



Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Strategia dotycząca dronów 2.0

(C/2023/1324)

Sprawozdawca:	Władysław ORTYL (PL/EKR), marszałek województwa podkarpackiego
Dokumenty źródłowe:	COM(2022) 652 final SWD(2022) 366

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

Aktualna sytuacja na rynku dronów

1. Podkreśla, iż globalny rynek dronowy jest jednym z najszybciej rozwijających się sektorów, którego wartość w 2022 roku wyniosła 28 mld EUR i do 2030 roku ma wzrosnąć do 541 mld EUR, co stanowi przyrost o 38,6 % rocznie. W Europie wzrost ten ma wynieść 21,9 %. Analizując trafność prognoz w tym zakresie na poprzednie lata, można stwierdzić, iż rynek dronowy rozwija się szybciej, niż było to przewidywane. W związku z tym należy regularnie oceniać potrzebę uzupełnienia braków legislacyjnych, technologicznych, infrastrukturalnych, finansowych i kompetencyjnych całego zakresu tego sektora, a w stosownych przypadkach podjąć odpowiednie inicjatywy.
2. Uważa, że stworzenie w 2022 roku dokumentu strategii dotyczącej dronów 2.0 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego ekosystemu bezzałogowych statków powietrznych w Europie (dalej zwana: „strategia dronowa”) jest trafną odpowiedzią na problemy występujące na rynku technologii dronowych oraz umożliwi budowanie przewagi technologicznej UE w zakresie wspomnianych rozwiązań. Dokument ten podkreśla ważną rolę samorządów w budowie nowej rzeczywistości dronowej i pozwala dostrzec wymiar aktywności, jaki jest od nich oczekiwany.
3. Jednocześnie Komitet Regionów (dalej: „KR”) zaznacza, iż poprzedni dokument mający wpływ na rozwój rynku – europejska strategia w dziedzinie lotnictwa z 2015 roku – również stanowił solidną podstawę do późniejszego wdrażania ram prawnych w zakresie dronów.
4. Wzywa Komisję Europejską, aby częściej (niż co 7 lat) dokonywała przeglądu stanu rynku i weryfikowała aktualność regulacji, planów i strategii jego rozwoju, w związku z dużym prawdopodobieństwem niedoszacowania tempa wzrostu ze względu na innowacyjność sektora i szybkość starzenia się technologii, a także aby uwzględniała upowszechnianie się wykorzystania dronów do celów cywilnych.
5. Dostrzega odpowiedzialność i ogromny potencjał samorządów w procesie przygotowania ekonomicznego, społecznego, strategicznego oraz operacyjnego gospodarki do wdrożenia zmian spowodowanych rozwojem technologii dronowych oraz idących za tym zmian prawnych wynikających z planowanych działań opisanych w strategii dronowej.
6. W związku z tym wzywa do podjęcia zdecydowanych i skoordynowanych wysiłków regulacyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania europejskiego, które zapewniłyby samorządom regionalnym i lokalnym podstawową autonomię w zakresie organizowania nowych usług z użyciem dronów na ich terytorium i w zakresie zarządzania U-space, w tym możliwość ograniczania korzystania z dronów przez określone grupy użytkowników, na ściśle określonych obszarach, które nie są uważane za odpowiednie do takiego celu.

7. Zwraca uwagę, iż proces legislacyjny nowych technologii często bywa czasochłonny, więc w związku z ryzykiem szybkiej dezaktualizacji obowiązujących dokumentów prawnych kluczowe jest budowanie odporności na ten proces. Legislacja w tym zakresie powinna być na tyle uniwersalna, aby wraz z nieprzewidywanym, jeszcze większym skokiem technologicznym możliwa była adaptacja istniejących regulacji. Regulacje powinny stymulować bezpieczny, wolny od barier rozwój technologiczny.

8. Docenia fakt, iż strategia dronowa konsultowana była z przedstawicielami krajów UE. Jednocześnie domaga się, aby samorządy uczestniczyły w pracach nad regulacjami dotyczącymi kształtowania przyszłej rzeczywistości dronowej ze względu na konieczność kreowania bezpiecznego i przyjaznego dla obywateli wykorzystywania dronów na poziomie regionalnym, co pozytywnie wpłynie na budowanie świadomości społeczeństwa względem odpowiedzialności samorządów lokalnych i regionalnych oraz ich merytorycznego zaangażowania. Zaleca, aby w tym celu szczegółowo konsultowano się z obywatelami i uwzględniano inicjatywy obywatelskie, by zapewnić jak najwyższy poziom akceptacji społecznej.

9. Z zadowoleniem podkreśla, iż działania Komisji Europejskiej (dalej: „KE”) prowadzące do ujednoczenia prawa dronowego (opisane w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) 2019/947 ⁽¹⁾ oraz w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2019/945 ⁽²⁾) w UE zwiększyły znacząco pozycję Europy na światowym rynku technologii systemów bezzałogowych.

10. Zwraca uwagę, iż działania opisane w strategii dronowej, rozporządzeniach KE dotyczących wykonywania operacji przy użyciu BSP oraz trzech rozporządzeniach U-space, odpowiadają na przewidywane potrzeby rynku. Jednocześnie, aby niwelować aktualne problemy sektora związane z egzekwowaniem obowiązujących rozporządzeń KE, należy prowadzić działania na poziomie krajowym w ścisłej współpracy z władzami regionów.

Transformacja transportowa

11. Dostrzega fakt, iż wprowadzenie dronów do użytku powszechnego jest innowacją, której stopień akceptacji i wykorzystanie należy monitorować w kolejnych latach, aby zobaczyć, które części transportu drogowego zostaną przeniesione do dronowego, jak prognozuje się w strategii dronowej. To przesunięcie będzie odczuwalne szczególnie w obszarach miejskich, co przełoży się na potrzebę harmonizacji i koordynacji w skali regionalnej.

12. Zachęca do powoływania jednostek na poziomie regionalnym (lub rozszerzania istniejących), które służyć będą obywatelom jako jednostki pierwszego kontaktu oferujące pomoc w interpretacji przepisów czy zgłaszaniu potencjalnych wykroczeń.

13. Popiera działania opisane w strategii prowadzące do unifikacji prawa dronowego oraz zaleceń dotyczących zaangażowania samorządów lokalnych i regionalnych w budowanie i monitorowanie infrastruktury dronowej (w perspektywie koncepcji U-space i nie tylko).

14. Z zadowoleniem przyjmuje plany opisane w strategii dotyczące przyjęcia nowych scenariuszy standardowych na potrzeby operacji o niskim i średnim poziomie ryzyka. Jednocześnie wzywa do konsultacji wdrażanych scenariuszy z samorządami regionalnymi w celu uwzględnienia w nich specyfiki, uwarunkowań geograficznych, ograniczeń oraz sytuacji społecznej, ekonomicznej, wojskowej i politycznej danych regionów oraz wpływu na mieszkańców, co przyczyni się do opracowania ewentualnych wyjątków zawieranych w scenariuszach i w efekcie pozwoli na utrzymanie kontroli władz regionalnych nad obszarami objętymi szczególnymi okolicznościami.

15. Jednocześnie zaznacza, iż implementacja wyżej wymienionych scenariuszy standardowych obowiązujących w całej UE zniweluje konieczność wdrażania narodowych scenariuszy standardowych w poszczególnych państwach członkowskich. Przyczyni się do łatwiejszej interpretacji obowiązujących przepisów dla użytkowników dronów w danym kraju. Aktualnie dużym problemem użytkowników dronów jest konieczność dokonywania obszernej analizy prowadzącej do weryfikacji wymogów dotyczących wykonywania misji przy użyciu BSP w poszczególnych krajach. Należy rozważyć utworzenie autoryzowanej przez UE platformy informacyjnej gromadzącej krajowe przepisy dotyczące BSP w celu ułatwienia procesu weryfikacji prawa właściwego dla każdego terytorium krajowego.

⁽¹⁾ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/947 z dnia 24 maja 2019 r. w sprawie przepisów i procedur dotyczących eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych (Dz.U. L 152 z 11.6.2019, s. 45).

⁽²⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/945 z dnia 12 marca 2019 r. w sprawie bezzałogowych systemów powietrznych oraz operatorów bezzałogowych systemów powietrznych z państw trzecich (Dz.U. L 152 z 11.6.2019, s. 1).

16. Podziela obawy przedstawicieli sektora dronowego co do określenia stref geograficznych i oceny ryzyka trudności weryfikacji wymogów dotyczących wykonywania lotów w ich zakresie. Należy tak prowadzić działania strategiczne i legislacyjne, aby niwelować ryzyko mnożenia stref przestrzeni powietrznej, do których konieczne będzie uzyskanie zgody. Wymogi w tym zakresie powinny być na tyle precyzyjne, aby umożliwić ograniczanie dostępu do przestrzeni powietrznej w uzasadnionych przypadkach przy jednoczesnym zachowaniu podejścia sprzyjającego rozwojowi sektora dronowego.

17. Przyjmuje do wiadomości działania opisane w strategii prowadzące do wzmocnienia pozycji UE w aspekcie wykorzystania dronów podwójnego zastosowania i wspiera plany działania na rzecz synergii pomiędzy przemysłem cywilnym, obronnym i kosmicznym, a także apeluje o to, by odpowiedni transfer wiedzy i technologii wypracowanych przez przemysł obronny i kosmiczny do sektora wykorzystywania dronów w celach cywilnych odbywał się w sposób przejrzysty.

18. Podziela zaniepokojenie przedstawicieli producentów branży związane z perspektywą zbyt kosztownego procesu certyfikacji dronów oraz początkowej opłacalności usług w ramach U-space. Należy podejmować działania na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym w celu zniwelowania tego ryzyka.

Koncepcja U-Space

19. Z zadowoleniem przyjmuje zapisy strategii dronowej w zakresie U-space, w tym szczególnie rekomendacji opisanych w działaniu dotyczącym propagowania skoordynowanych badań nad integracją technologii łączności, nawigacji i dozoru, a także w działaniu dotyczącym zasad projektowania i eksploatacji wertiportów.

20. Jednocześnie, ze względu na wymiar zmian związanych z wdrażaniem koncepcji U-space oraz bezpośredniego jej wpływu na społeczeństwo, wzywa do bardziej systematycznej współpracy pomiędzy szczeblem europejskim, krajowym oraz regionalnym w zakresie budowania narzędzi U-space. Szczególnie wzywa do promowania technologii, które pozwalają zwiększyć niezawodność i bezpieczeństwo operacji, takie jak symulatory środowisk U-space na szczeblu regionalnym, ponieważ przyspieszą one rozwój technologiczny i regulacyjny i poprawią perspektywy gospodarcze tego sektora na szczeblu europejskim.

21. Podziela wniosek Komisji Europejskiej o wielowątkowej roli władz samorządów lokalnych, miejskich oraz regionalnych w zakresie wdrażania koncepcji U-space, w szczególności w przygotowaniu ekonomicznym, społecznym, strategicznym oraz operacyjnym gospodarki. Wskazuje na następujące zadania dla władz samorządowych, które należy realizować na różnych szczeblach: po zatwierdzeniu budowy wertiportu i zapewnieniu zasobów wsparcie jego tworzenia i niezbędnego wyznaczenia lokalizacji korytarzy powietrznych, budowy infrastruktury towarzyszącej oraz budowy dronowej przestrzeni miejskiej, wyznaczenie i udostępnianie lokalizacji dla infrastruktury U-space oraz współpraca przy tworzeniu narzędzi nawigacji, lokalizacji i dozoru. Ponadto samorządy regionalne powinny uwzględnić koncepcję U-space w przyszłych dokumentach strategicznych, w aktualizacjach planów zagospodarowania terenów, określić ewentualne strefy zabronione dla dronów, uwzględnić możliwość wykonywania lotów nocnych, zlecić badania wpływu hałasu i efektów świetlnych generowanych przez drony na społeczeństwo i różnorodność biologiczną, dbać o zapewnienie infrastruktury dla testowania rozwiązań, również przez wsparcie systemów symulacji i opisywanych w strategii dronowej żywych laboratoriów na rzecz przyszłych ekosystemów miejskich. Zadaniem dla władz regionalnych może być również ułatwianie regionalnym producentom dronów certyfikacji bezzałogowych statków powietrznych poprzez planowanie przestrzenne oraz przeznaczanie zasobów finansowych na budowę centrów certyfikacji.

22. Podkreśla, że należy rozważyć uruchomienie wsparcia finansowego dla władz regionów w perspektywie konieczności poczynienia inwestycji we wdrażanie koncepcji U-space i zwraca uwagę, iż działania opisane w strategii oraz przywoływanych rozporządzeniach Komisji Europejskiej stanowią znaczące obciążenie finansowe dla regionów. Można by rozważyć stworzenie osobnego strumienia finansowania projektów U-space. Wzywa zatem do utworzenia katalogu istniejącej infrastruktury badawczej, rozwojowej i innowacyjnej (B+R+I) w zakresie U-space.

23. Dostrzega głęboką potrzebę stymulowania rozwoju edukacji i szkolenia w zakresie dronów. Tworzenie dedykowanych kierunków w szkołach średnich i uczelniach, a także łatwo dostępnych kursów dla ogółu społeczeństwa daje możliwość zagospodarowania istniejącej luki, którą przedstawiciele samorządów regionalnych powinni wypełnić. Może także skutkować odpowiedzialnym korzystaniem z dronów i usług z ich użyciem i stać się atutem dla przyszłej siły roboczej oraz konkurencyjności samych regionów.

Akceptacja społeczna i rola władz lokalnych i regionalnych

24. Zwraca uwagę na to, iż problem akceptacji społecznej jest najczęściej poruszonym tematem podczas konsultacji na różnych szczeblach. Tym bardziej pozytywnie przyjmuje plany opisane w działaniu związanym z finansowaniem dedykowanej platformy online.

25. Podkreśla, że zaufanie obywateli do tych nowych technologii zwiększy się dzięki ciągłemu uwzględnianiu w regulacjach aspektów ochrony praw człowieka i prywatności.

26. Jednocześnie zaznacza, iż działania na poziomie europejskim są zdecydowanie niewystarczające, i dostrzega konieczność podjęcia inicjatyw w tym zakresie również na poziomie regionalnym, bliższym obywatelom, co pozwoli na dotarcie do jak największej liczby zainteresowanych. Jednym z zadań samorządów regionalnych i lokalnych powinno być informowanie o narzędziach tworzonych przez KE, takich jak dedykowana platforma online, i wyjaśnianie ich znaczenia z perspektywy lokalnych realiów.

27. Wskazuje, że rosyjska niesprowokowana agresja na Ukrainę destabilizuje UE, również jeśli chodzi o rynek dronów. Negatywnym przykładem jest wprowadzenie, ze względów bezpieczeństwa, znacznych ograniczeń w przestrzeni powietrznej w regionach graniczących z Ukrainą. Wykorzystywanie dronów do działań wojennych, w tym rosyjskich ataków na osiedla mieszkalne i cywilną infrastrukturę, niekorzystnie wpływa na zaufanie społeczeństwa do nowej technologii.

28. Przypomina, że w komunikacie Komisji Europejskiej dostrzega się, że głównymi przedmiotami obaw obywateli są: hałas, bezpieczeństwo, prywatność, kwestie środowiskowe i ochrona. Z tego względu proponuje się dwuetapowe podejście do wprowadzania nowych usług z użyciem dronów: po pierwsze, opracowanie – w ramach testu mającego uspokoić obywateli – pierwszych zastosowań związanych ze znaczącym interesem publicznym (obszar bezpieczeństwa medycznego, środowiskowego, zarządzania kryzysowego, dostawa ostatniej mili), a po drugie, odłożenie w czasie i dalsze uregulowanie zastosowań, z którymi wiążą się liczne sprzeczności, takich jak transport osobowy lub nadzór przestrzeni miejskiej. Przykłady pozytywnego zastosowania w sytuacjach kryzysowych oraz ułatwianie przy wykorzystaniu dronów codziennego życia obywateli zdecydowanie zwiększą zaufanie publiczne do dronów.

29. Docenia podejście KE do budowania regulacji w zakresie wykorzystywania dronów zgodnie z zasadą „bezpieczeństwo przede wszystkim” i podkreśla konieczność informowania przez samorządy lokalne i regionalne obywateli o tym podejściu w celu zwiększania zaufania społeczeństwa również względem ustawodawców.

30. Popiera zawarte w strategii zachęty do tworzenia lokalnych grup konsultacyjnych z udziałem obywateli i wzywa państwa członkowskie UE do wspierania tych zaleceń. Takie grupy dadzą obywatelom możliwość wyrażenia zdania na temat lokalizacji planowanej infrastruktury U-space, umożliwią merytoryczną dyskusję na temat spodziewanych poziomów generowania hałasu i światła w sąsiedztwie, potencjalnego wpływu na różnorodność biologiczną, konieczności modyfikacji infrastruktury miejskiej oraz spodziewanych zmian w architekturze krajobrazu.

31. Zaznacza, że pewne sformułowania i plany opisane w strategii mogą być zbyt specjalistyczne, dlatego rolę samorządów lokalnych jest prowadzenie działań takich jak np. publikowanie interpretacji, tworzenie grup roboczych, co przyczyni się do zwiększenia przejrzystości i zrozumienia skomplikowanych przepisów przez społeczeństwo.

32. Podkreśla, iż przy spodziewanej rosnącej liczbie zastosowań dronowych samorządy lokalne i regionalne powinny pracować nad rozwiązaniami zapobiegającymi wykorzystaniu dronów niezgodnie z przepisami, ze szkodą dla bezpieczeństwa publicznego, oraz nad cyberbezpieczeństwem, co zostało również ujęte w strategii. Budowanie systemów minimalizujących ryzyko nieprawidłowego, niezgodnego z prawem wykorzystania dronów przyczyni się do budowania zaufania społecznego wobec ich zastosowania.

33. Jednocześnie zachęca do podjęcia szeroko zakrojonych działań informacyjnych związanych z konsekwencjami nieprawidłowego użytkowania dronów. Obserwowane przez przedstawicieli sektora dronowego poczucie bezkarności wśród niektórych pilotów oraz ignorowanie prawa dronowego i zasad bezpieczeństwa, negatywnie wpływa na poziom zaufania społecznego do wykorzystania nawet najmniejszych modeli dronów. Wspomniane działania wymagają bardzo wyważonego podejścia oraz uzyskania równowagi pomiędzy zachęcaniem do wykorzystywania technologii i oswojenia społeczeństwa ze zwiększającą się ilością dronów na niebie.

Drony a zrównoważony rozwój

34. Zauważa opisane w strategii działania związane z rozwojem rynku dronowego zgodne z celami Europejskiego Zielonego Ładu i zwraca uwagę na ogromną rolę, jaką w dalszym rozwoju nowych technologii dronowych mogą odegrać samorządy lokalne i regionalne.

35. Popiera zalecenia dotyczące budowania gospodarek obiegu zamkniętego dotyczących np. recyklingu baterii i innych elementów elektronicznych dronów oraz dostrzega zadanie dla samorządów lokalnych w stymulowaniu rozwoju dronowych technologii zielonych, a także budowaniu infrastruktury umożliwiającej bezpieczny proces recyklingu.

36. Zauważa, że lotnictwo stanowi drugie co do wielkości źródło emisji gazów cieplarnianych związanych z transportem po transporcie drogowym. W związku z tym dostrzega w sektorze dronowym (opartym w większości na rozwiązaniach elektrycznych) potencjał do przejmowania części ciężaru nie tylko transportu drogowego czy kolejowego, ale również lotnictwa załogowego.

37. Wskazuje ogromny potencjał dronów w walce z kryzysem klimatycznym, np. poprzez ich wykorzystanie w transporcie drogowym (zmniejszenie kongestii ruchu drogowego oraz poziomu emisji spalin), a także w rolnictwie, leśnictwie i sadownictwie (zastąpienie rolniczych pojazdów spalinowych, wspieranie rolnictwa precyzyjnego, a co za tym idzie zmniejszenie zużycia pestycydów oraz emisji spalin).

38. Odnotowuje, iż wdrożenie U-Space jest jednym z największych wyzwań i przełomów w historii rozwoju technologicznego, w związku z tym wzywa Komisję Europejską do przyjęcia w przyszłych strategiach dronowych osobnego, niezależnego działania przewodniego dotyczącego rozwoju zielonych rozwiązań dronowych związanych z U-space, podkreślając ich pozytywny wpływ na środowisko oraz na ogólne polepszenie jakości życia.

Wsparcie finansowe

39. Uważa, iż stworzenie strategii przyczyni się do efektywniejszego planowania oraz wykorzystywania dostępnych instrumentów finansowych na rozwój technologii dronowych.

40. Podkreśla wagę planów opisanych w działaniu dotyczącym zapewnienia finansowania oraz zwraca uwagę na potrzebę odzwierciedlenia tego na poziomie regionalnym, np. poprzez zawieranie w dokumentach planistycznych, strategiach władz lokalnych i regionalnych działań związanych z rozwojem dronów, wdrażaniem koncepcji U-space i niwelowaniem związanych z tym negatywnych skutków dla społeczeństwa i środowiska.

41. Zwraca uwagę na potrzebę aktualizacji regionalnych strategii innowacji oraz podkreślania w nich wagi prowadzenia badań w zakresie emisji hałasu, wpływu na różnorodność biologiczną, budowy infrastruktury U-space oraz zielonych systemów napędowych.

42. Apeluje o ścisłą współpracę pomiędzy szczeblem europejskim, krajowym i regionalnym w zakresie tworzenia dedykowanych ścieżek finansowania i ustalenie osobnego strumienia wsparcia technologii dronowych.

43. Sugeruje samorządom lokalnym i regionalnym rozważenie utworzenia niezależnej od lotnictwa załogowego ścieżki priorytetów oraz inteligentnej specjalizacji przeznaczonej dla systemów bezzałogowych.

44. Zaleca państwom członkowskim przeprowadzenie analizy ustawodawstwa samorządowego w celu zapewnienia możliwości finansowania rozwiązań dronowych i zachowania możliwości tworzenia dedykowanych ścieżek.

45. Proponuje wsparcie przez władze regionów realizacji działań przewodnich dotyczących budowania europejskiej niezależności technologicznej. Odbywać się to może poprzez stymulowanie prowadzenia działalności B+R+I oraz testowania i wdrożeń nowych technologii dronowych za pomocą odpowiednich instrumentów finansowych oraz dostępu do infrastruktury.

46. Dostrzega potencjał i rozwój technologii dronowych w kosmosie oraz popiera zawarte w strategii plany zwiększania zdolności i synergii między unijnym przemysłem cywilnym, obronnym i kosmicznym. Jednocześnie zauważa możliwości zacieśniania tej synergii już na poziomie regionalnym poprzez mobilizację powstania klastrów, inkubatorów, dedykowanych kierunków edukacji czy strumieni finansowania z zakresu lotnictwa, kosmonautyki oraz technologii systemów bezzałogowych.

Bruksela, dnia 10 października 2023 r.

Vasco ALVES CORDEIRO
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
