obefintligt,
- Intäkter från bemannad luftfart får inte brukas för att finansiera den obemannade luftfarten,
- Transportstyrelsens och Luftfartsverkets ansvar inom ekosystemet påverkar graden av statlig finansiering och finansieringsalternativ,
- Gällande finansieringsmodell för Luftfartsverket som CISP fanns det vid perioden för konsultarbetet inte någon lagstiftning så analysen utgår från den beskrivning som delgavs inom den föreslagna EU-förordningen SES II+ där "priserna för gemensamma informationstjänster bör baseras på kostnader och ett rimligt vinstpåslag",
- Kostnader som uppstår för Transportstyrelsen inom tillsyn, tillståndsprövning och registerhållning för drönare ska fortsatt finansieras av avgifter enligt nuvarande bestämmelser.

Finansieringsmodellerna har haft fokus på implementering av U-spaceluftrum samt relaterade komponenter och aktörer.

Begreppsförklaring

UAS (Unmanned Aircraft System) - Ett obemannat luftfartyg och utrustning för att kontrollera det på avstånd.

Geografisk UAS-zon - En del av luftrummet som inrättats för att underlätta, begränsa eller utesluta drift av UAS i syfte att ta itu med de risker för säkerhet, personlig integritet, skydd av personuppgifter, luftfartsskydd eller miljö som följer av drift av UAS.

U-space - Ett koncept av digitala tjänster och procedurer inom en definierad luftrumsvolym för UAS.

U-spaceluftrum - En geografisk UAS-zon där UAS-drift endast får äga rum med stöd av U-spacetjänster. Det krävs alltid en geografisk UAS-zon för att i nästa steg inom den zonen skapa ett U-space-luftrum. En geografisk UAS-zon med ett U-space-luftrum är till sin natur begränsande. Sannolikt kommer geografiska UAS-zoner med U-space-luftrum skapas över större städer utifrån bland annat skälet att reglera trafiken av drönare i den geografiska UAS-zonen för att undvika kollisioner.

SKELLEFTEÅ KOMMUN

Transportstyrelsen är, i Sverige, den myndighet som har mandat att reglera luftrummet.

U-spacetjänst - En geografisk UAS-zon som utsetts av medlemsstaterna i EU, där UAS-drift endast får äga rum med stöd av U-spacetjänster.

