



## Meddelande om en drönarstrategi 2.0

2022/23:FPM39

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

2023-01-20

### Dokumentbeteckning

COM (2022) 652

En drönarstrategi 2.0 för ett smart och hållbart ekosystem för obemannade luftfartyg i Europa

### Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 29 november 2022 meddelandet ”En drönarstrategi 2.0 för ett smart och hållbart ekosystem för obemannade luftfartyg i Europa”. Meddelandet aviserar 19 flaggskeppsåtgärder för att förverkliga kommissionens vision för drönarsektorn i EU fram till år 2030. Meddelandet förväntas inte behandlas i rådet utöver en redan genomförd presentation i rådsarbetsgruppen för luftfart. Regeringen välkomnar meddelandet.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

I kommissionens strategi för hållbar och smart mobilitet (COM(2020) 789 final) tillkännagavs utarbetandet av en ”drönarstrategi 2.0” för att fastställa möjliga sätt att fortsätta styra utvecklingen av denna teknik samt av dess rättsliga och kommersiella miljö.

En övergripande EU-politik för obemannade luftfartyg (s.k. drönare, som är det begrepp som främst används i strategin) är något kommissionen arbetat med sedan 2014 då grunderna för denna politik aviserades i meddelandet COM(2014) 207 final ”En ny era för luftfarten – Luftfartsmarknaden öppnas för en säker och hållbar civil användning av fjärrstyrda luftfartygssystem”. I och med förordning (EU) 2018/1139 från 2018, som fastställer gemensamma bestämmelser inom luftfartsområdet och ofta benämns som ”grundförordningen”, omfattas drönarregler numera av EU-kompetens.

Utifrån bestämmelser i förordning (EU) 2018/1139 har sedan ett flertal genomförandeförordningar och delegerade förordningar om drönare antagits, exempelvis gällande drift av obemannade luftfartyg och U-space, som i sin tur inneburit och fortsatt innebär ändringar av svenska regler.

I meddelandet om en drönarstrategi 2.0 hänvisar kommissionen till ett flertal övergripande initiativ som utgångspunkt för strategin. Särskilt kan nämnas kommissionens strategi för hållbar och smart mobilitet (COM(2020) 789 final, den s.k. mobilitetsstrategin) från 2020. Referenser görs också till meddelanden inom det digitala området ("Att forma EU:s digitala framtid" från 2020 och "EU:s digitala decennium" från 2021) samt två meddelanden med åtgärder för att motverka de hot drönare kan utgöra (COM(2020) 605 final "Strategi för EU:s säkerhetsunion" och COM(2020) 795 final "En agenda för terrorismbekämpning i EU: förutse, förhindra, skydda, reagera").

Kommissionen konstaterar också att de åtgärder som tillkännagavs i 2015 års luftfartsstrategi (COM(2015) 598 final "En luftfartsstrategi för Europa") till stor del har slutförts och att det är dags för en uppdaterad EU-politik om drönare som bygger på de resultat som hittills uppnåtts och tar hänsyn till nya politiska prioriteringar och nya utmaningar samt den senaste tekniska, regleringsmässiga och kommersiella utvecklingen.

Meddelandet presenterades den 29 november 2022.

## 1.2 Förslagets innehåll

I strategin fastställs kommissionens vision för drönarsektorn i EU fram till 2030. I visionen anges bl.a. att senast 2030 kommer drönare och det ekosystem de behöver vara en accepterad del av EU-medborgares liv. Vidare anges bl.a. hur drönartjänster kommer att användas, inkl. för passagerartransporter. Säkerhet, hållbarhet, integritet ska skyddas. Det befintliga regelverket för U-space kommer att ha införts och integrationen av bemannad och obemannad luftfart i samma luftrum kommer att inledas. Vidare anges i visionen till 2030 att EU:s drönarindustri då kommer vara livskraftig och tillgänglig för medborgare och företag, med ett aktivt deltagande av olika aktörer, inkl. små och medelstora företag. Visionen omfattar också synergieffekter mellan den civila industrin och försvarsindustrin, och arbetstillfällen och teknisk kunskap som möjliggör tillväxt av EU:s ekonomi inkl. blomstrande europeiska företag. Syftet med drönarstrategin 2.0 är att bidra till att uppnå visionen som anges i strategin.

Strategin innefattar två huvudmål. Det första - "A. Bygga upp en EU-marknad för drönartjänster" - innehåller fem områden med stort fokus på regelutveckling bl.a. kopplat till frågor om luftrum, vertikalflygplatser, trafikregler m.m. I denna första del tas också bl.a. frågor om kunskap och kompetens, samhällelig acceptans och buller upp.

Strategins andra mål - "B. Stärka kapaciteten hos och synergierna mellan den civila industrin och säkerhets- och försvarsindustrin i EU" - innehåller

även den fem områden och behandlar bl.a. forsknings- och innovationsfrågor och andra finansieringsfrågor, men också t.ex. frågor om radiofrekvensspektrum, drönarbekämpning (C-UAS) och luftfartsskydd.

De tio områdena skär genom flera generaldirektorats, departements, och europeiska och svenska myndigheters ansvarsområden och intressen. Utöver luftfartsregelfrågor är frågor om civil beredskap, försvars- samt säkerhetsaspekter och innovationsfrågor högst närvarande.

Totalt aviserar kommissionen 19 konkreta flaggskeppsåtgärder inom de tio områden som anges. Kommande förslag till ett stort antal regeländringar presenteras översiktligt, men kommissionen anger också t.ex. att den avser inrätta ett EU-nätverk med provningscentrum för drönare för civilförsvaret, att en strategisk färdplan för drönarteknik ska utarbetas och att kommissionen kommer att finansiera en onlineplattform för att stödja myndigheters, lokalsamhällens, kommuners, industrin och intressenters hållbara genomförande av innovativ luftmobilitet. En förteckning av samtliga flaggskeppsinsatser finns på sid. 25–26 i strategin.

Meddelandet åtföljs av ett arbetsdokument med en bedömning av de utmaningar som drönarsektorn står inför, samt den analys och de uppgifter som ligger till grund för strategin.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet i sig har inga effekter på svenska regler. Ett flertal av de åtgärder som aviseras berör regelutveckling på luftfartsområdet och kan förväntas innebära behov av åtgärder i svensk rätt, främst på förordnings- och föreskriftsnivå. Någon djupare analys av flaggskeppsåtgärdernas konsekvenser på svenska regler kan dock inte göras förrän konkreta förslag är presenterade.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet i sig, som endast beskriver kommissionens kommande arbete, har inga budgetära konsekvenser.

Flera av de aviserade förslagen kommer däremot resultera i åtgärder som kan få samhällsekonomiska effekter samt påverka medlemsstaternas nationella budgetar och EU:s årsbudget och därmed få budgetära konsekvenser för medlemsstaterna. Någon djupare analys av flaggskeppsåtgärdernas budgetära konsekvenser kan dock inte göras förrän konkreta förslag är presenterade.

Regeringens utgångspunkt är att eventuella kostnader som kommande förslag kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras inom befintliga ekonomiska ramar. Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF).

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet. Användningen av drönare har ökat kraftigt inom EU och det numera gemensamma EU-regelverket för drönare har skapat en grund för att fortsätta frigöra potentialen med drönare, bidra till fler företag och arbetstillfällen samt en hållbar omställning av transportsektorn med innovativa tjänster. Strategin är bred och innehåller ett stort antal åtgärder som behöver genomföras för att drönarsektorn i EU ska kunna fortsätta utvecklas och kommissionens vision förverkligas. Att bygga upp en EU-marknad för drönartjänster samt utveckla samarbetet och synergierna mellan den civila industrin och försvarssektorn är två huvudmål som regeringen välkomnar. Fortsatt regelutveckling är en kärnfråga. Ur ett svenskt perspektiv är det särskilt viktigt att beakta frågor om säkerhet, integritet och användningen av luftrummet. Det svenska särdraget med ett civil-militärt integrerat luftrum måste tas hänsyn till. Det är också positivt att forsknings- och innovationsfrågor, frågor om civil beredskap och allmänhetens acceptans tydligt lyfts fram. I det fortsatta utformandet av flaggskeppsåtgärderna är det viktigt att kommissionen beaktar medlemsstaternas resurser och att offentlig finansiering och arbetsinsatser används där de gör störst nytta. Ur en svensk kontext med ett starkt kommunalt självstyre är det välkommet att den lokala och regionala nivåns deltagande och inflytande uppmärksammas. Sammantaget tydliggörs behovet av fortsatt arbete och samverkan både mellan olika nivåer från EU till lokal nivå, och mellan olika sakområden och myndigheter.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid rådsarbetsgruppen för luftfart den 12 januari kommenterade ett antal medlemsstater meddelandet kortfattat. Överlag uttrycktes ett stort stöd för strategin. Utöver frågor om tidsplanen för de olika flaggskeppsåtgärderna lyftes bl.a. att strategin är omfattande och visionen för 2030 ambitiös och att åtgärder bör vidtas utifrån behov och teknikens mognadsgrad. Vidare betonades bl.a. resurseffektivitet och att beakta den administrativa bördan både för myndigheter och industri.

### 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

### 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet avses inte remitteras av Regeringskansliet.

Inför framtagande av detta fakta-PM ombads dock Transportstyrelsen av Infrastrukturdepartementet att inom två veckor inkomma med en analys av

och kommentarer till meddelandet. Transportstyrelsen skickade i sin tur ut en motsvarande förfrågan till ett antal berörda svenska myndigheter och aktörer. Transportstyrelsen inkom sedan med sitt samlade underlag i december 2022.

Dåvarande Infrastrukturdepartementet informerade också om meddelandet vid sin regelbundna branschträff med aktörer inom luftfarten – luftfartsrådet – den 16 december 2022. Transportföretagen Flyg inkom därefter med skriftliga kommentarer på meddelandet.

Nedan sammanfattas mycket översiktligt några av Transportstyrelsens, övriga myndigheters och aktörers kommentarer. Även om meddelandet inte är föremål för förhandling utgör inspektionen ett viktigt bidrag för regeringen i det fortsatta arbetet med de i strategin aviserade åtgärderna och för drönararbetet nationellt.

Bland de övergripande kommentarerna framför *Transportstyrelsen* att den saknar europeiska initiativ inom flygledningstjänst för obemannad luftfart (UTM) för att säkerställa kompatibilitet och rätt säkerhetsnivå, och att det är viktigt att dessa frågor belyses inom UTM och U-space. Strategin pekar på många vitala delar som måste omhändertas för att Europa ska kunna få en enhetlig harmonisering och säker integrering av obemannad luftfart i luftrummet, alltifrån forskning, tester, utbildning, samverkan och samhällets acceptans. Den obemannade luftfartens tillväxtpotential måste tillgodoses på ett sätt som gör att flygsäkerheten och säkerheten för tredje part inte underskattas. Finansieringsfrågan är således ytterst viktig för att strategin ska få någon effekt. Transportstyrelsen har också inkommit med detaljerade kommentarer till samtliga flaggskeppsåtgärder.

*Försvarsmakten* betonar bl.a. att Sveriges civil-militära integrerade luftrum och påverkan på militär luftfart måste beaktas. *Konkurrensverket* betonar vikten av att säkerställa att den planerade frivilliga märkning ”europeisk betrodd avsändare” inte blir ett inträdeshinder, om den trots frivilligheten skulle etableras som ett krav. *Kriminalvården* uttalar sig särskilt om området ”Öka den drönarbekämpande kapaciteten och systemresiliensen” och bedömer att åtgärderna är relevanta.

*Luftfartsverket* uttalar sig positivt om de fokusområden som valts och de åtgärder som föreslås i del A. Även i del B ligger de i linje med vad LFV anser är av vikt, och affärsverket lyfter fram att Sverige länge verkat för synergier mellan och integrering av civil och militär flygtrafiktjänst, och att det är av yttersta vikt att strategin och tillhörande åtgärder inte får inverka negativt på Sveriges civil-militära integration och nationella säkerhet.

Utav länsstyrelserna som haft möjlighet att lämna kommentarer via Transportstyrelsen har *länsstyrelsen i Norrbotten* och *länsstyrelsen i Västra Götaland* inkommit med likalydande synpunkter. Båda lyfter bl.a. behovet av att höja kompetensnivån bland myndigheter gällande drönare, säkrare tekniska lösningar inom informationssäkerhet, regelarbetet kring vertikalflygplatser och behov av att kunna flyga drönare utom synhåll. *Länsstyrelsen i Örebro län* ser positivt på strategin, informerar om det

regionala arbetet med drönare, och välkomnar särskilt ett regelverk som tillgodoser möjligheter till synergieffekter och gemensam utveckling mellan den civila industrin och försvarsindustrin. De delar också bilden av att kommuner och regioner har en avgörande roll i planeringen över drönaranvändningen på sitt territorium och efterfrågar mer samordning mellan myndigheter.

*Post- och telestyrelsen (PTS)* bedömer det positivt att få en harmonisering av frekvensband för användning av drönare, och refererar också till arbetet inom CEPT/ECC. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* refererar bl.a. till organisationens tidigare ställningstaganden om behoven av att skapa en ökad samverkan och tydligare definition om myndigheters olika roller på statlig och regional/lokal nivå. Även testverksamhet ses som viktigt. Specifikt för meddelandet kommenteras att luftrumsplaneringen måste integreras med planering för infrastruktur på marken. *Trafikverket* lyfter bl.a. vikten av regelverk som rör samhällsplanering och luftrumsutformning för att stödja utveckling, effektiva tillståndsprocesser och anpassad resurssättning vid myndigheter. Myndigheten framför också att frågan om allmänhetens acceptans kan vara för svagt hanterad i strategin.

*Transportföretagen Flyg* konstaterar att strategin är bred och täcker i princip samtliga relevanta områden. Det är viktigt att hitta en balans mellan det civila och militära då det till stor del är olika logik i den civila och militära användningen, och ett alltför starkt fokus på det militära (eller att utvecklingsarbete måste involvera det militära) riskerar att sakta ner den kommersiella utvecklingen av drönare i civil verksamhet. I övrigt betonas bl.a. att teknikutvecklingen ligger före regelutvecklingen, att det är bråttom med genomförandet av U-space och för att nå strategin behövs milstolpar längs vägen. Myndighetssamordningen måste förbättras och rollfördelningen i beslutskedjan från EU-nivå ner till kommunnivå förtydligas.

### 3 Förslagets förutsättningar

#### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt. Kommissionens meddelande avser en strategi som endast informerar om kommande politiska åtgärder.

#### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej tillämpligt. Kommissionens meddelande avser en strategi som endast informerar om kommande politiska åtgärder.

#### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet är inte föremål för någon förhandling i rådet. Vid ett möte i rådsarbetsgruppen för luftfart den 12 januari presenterade kommissionen meddelandet för medlemsstaterna. Utöver detta planeras inte för några ytterligare diskussioner i rådet om strategin.

De 19 flaggskeppsåtgärder som presenteras i strategin är av varierande art och föremål för olika behandling och beslutsprocesser. I vissa frågor, exempelvis utarbetandet av färdplaner och strategier, kan kommission förväntas ha egen rådighet. Gällande aviserade förslag till förordningsändringar kan dessa komma att beröra både den s.k. grundförordningen (förordning (EU) 2018/1139), genomförandeförordningar och delegerade förordningar, som beslutas på olika sätt.

#### 4.2 Fackuttryck/termer

CEPT/ECC European Conference of Postal and Telecommunications Administrations (CEPP) Electronic Communications Committee (ECC)

C-UAS Counter UAS system där UAS står för Unmanned Aircraft System dvs. obemannat luftfartyg/drönare. Ett system för drönarbekämpning,

U-space Ett koncept av nya tjänster och förfaranden som på ett automatiserat och digitaliserat sätt ska möjliggöra en integrering av drönare i luftrummet. I förlängningen ska konceptet stödja en säker och effektiv tillgång till luftrummet för ett stort antal drönare samtidigt som den säkra och effektiva tillgången för den bemannade luftfarten bibehålls. Införandet av konceptet inom EU sker stegvis med målsättningen att vara fullt utbyggt till 2035. Tjänsterna möjliggör för drönare att bl.a. flyga bortom synhåll, i stor skala och på ett automatiserat sätt som dessutom är säkert för människor, byggnader och övrig luftfart. Flygning sker i geografiska UAS-zoner, vilket är avgränsade luftrum, med krav på U-spacetjänster som behörig myndighet beslutat om.

UTM Unmanned Aircraft System Traffic Management, flygledningstjänst för obemannad luftfart

Vertikalflygplats/Vertiport Flygplats avsedd för vertikalstartande luftfartyg