



STANOWISKO RZĄDU

I. METRYKA DOKUMENTU

Tytuł
KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Nowa era w dziejach lotnictwa: Otwarcie rynku lotniczego na cywilne wykorzystanie systemów zdalnie pilotowanych statków powietrznych w bezpieczny i zrównoważony sposób

Data otrzymania dokumentu przez Parlament RP	Data przyjęcia stanowiska przez Komitet do Spraw Europejskich
8 kwietnia 2014 r.	23 maja 2014 r.

Sygnatura Komisji Europejskiej	COM(2014) 207

Instytucja władająca
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju

Instytucje współpracujące
Ministerstwo Obrony Narodowej, Urząd Lotnictwa Cywilnego, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych

II. CEL DOKUMENTU

W dniu 8 kwietnia 2014 r. Komisja Europejska opublikowała nielegislacyjny komunikat skierowany do Rady UE i Parlamentu Europejskiego, dotyczący otwarcia rynku lotniczego na cywilne wykorzystanie systemów zdalnie pilotowanych statków powietrznych (RPAS - *remotely piloted aircraft system*) w bezpieczny i zrównoważony sposób.

Dokument ten stanowi jedno z kolejnych działań podejmowanych przez KE w celu stworzenia ram prawnych oraz zharmonizowania regulacji dotyczących tej problematyki w obszarze

jurysdykcyjnym UE. Niniejsze działanie Komisji stanowi również odpowiedź na apel europejskiego przemysłu wytwórczego i przedstawicieli sektora tego rodzaju usług, dla których zrozumienie kierunku zmian regulacyjnych w przyszłości ma istotne znaczenie w kontekście podejmowania decyzji inwestycyjnych.

Jak zauważa Komisja, przygotowanie przyszłych ram regulacyjnych będzie wymagało wykorzystania dotychczas wypracowanych inicjatyw, w tym również opiniowanego Komunikatu, oraz dalszej ścisłej współpracy takich podmiotów sektora lotniczego jak Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), krajowych władz lotnictwa cywilnego, Europejskiej Organizacji Wyposażenia Lotnictwa Cywilnego (EUROCAE), EUROCONTROL czy też Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR oraz oczywiście przemysłu wytwórczego i podmiotów gospodarczych z branży RPAS. Na uwadze należy mieć również zaangażowanie takich organizacji jak Europejska Agencja Obrony (EDA), która koordynuje prace poświęcone stworzeniu systemu antykolizyjnego (MIDAS), czy Europejska Agencja Kosmiczna (ESA), która koordynuje projekt DeSIRE, badający możliwości wykorzystania satelitów do bezpiecznego włączenia RPAS.

RPAS obejmują wiele rodzajów statków powietrznych zdolnych do realizacji różnego rodzaju usług, które różnią się pod kątem ich maksymalnej masy startowej, prędkości maksymalnej, długości czasu przebywania w powietrzu czy technologii uzyskiwania siły nośnej. Poza producentami i integratorami systemów, przemysł RPAS obejmuje również szeroki łańcuch dostaw technologii wspomagających (sterowania lotem, łączności, napędu, energii, czujników, układów telemetrycznych itp.), producentów systemów pokładowych oraz operatorów.

Obecny system prawny w dziedzinie RPAS oparty na rozproszonych i zróżnicowanych w skali krajów UE przepisach (przy czym w niektórych przypadkach brak jest takich przepisów), jak również brak pewności prawnej w zakresie przyszłych uregulowań dotyczących zezwoleń operacyjnych *ad hoc* stanowi administracyjne wąskie gardło i utrudnia rozwój rynku RPAS w Europie. Krajowe zezwolenia nie są wzajemnie uznawane i nie umożliwiają działania w całej Europie, ani w dziedzinie produkcji, ani eksploatacji RPAS. Zatem przeszkodą na drodze rozwoju rynku RPAS jest obecnie brak odpowiednich przepisów prawnych w większości państw członkowskich. Skutkuje to koniecznością uzyskiwania indywidualnych zezwoleń od władz każdego państwa członkowskiego, w którym producenci chcieliby prowadzić sprzedaż, bądź usługodawcy prowadzić działalność usługową. Szereg państw członkowskich UE (Wielka Brytania, Francja, Czechy, Szwecja, Włochy) rozpoczęło prace nad przepisami krajowymi, aby uprościć proces wydawania zezwoleń, jednak bez wspólnych norm unijnych nie powstanie faktyczny rynek europejski, a rozwój tego segmentu gospodarki będzie ograniczony.

Dynamiczny rozwój lotniczych systemów bezzałogowych, a także bardzo szerokie spektrum możliwych zastosowań tych systemów sprawiły, że stanowią one jedną z najbardziej istotnych gałęzi przemysłu na drodze do rozwoju rynku lotniczego przyszłości. Komisja Europejska wskazuje, że trudno jest w chwili obecnej przewidzieć dokładną skalę potencjału

rynku RPAS. Jednakże według źródeł branżowych globalne prognozy budżetowe w kontekście badań i rozwoju oraz zamówień publicznych, w tym wojskowych i rządowych, mówią o wzroście z obecnych 5,2 mld USD do ok. 11,6 mld USD rocznie w 2023 r. Należy mieć na uwadze, że potencjał wzrostu można uwolnić jedynie poprzez ustanowienie sprzyjających ram prawnych na poziomie europejskim, celem zapewnienia wymaganego wysokiego poziomu bezpieczeństwa, ochrony i prywatności, co stanowi warunek dla zaakceptowania sektora systemów zdalnie pilotowanych statków powietrznych przez opinię publiczną.

III. DOKUMENTY POWIĄZANE

1. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - "Towards a European strategy for the development of civil applications of Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS)" - document SWD(2012) 259 final;
2. "Roadmap for the integration of civil Remotely-Piloted Aircraft Systems into the European Aviation System" - final report from the European RPAS Steering Group (June 2013);
3. Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA RADY zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 219/2007 w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) w odniesieniu do przedłużenia wspólnego przedsięwzięcia do roku 2024 – COM (2013) 503;
4. Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniające rozporządzenie (WE) nr 216/2008 w zakresie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej – COM(2013) 409;
5. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona) – COM(2013) 410.

IV. STANOWISKO RZĄDU

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej pozytywnie odnosi się do przedstawionych przez KE założeń a także zaproponowanych działań. Ich realizacja zapewni wsparcie i umożliwi rozwój systemów bezzałogowych, co będzie miało pozytywny wpływ na gospodarkę oraz przemysł europejski.

Prezentowane w Komunikacie poglądy na temat właściwego podejścia do kwestii operacji z wykorzystaniem bezzałogowych statków powietrznych w polityce ramowej na szczeblu europejskim, która umożliwi stopniowy rozwój komercyjnego wykorzystania systemów bezzałogowych zabezpieczając jednocześnie interes publiczny, zasługują na poparcie.

Rząd RP podziela w szczególności wyrażoną przez Komisję Europejską potrzebę wyważenia ryzyk związanych z naruszeniem praw podstawowych, w szczególności prawa do prywatności i ochrony danych osobowych.

Dotychczasowe doświadczenia Polski w obszarze RPAS, a także podjęta współpraca międzynarodowa, zachęcają do włączenia się Polski w prace międzynarodowego zrzeszenia władz lotniczych ds. tworzenia nowych przepisów o RPAS. Uwzględniając potencjalne korzyści związane z stosowaniem systemów RPAS w przyszłości, konieczne jest zapewnienie szerszego niż dotychczas udziału polskich podmiotów w programach badawczych realizowanych w ramach Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR (SESAR JU), Europejskiej Agencji Obrony (EDA) i Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA).

V. UZASADNIENIE STANOWISKA RZĄDU

Bezzałogowe statki powietrzne kojarzone są często jedynie z zastosowaniami wojskowymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że wykorzystanie tego rodzaju maszyn w celach cywilnych jest już faktem. Spektrum zastosowań jest bardzo duże i zróżnicowane. Obejmuje wiele dziedzin europejskiej gospodarki, włączając w to usługi lub prace lotnicze takie jak fotografia czy filmowanie, loty fotogrametryczne, patrolowanie granic, lasów, jezior, wód terytorialnych, dróg i autostrad, koordynacja i wsparcie akcji ratunkowych czy też dokumentowanie strat po klęskach żywiołowych. Bezzałogowe statki powietrzne znakomicie sprawdzają się również w roli platform do badania skażenia atmosfery, stanu upraw, rurociągów lub linii energetycznych. Są w stanie wykonywać prace lotnicze w miejscach niedostępnych lub zbyt niebezpiecznych dla tradycyjnych, załogowych statków powietrznych. Koszty ich zakupu i użytkowania są często nieporównywalnie niższe, a eksploatacja znacznie prostsza i bezpieczniejsza.

Dalszy rozwój i funkcjonowanie lotnictwa bezzałogowego będą w dużym stopniu uzależnione od właściwie skonstruowanych regulacji prawnych obejmujących ten obszar lotnictwa. Należy pamiętać, że ten rodzaj statków powietrznych wymaga przemyślanych i opracowanych specjalnie na ich potrzeby regulacji, nie wszystkie bowiem zasady funkcjonujące w lotnictwie tradycyjnym mogą zostać zastosowane wprost do lotnictwa bezzałogowego.

W działaniach mających na celu ustanowienie regulacji prawnych obejmujących RPAS należy uwzględnić trwające obecnie prace nad nowymi ramami prawnymi ochrony danych osobowych w UE oraz przewidziane w nich instrumenty, w szczególności takie jak *privacy by design* czy *privacy impact assessment*.

Rozwijający się rynek związany z lotnictwem bezzałogowym stanowić będzie wsparcie w tworzeniu miejsc pracy oraz źródło innowacji i wzrostu gospodarczego w nadchodzących latach. Już w tej chwili świadczy o tym istnienie kilku wiodących na polskim rynku

producentów systemów bezzałogowych (oraz ponad 100 małych przedsiębiorstw świadczących usługi z wykorzystaniem małych platform bezzałogowych), a także powołanie w sierpniu 2013 r. konsorcjum BS9 skupiającego czołowych polskich przedsiębiorców i instytucje naukowe. Zwiększa się również liczba przedsiębiorstw wykorzystujących systemy bezzałogowego do różnego rodzaju prac lotniczych i usług. Wiązą się z nim także nowe wyzwania dotyczące kwestii bezpieczeństwa, ochrony i poszanowania praw obywateli, a brak zharmonizowanych przepisów na poziomie europejskim stanowi obecnie główną przeszkodę dla pełnego otwarcia rynku bezzałogowych statków powietrznych i bezpiecznego zintegrowania ich z europejską przestrzenią powietrzną. Ponadto zgodzić się również należy z postulatem podniesionym przez Komisję, iż ramy prawne powinny odzwierciedlać różnorodność statków powietrznych i operacji, zachowywać proporcjonalność przepisów w odniesieniu do potencjalnego ryzyka oraz ograniczyć obciążenia administracyjne dla przemysłu i organów nadzoru.

Obowiązujące w Polsce prawo uwzględnia wykorzystywanie bezzałogowych statków powietrznych w celach cywilnych. Pierwsze polskie regulacje prawne dotyczące bezzałogowych statków powietrznych wprowadzone zostały nowelizacją ustawy Prawo lotnicze z dnia 30 czerwca 2011 r. Zgodnie z ustawą w polskiej przestrzeni powietrznej mogą być wykonywane loty bezzałogowych statków powietrznych przy założeniu spełnienia określonych wymogów dotyczących wyposażenia statków wykonujących takie loty oraz kwalifikacji personelu lotniczego. Przepisy te określają zasady wykonywania lotów w zasięgu wzroku pilota, bezpiecznej eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych, licencjonowania personelu lotniczego oraz w pewnym zakresie spraw związanych z dopuszczaniem statku powietrznego do lotu. Opracowane regulacje są jak dotąd pierwszą próbą sformalizowania cywilnego wykorzystania bezzałogowych statków powietrznych w Polsce. W pewnym stopniu są one spójne z przepisami opracowanymi przez inne państwa członkowskie, jednak nie są jednolite, co w wielu przypadkach hamuje rozwój tego segmentu rynku lotniczego.

Należy mieć na uwadze, że w najprawdopodobniej w czerwcu br. zostanie przyjęte *rozporządzenie Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 219/2007 w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) w odniesieniu do przedłużenia wspólnego przedsięwzięcia do roku 2024*. Przedłużenie działalności Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR ma zapewnić finansowanie badań naukowych w ramach programu Horyzont 2020, związanych m.in. z rozwojem systemów RPAS¹. Jednocześnie jest to również szansa dla polskiego przemysłu i instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (PAŻP) do udziału w tych pracach badawczych.

¹ Zgodnie z propozycją działania 2 komunikatu przewiduje się, że „Komisja zapewni, w ramach dostępnych środków, aby wskazane potrzeby badawczo-rozwojowe w zakresie włączenia RPAS do centralnego planu zarządzania ruchem lotniczym zostały odpowiednio uwzględnione w programie SESAR2020”

1. Ocena skutków prawnych

W ocenie Rządu Rzeczypospolitej Polskiej publikacja Komunikatu nie wywołuje konieczności zmian w prawie krajowym.

Należy podkreślić, iż wszelkie ewentualne działania legislacyjne poprzedzone zostaną przeprowadzeniem oceny skutków regulacji. Komisja informuje, iż zwróci się do EASA o opracowanie niezbędnych opinii, które w konsekwencji mogą prowadzić do potrzeby zmiany obowiązujących unijnych regulacji z obszaru bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (rozporządzenie 216/2008), jak również opracowania nowych przepisów wykonawczych w tym zakresie. Niewykluczona jest także rewizja obowiązującego prawodawstwa z zakresu systemu wymogów dotyczących ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej operatorów lotniczych (rozporządzenie 785/2004).

2. Ocena skutków społecznych

W ocenie Rządu Rzeczypospolitej Polskiej publikacja Komunikatu nie wywołuje skutków społecznych.

W dużej mierze w Komunikacie podkreśla się również fakt, iż operacje RPAS nie mogą prowadzić do naruszeń praw podstawowych, w tym praw obejmujących poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego oraz ochronę danych osobowych.

Komisja Europejska dokona oceny w celu zapewnienia zgodności zastosowań RPAS z przepisami o ochronie danych osobowych. Planowane są konsultacje z ekspertami i zainteresowanymi podmiotami.

3. Ocena skutków gospodarczych

Publikacja Komunikatu z pewnością pozwoli na lepsze zrozumienie przyszłych kierunkowych zmian regulacyjnych przez podmioty działające bądź zamierzające działać w tym segmencie gospodarki, co również będzie miało wpływ na konkretyzację pod kątem podejmowania decyzji w zakresie dalszych inwestycji. Niniejszy komunikat stanowi również wyraźny sygnał dla europejskiego przemysłu wytwórczego i sektora usług, wskazujący na wolę usunięcia barier regulacyjnych i faktycznych na drodze do wprowadzenia RPAS na jednolity cywilny rynek europejski.

4. Ocena skutków finansowych

Komunikat i jego postanowienia nie powodują obciążeń finansowych dla budżetu krajowego.

VI. STANOWISKO PARTNERÓW SPOŁECZNYCH

Komunikat został opublikowany na stronie internetowej ULC wraz z możliwością zgłaszania opinii w terminie do 12 maja 2014 r. W określonym terminie swoje stanowisko przedstawili następujący partnerzy społeczni:

1. Flytronic Sp. z o.o.

Analiza stanowiska Komisji Europejskiej dotyczącego działań pozwalających na bezpieczne wykorzystanie RPAS w Europie pozwala nam stwierdzić, że jest ono spójne z polityką realizowaną przez firmę Flytronic. Szczególnie istotne z punktu widzenia operatora RPAS jest stworzenie jednolitych przepisów regulujących wykorzystanie bezzałogowych zdalnie pilotowanych statków powietrznych w niewydzielonej przestrzeni powietrznej. Flytronic stoi na stanowisku, że regulacje tworzone w stosunku do tej kategorii statków powietrznych powinny być budowane nie w oparciu o masę poszczególnych platform, a w oparciu o stopień ryzyka związanego z realizacją danej misji. Według Komisji Europejskiej na stopień ryzyka składa się kombinacja takich parametrów jak: masa, prędkość, złożoność systemu, miejsce i rodzaj wykonywania misji - w tej kwestii Flytronic ma takie samo zdanie. Należy jednak w pracach nad przepisami uwzględnić mechanizmy pozwalające na odstępianie od niektórych wymagań w przypadku wykonywania lotów specjalnego przeznaczenia takich jak: ochrona granic, obronność i bezpieczeństwo kraju czy loty poszukiwawczo ratownicze.

Dobrym krokiem jest uruchomienie środków na badania technologii związanych z integracją RPAS w ramach programu SESAR2020. W opinii Flytronic należy oprócz projektów technicznych uwzględnić pulę pieniędzy na badania i próby w locie, których celem jest stworzenie odpowiednich procedur pozwalających na wykonywanie lotów w niewydzielonej przestrzeni powietrznej wspólnie z załogowymi statkami powietrznymi.

Kluczową rolą, co zauważa KE, jest zapewnienie ochrony operacji RPAS. Flytronic jako producent i operator systemów bezzałogowych opowiada się za regulacją pozwalającą na wydzielenie częstotliwości radiowej i przydzielenie pasma dedykowanego dla RPAS.

W podsumowaniu, podobnie jak Komisja Europejska, Flytronic widzi konieczność opracowania regulacji prawnych dla rynku w zakresie prowadzenia działalności komercyjnej z wykorzystaniem systemów RPAS. W Europie zauważyć można trend do wprowadzenia wymogów narzucających obowiązek posiadania odpowiednich uprawnień w przypadku wykonywania lotów innych niż sportowe lub rekreacyjne. Brak jednolitych przepisów blokuje walidację posiadanych kwalifikacji na terenie innego państwa członkowskiego UE. Ponadto należy zauważyć, że brakuje również jednolitych przepisów związanych z rejestracją podmiotów świadczących usługi RPAS.

2. Bezzałogowce.pl (partner odniósł się do wybranych podrozdziałów komunikatu):

3.2 - Bezpieczne operacje w niewydzielonej przestrzeni powietrznej: technologie prorozwojowe

Jak wskazano w tej części komunikatu „Niektóre z kluczowych technologii – potrzebnych, aby umożliwić bezpieczną integrację RPAS – nie są jeszcze dostępne”. Zanim to nastąpi należy zogniskować działania wokół wypracowanych przez dziesięciolecia zasad funkcjonujących w lotnictwie załogowym.

Technologie (o ile się pojawią) muszą stanowić tylko uzupełnienie istniejącego systemu.

Kluczową jest sprawa ponoszenia odpowiedzialności. Dlatego też do czasu pojawienia się technologii uznanych za kluczowe należy uznać, że człowiek jest odpowiedzialny za to co się dzieje z platformą powietrzną. Jest to bezpośrednio przeniesienie zasad lotnictwa załogowego, które sprawdzają się na co dzień. Jednocześnie takie podejście umożliwi przejście RPAS do przyszłościowego systemu zarządzania ruchem lotniczym, na równi z lotnictwem załogowym.

Systemy antykolizyjne, jakkolwiek doskonałe, nie mogą zdejmować odpowiedzialności z osób, które:

- sterują platformą powietrzną;
- programują trasę loty platformy powietrznej;
- pełnią funkcję dowódcy statku powietrznego.

3.3 - Zapewnienie ochrony operacji RPAS

Nie istnieją systemy odporne na działania bezprawnej ingerencji. Każdy statek powietrzny może zostać użyty jako broń. W tym zakresie należy sięgnąć do zasad funkcjonujących w lotnictwie załogowym.

Jednym z najprostszych sposobów rozwiązania jest wykorzystanie nomenklatury (a co za tym idzie zakresu obowiązków) z lotnictwa załogowego. Problem poruszony w podrozdziale 3.3 na dzień dzisiejszy możliwy jest do rozwiązania poprzez określenie pojęcia „pokładu” i „kokpitu” w odniesieniu do pomieszczeń sterowania RPAS. Spowoduje to ułożenie zakresów odpowiedzialności na zasadach takich samych jak w lotnictwie załogowym, a tym samym przygotuje oba do wejścia do przyszłego systemu zarządzania ruchem lotniczym oraz do zdalnego sterowania statkami powietrznymi w czasie rzeczywistym, na takich samych prawach i obowiązkach.

VII. WNIOSKI

Doświadczenie pokazuje, że przyjęcie sprzyjających i zharmonizowanych ram prawnych umożliwi szybki rozwój rynków i należy uznać, że również w analizowanym przypadku w tym kierunku zbieżają działania Komisji.

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej będzie zaangażowany w przyszły unijny proces decyzyjny i prawodawczy dotyczący problematyki cywilnego wykorzystania systemów zdalnie pilotowanych statków powietrznych, uwzględniając interdyscyplinarną naturę tego segmentu lotnictwa cywilnego (również kwestie związane z dopuszczeniem RPAS do obsługi komercyjnych, cywilnych przewozów lotniczych).

Udział Polski w programach związanych z RPAS jest w pełni uzasadniony. W celu właściwego uregulowania problematyki szeroko rozumianej implementacji RPAS wymagana jest ścisła współpraca wielu obecnych i przyszłych użytkowników „dronów”, tj. cywilnych władz lotniczych, wojska, policji i innych służb, a także ośrodków naukowo-badawczych i producentów.

W konkluzji należy stwierdzić, iż Rząd Rzeczypospolitej Polskiej popiera wszelkie inicjatywy mające na celu opracowanie zharmonizowanych przepisów obejmujących tematykę bezałogowych statków powietrznych, co w przyszłości powinno przynieść wymierne efekty zarówno dla rozwoju gospodarki, jak i zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu bezpieczeństwa w tej nowej gałęzi lotnictwa cywilnego.

PREZES
Urzędu Lotnictwa Cywilnego
Piotr Olski
Piotr Olski

DYREKTOR
Departamentu Budżetu Infrastruktury

Ewa S. Szymańska
Ewa S. Szymańska

DYREKTOR
Departamentu Lotnictwa

Marek Kucharski
Marek Kucharski

NACZELNIK WYDZIAŁU
DLA PRACY MIĘDZYNARODOWYCH

K. Walczak
Krzysztof Walczak
14.05.2014

Zastępca Dyrektora
Departamentu Prawnego

Anna Kubik
Anna Kubik

SEKRETARZ STANU

Zbigniew Rynasiów
Zbigniew Rynasiów
19.05.2014

