

2023-07-13
LI2023/02917

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Transportstyrelsen

601 73 Norrköping

Uppdrag att analysera hur användandet av drönare i Sverige kan vidareutvecklas

Regeringens beslut

Regeringen ger Transportstyrelsen i uppdrag att utreda frågeställningar som aktualiseras av användandet av drönare och dess roll i transportsystemet i Sverige. Syftet med uppdraget är att stärka förutsättningarna för en konkurrenskraftig drönarbransch i Sverige och EU samt främja en säker, hållbar och effektiv användning av drönare som tar hänsyn till nationella förutsättningar och eventuella allmänna och enskilda motstående intressen. Uppdraget ges mot bakgrund av de EU-gemensamma regelverk för drönare och U-space, som är ett luftrumområde där drönartjänster tillhandahålls av tjänsteleverantörer och som trätt i kraft och är under vidareutveckling, Europeiska kommissionens Drönarstrategi 2.0 samt de möjligheter och utmaningar som en ökad användning av drönare kan medföra.

Transportstyrelsen ska:

- utreda hur ett genomförande av U-space och integration av drönare i luftrummet kan bidra till de transportpolitiska målen och klimathandlingsplanen,
- redogöra för olika allmänna och enskilda intressen som kan beröras av ett ökat användande av drönare,
- redogöra för nuvarande och kommande internationell och nationell rätt avseende användandet av drönare, luftrum och leverantörer, i U-space-luftrum och i övrigt luftrum och rapportera status för hur långt Transportstyrelsen kommit avseende nationella regler och genomförandet av EU-lagstiftningen,

- analysera behovet av regelförenkling eller ytterligare nationell reglering, rutiner och processer avseende drönare, luftrum och leverantörer, i U-space-luftrum och i övrigt luftrum,
- klargöra myndigheters, kommuners och regioners roll och ansvarsfördelning vad gäller användande av drönare i allt ifrån tätbefolkade till glesbefolkade områden samt belysa frågor om tillstånds- och planeringsprocesser och samverkansformer,
- utreda behov av luftrumsutformning, med utgångspunkt i bland annat Luftfartsverkets redovisning av uppdraget att etablera system och tjänster för obemannad luftfart på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och enligt regelverket för U-space där det är lämpligt, som lämnades den 15 juni 2023 (LI2023/02754) samt Luftfartsverkets kommande redovisning av uppdraget att genomföra en översyn av det undre luftrummet som ska redovisas senast den 31 augusti 2023 (I2021/02335),
- utreda vilken infrastruktur som behövs för att integrationen av drönare ska fungera, i och utanför U-space-luftrum,
- analysera finansieringsmodeller kopplade till det offentligas åtaganden avseende luftrum, infrastruktur och leverans av tjänster till drönare,
- genomföra en internationell utblick gällande genomförandet av kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/664 av den 22 april 2021 om ett regelverk för U-space (U-space-förordningen) och främjandet av s.k. Innovative Air Mobility i andra europeiska länder som tillämpar EU-regelverket för drönare, samt
- inom ramen för myndighetens ansvarsområde, lämna de författningsförslag som Transportstyrelsen bedömer nödvändiga för att ytterligare steg ska kunna tas för att förverkliga uppdragets syfte.

Uppdraget ska genomföras i nära dialog med Luftfartsverket och Boverket. Vid genomförandet av uppdraget ska synpunkter inhämtas från andra berörda myndigheter, exempelvis Försvarsmakten, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen samt Trafikverket. Synpunkter ska också inhämtas från kommuner och regioner samt andra relevanta aktörer.

Transportstyrelsen ska redovisa uppdraget senast den 30 augusti 2024 till Regeringskansliet (Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet).

Skälen för regeringens beslut

Användningen av drönare har ökat kraftigt i Sverige och inom EU det senaste decenniet. Drönarsektorn är en framtidsbransch med potential för

stor samhällsnytta inom offentliga och privata verksamheter, till exempel blåljusverksamhet, inspektioner och kartering, men också inom logistik och transport. Dessutom kommer användningen av drönare att bidra till fler arbetstillfällen och miljömässigt hållbara lösningar på många av dagens och framtidens utmaningar. Det är samtidigt en bransch som präglas av snabb teknikutveckling. Detta ställer särskilda krav på ändamålsenliga regelverk och effektiva processer som tillvaratar drönarens potential samtidigt som de beaktar andra allmänna och enskilda intressen. Dessutom måste också frågor om flygsäkerhet, skydd för den personliga integriteten och säkerhet i övrigt omhändertas.

Ett gemensamt EU-regelverk

Grunderna för ett EU-gemensamt drönarregelverk beslutades 2018 då grundläggande ramar för drönare fördes in i EU:s nya grundförordning för den civila luftfarten, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 av den 4 juli 2018 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 2111/2005, (EG) nr 1008/2008, (EU) nr 996/2010, (EU) nr 376/2014 och direktiv 2014/30/EU och 2014/53/EU, samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 552/2004 och (EG) nr 216/2008 och rådets förordning (EEG) nr 3922/91.

Genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/947 av den 24 maj 2019 om regler och förfaranden för drift av obemannade luftfartyg (drönarförordningen) som började att tillämpas den 31 december 2020 och U-space-förordningen, som började att tillämpas den 26 januari 2023, har mer detaljerade EU-regelverk kommit på plats. Transportstyrelsen är utpekad behörig myndighet för båda dessa förordningar. Målet är att kunna tillämpa det slutliga U-space-regelverket i hela EU år 2035. U-space är ett koncept av tjänster som innebär att drönare i stor skala och på ett automatiserat och digitaliserat sätt ska integreras i luftrummet och bland annat kunna flyga bortom synhåll. Fortsatt regel- och teknikutveckling, inte minst för att på ett säkert sätt kunna ha system för att se och synas är en förutsättning.

I EU-kommissionens meddelande En drönarstrategi 2.0 för ett smart och hållbart ekosystem för obemannade luftfartyg i Europa (KOM(2022) 652),

som presenterades i november 2022, aviseras 19 flaggskeppsåtgärder för att förverkliga Europeiska kommissionens vision för drönarsektorn i EU fram till år 2030. Under 2023 handlar arbetet bland annat om att ta fram fler standardscenarier vilket kommer att förenkla tillståndsprocesser, men också om framtagande av regler för de mest avancerade drönaroperationerna, de som faller inom den så kallade certifierade kategorin. Kommissionen avser bland annat också att anta regler för konstruktion och drift av vertikalflygplatser (vertiports), och analyserar i det arbetet bland annat hur detta påverkar luftfartsskyddet.

Pågående nationellt arbete

Regeringen har utsett Transportstyrelsen som behörig myndighet för drönarförordningen och U-spaceförordningen. Transportstyrelsen är därmed ansvarig myndighet för frågor som rör regelutveckling, tillsyn och tillstånd för drönare. Transportstyrelsen utfärdar till exempel föreskrifter, hanterar tillstånd för drönarkategori certifierad eller specifik, hanterar ansökningar om geografiska UAS-zoner och U-space, tillhandahåller webbutbildning för drönarkort för fjärrpiloter och utfärdar dessa samt ansvarar för det svenska drönaroperatörsregistret med mera. UAS-zoner är geografisk avgränsade områden där särskilda villkor för att utföra drönarflygningar gäller. Sverige är genom Transportstyrelsen aktivt i ett stort antal arbetsgrupper, främst inom EU, som arbetar med regelutveckling för drönare. Myndigheten har internt etablerat en samordningsgrupp över sektionsgränserna som ska koordinera frågor som rör U-space.

Drönarfrågor berör också andra myndigheter. Luftfartsverket har sedan den 1 februari 2023 i sin instruktion uppdraget att tillhandahålla information och tjänster som stödjer obemannad luftfart. Luftfartsverket har också haft ett regeringsuppdrag att etablera system och tjänster för obemannad luftfart. En delredovisning skedde i april 2022 och uppdraget slutredovisades den 15 juni 2023 (LI2023/02754). Genom en ändring i förordningen (2010:184) med instruktion för Luftfartsverket som träder i kraft den 1 augusti 2023 är Luftfartsverket exklusiv leverantör av gemensamma informationstjänster (CISP) i alla U-space-luftrum i Sverige.

Ett stort antal andra myndigheter berörs också på olika sätt av frågor relaterade till drönare. Post- och telestyrelsen hanterar frågor om användning av radiospektrum, vilket är en förutsättning för kommunikation med drönare. Polismyndigheten använder drönare i sitt arbete men bekämpar

också aktivt olagliga dröнарaktiviteter, inte minst inom det som kallas Counter-UAS. Trafikverket, Boverket, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Rymdstyrelsen och Verket för innovationssystem är ytterligare exempel på myndigheter som är berörda av dröנare.

Det finns ett behov av mer kunskap, förbättrad samverkan och fortsatt nationell regelutveckling

Regeringen ser, mot bakgrund av den tekniska utvecklingen, den ökade användningen av dröנare och den stora potential som dröנare har inom såväl offentlig som privat verksamhet, ett behov av ytterligare underlag och förslag på reglering rörande ett antal frågeställningar om dröנares användning och roll i det nationella transportsystemet. Detta behov har också framförts av statliga myndigheter, kommunal och regional nivå samt representanter för dröנarindustrin.

Den ökande användningen av dröנare innebär samtidigt utmaningar i form av potentiella intressekonflikter och frågor om flygsäkerhet, skydd för den personliga integriteten och säkerhet i övrigt. Vidare finns i Sverige ett starkt kommunalt självstyre med kommunalt planmonopol och ett väl fungerande integrerat luftrum som tjänar såväl civil som militär luftfart som är viktiga att beakta. Det aktualiserar frågor bland annat om vilket inflytande kommuner bör ha över var dröנartrafik får tillstånd av Transportstyrelsen – i U-space-luftrum och i övrigt luftrum – och om samspelet mellan luftrumsutformning, tillstånd för dröנare och planering av markinfrastruktur för dröנare som används för transport av gods eller för att utföra andra tjänster. Även frågor om hur nyttor och intressen ska vägas mot varandra har lyfts av olika intressentgrupper, exempelvis om bara en viss typ av dröנartrafik bör tillåtas eller kanske vara begränsad under vissa tider beroende på lokala förutsättningar.

Regelverk, tillstånds- och tillsynsprocesser behöver vara ändamålsenliga och effektiva för att främja en sund utveckling av marknaden för dröנare och samtidigt leda till en säker användning som tar hänsyn till lokala förutsättningar och behov samt omhändertar olika allmänna och enskilda intressen. Ändamålsenliga och effektiva regelverk behövs även för att bidra till social acceptans för dröנare, dvs omhändertar allmänhetens eventuella farhågor exempelvis gällande buller, säkerhet, skydd för den personliga integriteten och respekt för privatlivet.

För att Sverige ska kunna möta den snabba utvecklingen av användandet av drönare och genomföra det EU-gemensamma regelverket behövs ökad kunskap och dialog mellan myndigheter, regioner, kommuner och andra berörda aktörer genom en bred diskussion om de frågeställningar som regeringen har identifierat. Denna dialog och dess slutsatser blir också ett viktigt kunskapsunderlag för regeringen i det fortsatta arbetet med att främja en säker, hållbar och effektiv användning av drönare, som tar hänsyn till nationella förutsättningar och olika allmänna och enskilda intressen.

På regeringens vägnar

Andreas Carlson

Enar Lundgren

Kopia till

Justitiedepartementet/L1, L4, L6 och PO

Försvarsdepartementet/MFI och SSK

Finansdepartementet/BA och OFA

Utbildningsdepartementet/F

Klimat- och näringslivsdepartementet/EIN, KI och Me

Boverket

Försvarsmakten

Kustbevakningen

Lantmäteriet

Luftfartsverket

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Naturvårdsverket

Polismyndigheten

Post- och telestyrelsen

Rymdstyrelsen
Trafikverket
Verket för innovationssystem
Region Blekinge
Region Dalarna
Region Gävleborg
Region Halland
Region Jämtland Härjedalen
Region Jönköpings län
Region Kalmar län
Region Kronoberg
Region Norrbotten
Region Skåne
Region Stockholm
Region Sörmland
Region Uppsala
Region Värmland
Region Västerbotten
Region Västernorrland
Region Västmanland
Region Örebro län
Region Östergötland
Gotlands kommun
SOS Alarm AB
Svenska Regionala Flygplatser
Svenska rymdaktiebolaget
Sveriges Kommuner och Regioner
Swedavia AB
Transportföretagen