Europeiska unionens officiella tidning

SV
C-serien

C/2024/4658

9.8.2024

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Drönarindustrin: en fallstudie för att bedöma resultatet inom en strategisk sektor av de olika strategierna för att stärka EU:s strategiska oberoende

(yttrande på eget initiativ)

(C/2024/4658)

Föredragande: **Panagiotis GKOFAS**

Medföredragande: **Patrice François CHAZERAND**

Rådgivare	Dimitris Bimpas (för föredraganden, Gr. III) Bastien Mancini (för medföredraganden, Kat. 1)
Beslut av plenarförsamlingen	25.1.2023
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
Ansvarig sektion	Rådgivande utskottet för industriell omvandling
Antagande av sektionen	15.5.2024
Antagande vid plenarsessionen	30.5.2024
Plenarsession nr	588
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	197/0/4

1 Slutsatser och rekommendationer

1.1 Användningen av drönare i en aldrig tidigare skådad omfattning i konflikter belyser hur brådskande det är att man i Europa vidareutvecklar industripolitiken och gör den mer enhetlig, på grundval av gemensam innovation, partnerskap och lämplig lagstiftning inom viktiga industrisektorer, och att det behövs avsiktlig integration och samarbete mellan regeringar och industri för att EU ska kunna vara en global ledare.

1.2 Sammankopplingen av den europeiska drönarstrategin med strategin för europeisk försvarsindustri och integreringen av den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen till stöd för inhemsk produktion av drönare av hög kvalitet/med hög kapacitet är avgörande för Europas kritiska oberoende.

1.3 Händelseutvecklingen på slagfält på senare tid (Ukraina och Mellanöstern) visar att drönare kan spela en avgörande roll om man i dem på ett optimalt och strukturerat sätt integrerar komponenter, programvara och stödnätverk.

1.4 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) fortsätter att förespråka bättre samarbete och innovation och att man utnyttjar lagstiftning såsom rättsakten om artificiell intelligens (AI) och förordningen om halvledare i syfte att stärka det strategiska oberoendet, den nationella säkerheten och den ekonomiska tillväxten.

1.5 EESK betonar att behovet av samstämmighet mellan militär och civil FoU bara kommer att öka i takt med att drönartekniken i högre grad förlitar sig på automatisering, maskininlärning och AI. Av en rapport från Drone Leaders' Group framgår att fler tekniska och administrativa kopplingar måste upprättas mellan olika sektorer, utan att den anslagna budgeten till FoU om både civil och militär teknik äventyras. EESK förespråkar en strategi för harmonisering som kan effektivisera utvecklingen av tillämpningar med dubbla användningsområden och därmed förbättra ändamålsenligheten och kompatibiliteten.

1.6 En strategisk färdplan för drönarteknik för Europa är mycket viktig för kritisk drönarteknik och drönarsystem med dubbla användningsområden, och kan tillhandahålla en strukturerad strategi för främjande av drönarteknik.

1.7 Man bör noggrant överväga ekonomiskt stöd till potentiella satsningar på drönarproduktion och integrering av leverans- och värdekedjor. EESK konstaterar särskilt att det på den europeiska drönarmarknaden finns små och medelstora företag som är i stort behov av säkerheten av ett stadigt flöde av offentliga upphandlingar och finansieringssystem som utformats särskilt till stöd för FoU. Ökad flexibilitet i konkurrenspolitiken skulle göra det möjligt för fler att få tillgång till program för statligt stöd.

1.8 Flera åtgärder föreslås för att påskynda genomförandet av drönarstrategin 2.0.

— Även om regelverket för U-space är svårt att genomföra är det av grundläggande betydelse för operatörer av obemannade luftfartygssystem (UAS). Det finns ett stort behov av en gemensam förståelse av dessa nya bestämmelser.

— EU bör engagera sig mer aktivt på global nivå, särskilt vad gäller certifieringsförfarandena.

— Det är av största vikt att användningen av innovativ luftmobilitet är accepterad i samhället: EU-stöd kan stärka hela luftfartsekosystemet och bidra till dess tillväxt och hållbarhet.

1.9 Det bör finnas en konkret strategi i vilken hänsyn tas till de senaste framstegen och behoven när det gäller civilskydd, tillhandahållande av hälso- och sjukvård, klimatförändringarnas konsekvenser och konkurrenskraften inom jordbruks-, transport- och logistiksektorerna.

1.10 EESK stöder alla initiativ från offentliga och privata aktörer på central och regional nivå med fokus på framtagande av utbildning om drönaranvändning och skapande av en kultur av ansvarsfull och säker användning av drönare och tillhörande tjänster, vilket kommer att öka allmänhetens förtroende och medvetenhet.

1.11 EU bör också vara redo att utarbeta en konsoliderad strategi för utvecklingen av en gemensam övergripande ram för drönarbekämpning för att hantera flera risker kopplade till hybridhot, terroristhandlingar, angrepp från andra stater och även illvillig användning på civil nivå.

2 **Bakgrund till yttrandet, inklusive det berörda lagstiftningsförslaget**

2.1 Drönare kan färdas både ovan och under mark och i vatten, men de drönare som behandlas i detta yttrande kan kategoriseras som relativt billiga obemannade allvädersluftfartyg för olika ändamål som bl.a. kan övervaka, upprätthålla och effektivt driva alla sorters nätverk och nät, möjliggöra precisionsjordbruk, sörja för snabba allmänna hemleveranser och utföra räddningsinsatser i fientliga miljöer. De bygger på olika spetsteknologier, såsom trådlös uppkoppling med låg latens, lätta kompositmaterial, elmotorer med hög prestanda och AI-baserad styrning.

2.2 I EU:s drönarstrategi 2.0 från 2022 görs utvecklingen av ett säkert och effektivt drönarekosystem till en prioritering. I kommissionens gemensamma meddelande ([1]) från juni 2023 om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet föreslås en gemensam ram för ekonomisk säkerhet med inriktning på att utveckla den industriella kapaciteten i EU, förbättra konkurrenskraften och öka det ekonomiska oberoendet på kritiska och strategiska områden.

Drönare har använts sedan 2019 i hela EU i enlighet med förordningarna 2019/947 och 2019/945. Säkerheten sätts främst och tre genomförandeförordningar om U-space antogs 2020 för att ta itu med frågan om flygledningssystem för drönare.

([1]) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/IP_23_3358.

2.3 EESK noterar att drönare har använts i försvaret de senaste 30 åren. Det saknas europeisk militär drönarkapacitet samtidigt som billiga, kommersialiserade obemannade luftfartyg klarar att transportera dyra robotar utrustade med spetsteknologi i Ukraina och Mellanöstern. I strategin för europeisk försvarsindustri, som antogs i mars 2024, betonas att utvecklingen av kapacitet att snabbt expandera och säkerställa massproduktion av drönare betraktas som en viktig del av EU:s försvarsindustriella beredskap när det gäller högintensiva konflikter. Kommissionens lovvärda beslutsamhet att utnyttja synergieffekterna mellan den civila sektorn och försvars- och rymdindustrierna till trots, är det svårt att slå sig in på ett område som ofta anses vara en nationell befogenhet. Synergieffekterna utgör dock den viktigaste framgångsfaktorn för det europeiska drönarekosystemets konkurrenskraft och unionens försvarsförmåga. Det ökande antalet högintensiva konflikter ger inte EU något annat val än att låta kommissionen uppmana medlemsstaternas försvarsmakter att upphandla kostnadseffektiv försvarsutrustning och försvarskapacitet av hög kvalitet, som är anpassade till vår nya strategiska miljö, från europeiska leverantörer, med en korrekt användning av offentliga medel i åtanke. Detta är en absolut grundläggande förutsättning för främjandet av en robust europeisk försvarsindustri.

2.4 På grund av att drönare är så kostnadseffektiva rekommenderar EESK starkt att drönarsektorn används som en fallstudie för skräddarsytt offentligt stöd. För närvarande anskaffar de små men mycket innovativa och sofistikerade aktörerna, som är spridda över hela Europa och utgör ett dynamiskt ekosystem, främst viktiga komponenter från utlandet på grund av att EU-marknaden är för liten. Dessutom sker nu två banbrytande förändringar inom drönartillverkningen: obemannade farkoster ersätter bemannade sådana i takt med att deras prestanda förbättras av AI och att effektiva vapensystem blir billigare i och med att vapen förvandlas till en till handelsvara. EU måste hjälpa den europeiska industrin att surfa på dessa två starka vågor för att stärka sin övergripande konkurrenskraft. Europas framtid, både civilt och militärt, står på spel. Drönare är ett bra sätt att testa gemensam EU-upphandling, som hittills har fungerat relativt illa. En fullständig och gränsöverskridande samordning kommer att bidra till att drönarmarknaden till fullo kan integreras i den inre marknaden. Om detta mål skulle visa sig vara alltför ambitiöst rekommenderar EESK att kommissionen främjar koalitioner av villiga stater, i stil med Pesco. Det skulle kunna leda till en ”drönarnas Airbus”. Utmaningarna man stod inför då, på 70-talet, var lika svåra, och resultatet är verkligen inspirerande. Anbudsgivare som inte fäster vikt vid grön effektivitet, klimatneutralitet, respekt för arbetsrätt och demokratiska värden bör avfärdas.

3 **Allmänna kommentarer**

3.1 De stora geopolitiska spänningarna i Europas periferi belyser den ökande osäkerheten och föranleder en brådskande översyn av ekonomiska och politiska kritiska beroenden och politiska prioriteringar på EU-nivå.

3.2 EESK fokuserar i sina senaste yttranden ([2]) på hur man kan förena behovet av att utveckla initiativ för att uppnå strategiskt oberoende med skydd av kritisk infrastruktur och samtidigt förbättra konkurrenskraften inom industrisektorn, särskilt på området digital teknik och rymdteknik. Kommittén har även i andra yttranden ([3]) betonat vikten av dubbla synergieffekter mellan civila, militära och digitala sektorer och behandlat hur målen om strategiskt oberoende, hållbarhet, suveränitet och kritiskt oberoende kan uppnås. Som forskaren Paul Timmers formulerade det i en nyligen offentliggjord publikation ([4]) vilar strategiskt oberoende på förmågan, kapaciteten och kontrollen att fatta beslut och agera beträffande grundläggande aspekter av ekonomin, samhället och demokratin. Utmaningen är att anpassa beslutsfattandet till den geopolitiska och tekniska realiteten.

3.3 EESK anser att drönare är produkter med dubbla användningsområden i sin rätta bemärkelse. Kommissionen är medveten om att de därför bör bidra till målen i såväl strategin för hållbar och smart mobilitet som handlingsplanen för synergieffekter mellan civil industri, försvarsindustri och rymdindustri, som antogs i februari 2020 och som omfattar ett flaggskeppsprojekt om drönarteknik i EU. EESK välkomnar kommissionens beslutsamhet att se till att ”[s]ynergieffekter mellan den civila industrin och försvarsindustrin [...] systematiskt [kommer] att identifieras och utnyttjas. De kommer att förbättra den europeiska industrins konkurrenskraft och stärka Europas strategiska oberoende genom att göra det möjligt för medlemsstaterna att förlita sig på konkurrenskraftig drönarteknik av europeiskt ursprung.”

([2]) Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet (JOIN(2023) 20 final) (EUT L, C/2024/2489, 23.4.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/2489/oj).

([3]) Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Handlingsplan för synergieffekter mellan civil industri, försvarsindustri och rymdindustri [COM(2021) 70 final] (EUT C 374, 16.9.2021, s. 66).

([4]) https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-45304-5_36.

3.4 Även hybridattacker och hybridhot samt icke-konventionella krigföringsformer bör tas i beaktande vid utformningen av drönare i syfte att motverka och bekämpa vissa oprovocerade handlingar såsom terroristattacker, biologiska vapen och våld riktat mot individer eller grupper.

3.5 EESK stöder också kommissionens strategi om att anpassa regelverket för drönaranvändning i enlighet med principen om säkerhet först. Därav följer att informationskampanjer måste inriktas på lokala och regionala myndigheter och befolkningsgrupper för att informera dem om fördelarna med drönaranvändning och för att öka allmänhetens förtroende för digital teknik.

3.6 Baslinjer har dragits mellan förvaltning och konceptualisering av drönaranvändning i det offentliga rummet: lätta och säkerhetsinriktade bestämmelser för civila transporter och fritidsbruk gentemot komplexa regler och teknologisk inlåsning för militära tillämpningar. EU överrumplades av kriget i Ukraina och måste snarast öka stordriftsfördelarna och de dubbla synergieffekterna för att stärka sitt försvar, med avstamp i en förbättrad samordning inom kommissionen.

3.7 Eftersom mängder har sin betydelse för en konkurrenskraftig lokal produktion av varenda drönarkomponent efterlyser EESK skyndsamma åtgärder och strategier för drönarproduktion och för att säkerställa tillräckliga mängder av de grundkomponenter, halvledare, chippsatser och motorer som drönare består av. Dessa inhemskt framställda delar kommer att ersätta importerade sådana och minska det kritiska beroendet av råvaror. EU bör i allmänhet stödja medlemsstaternas ansträngningar att avsätta merparten av sina upphandlingsbudgetar till utrustning och system från europeiska leverantörer, men den europeiska drönarindustrins livskraft är direkt beroende av hur stark och autonom möjliggörande teknik (från elmotorer till kompositmaterial eller AI) kommer att vara.

3.8 Stärkt militär kapacitet: Med tanke på att ”EU:s militära drönarkapacitet [...] fortfarande [är] mindre utvecklad än i andra regioner i världen, samtidigt som de militära drönarnas potentiella bidrag till EU:s framtida strategiska oberoende är allmänt erkänt”, bör utformningen, produktionen och användningen av drönarteknik inom den militära sektorn utvecklas och övervakas noggrant.

3.9 Att vår inre marknad är fragmenterad tvingar bort produktionen av drönarelektronik från Europa. Europeiska företag köper för närvarande komponenter av säljare som inte känner till var elektroniken kommer från. I detta hänseende uppskattar EESK kommissionens hårda ord i meddelandet av den 24 januari 2024 ”För europeisk ekonomisk säkerhet: fem nya initiativ” om ”[o]lika åtgärder [...] som kan inkräkta på EU:s och medlemsstaternas legitima suveräna vägval och andra former av utnyttjande av ekonomiska beroendeförhållanden i förbindelserna med EU”.

3.10 EESK fäster samma vikt som kommissionen vid normer och driftskompatibilitet: Flaggskepsåtgärd 15 (ett flerparts-förfarande som syftar till att ”anpassa certifieringskraven för civila och militära tillämpningar till de krav som fastställts av Easa, samtidigt som hänsyn tas till de militära särdragen och befintliga militära certifieringsstandarder”) och flaggskeppsåtgärd 16 (”nya standardscenarier för civila operationer som kan underlätta motsvarande militära användningsfall”) förtjänar stöd.

3.11 EESK håller med kommissionen om att utveckling av ”toppmoderna drönare med högre krav på cybersäkerhet, särskilt inom den ’öppna’ och ’specifika’ verksamhetskategorin, skulle kunna ge EU:s industri en konkurrensfördel”.

3.12 För ekonomisk och miljömässig effektivitet krävs det att man gradvis ersätter den mänskliga faktorn och dyr flygteknik (helikoptrar eller flygplan) vid insatser vid akuta kriser. Drönare kan användas till allt från regelbunden övervakning av kritisk infrastruktur till leveranser av läkemedel eller paket, brottsbekämpning och upprätthållande av allmän ordning och är därmed avgörande för att säkerställa en snabb och sund grön omställning.

3.13 Att främja samordnade FoU-insatser om digital teknik och rymd- och drönarindustrin kan påskynda nya verktyg, som sannolikt kommer att öka exponentiellt (enligt ”Drone Industry Insights” ([5]) förväntas värdet av marknaden för drönare överstiga 50 miljarder euro år 2030) och stärka Europas tekniska suveränitet, på villkor att strikt genomförda bestämmelser hindrar teknikläckor till aktörer utanför EU.

([5]) Global Drone Market Report 2023-2030, https://droneii.com/product/drone-market-report.

3.14 Eftersom EU anser att lokal produktion av drönare är en fråga om suveränitet eller strategiskt oberoende rekommenderar EESK, utöver den gemensamma upphandling som beskrivs i punkt 3.5, att subventioner ställs till EU-tillverkares förfogande, inbegripet för relativt lågteknologiska produkter som elmotorer, och att gränsöverskridande utveckling uppmuntras. Det är enbart genom uppskalning som lokala producenter kan konkurrera med tredjeländer, vilket i förlängningen även är den enda lösningen för att europeiska arméer ska kunna upphandla alla produkter i den drönarrelaterade värdekedjan lokalt.

3.15 Drönartillverkares produktlinjer spänner över olika produkter, från lätta leksaker till bombdrönare på 10 ton. Detta gör klassificeringen komplicerad, men EESK ställer sig bakom kommissionens verksamhetscentrerade strategi.

3.16 EESK stöder fullt ut flaggskeppsåtgärd 9 och kommissionens avsikt ”att fortsätta finansiera FoI om drönare och deras integrering i luftrummet inom ramen för Horisont Europa-programmet och Europeiska försvarsfonden”. Flaggskeppsåtgärderna 10 och 11, mer i detalj, om eventuella ändringar av den befintliga ramen för finansiering/medel förtjänar också stöd.

3.17 Det är viktigt att mobilisera olika finansieringssystem för att kunna dra nytta av överlappningar mellan högteknologiska tillämpningar och inköp av kritiska råvaror så att man kan möjliggöra produktion av innovativa varor och ersätta konventionella flyguppdrag och lufttransporter (bemannade flyguppdrag, helikoptrar) med drönare och obemannade uppdrag. Därför bör en rad alternativ och mekanismer göras tillgängliga genom antingen standardiserade typer av finansiering (NextGenerationEU och nationella resiliens- och återhämtningsfonder) eller genom skräddarsydda finansieringsinstrument från Europeiska investeringsbanken eller EU-projekt.

3.18 EESK tillstår att drönartillverkningens utveckling och den omfattande drönaranvändningen måste åtföljas av en översyn av utbildning och kursplaner. Särskilda kurser (i stil med kurser om bilkörning eller navigering av fartyg) kan visa sig vara avgörande för att minska kunskapsluckorna hos lokalbefolkningen, inbegripet yrkesverksamma (posttjänstemän, transportanvändare osv.), arbetstagare, medborgare, offentliga tjänstemän och till och med inom militära styrkor.

3.19 Särskild uppmärksamhet bör fästas vid utvecklingen av en kultur av ansvarsfull och säker användning av drönare och tillhörande tjänster och för att vinna allmänhetens förtroende, i enlighet med flaggskeppsåtgärd 4, vilket kommer att möjliggöra optimal användning av drönare i olika miljöer. Lokala eller oberoende myndigheter bör ges tillstånd att anpassa ramen för användning i skyddade områden, skogar och sjöar samt i förhållande till känsliga mål osv. Befintlig bästa praxis för liknande transportmedel, såsom rullskridskor, cyklar och elsparkcyklar, bör undersökas för att begränsa risken för felaktig användning.

Transport- och logistiksektorerna

3.20 Arbetstagare och småföretag bör få stöd för att stå emot den negativa inverkan av övergången till automatiserade transporter, leveranser osv. I fråga om kritiska överlappningar kan drönarindustrin tillhandahålla flyg- och rymdindustrin storskaliga modeller och testbäddar under verkliga förhållanden för nya prototyper och ny teknik, vilket minskar riskerna för människan och gör försök billigare.

Hälsoskydd

3.21 En särskild investeringspolitik bör utformas för att locka finansiering och drönartillverkare till området för utveckling av verktyg till stöd för telediagnoser och transport av medicinskt material, läkemedel och medicinska tester till landsbygdsområden, utomeuropeiska områden och avlägsna områden.

Miljöskydd/civilskydd

3.22 Det är av största vikt att GD Europeiskt civilskydd och humanitära biståndsåtgärder deltar i framtagandet av skräddarsydda drönarprodukter som kan användas för att förebygga, övervaka och bedöma naturkatastrofer. Detta omfattar gemensamma verktyg och harmoniserade förfaranden för medlemsstaterna i fråga om skydd av miljö och natur (t.ex. vatten, buller, avfall och luftföroreningar), djurskydd samt civilskydd.

3.23 Utvecklingen av drönarmarknaden måste vara förenlig med den gröna given och de prioriteringar för den cirkulära ekonomin som slagits fast i EU:s lagstiftning och politik.

Socialt ansvar/dataskyddsförordningen

3.24 EESK konstaterar att medborgarnas förtroende för digital teknik alltid förbättras om det finns tydliga regler och riktlinjer för att värna mänskliga rättigheter och integritet. I detta avseende utgör uppförandekoden för flygning med drönare och Easas utbildningsvideor ([6]) en bra utgångspunkt att bygga vidare på med hjälp av arbetsmarknadens parter och aktörer i det civila samhället.

4 **Särskilda kommentarer**

4.1 Den europeiska strategin för drönarpolitik bör inte behandla drönarindustrin som något som enbart är en angelägenhet för experter inom högteknologi eller på det militära området. Drönare har redan obemärkta tagit sig in på många civila områden, såsom posttjänster, offentliga bygg- och anläggningsarbeten, leveranser, konst och film. De kastar nytt ljus över och berikar vår bild av natur, stads- och landsbygdsutveckling samt vårt historiska och kulturella arv.

4.2 EESK kan inte göra annat än att instämma i kommissionens prognos ([7]) om att ”drönarekosystemet kommer att skapa arbetstillfällen, främja och skydda det europeiska tekniska kunnandet och möjliggöra tillväxtmöjligheter för EU:s ekonomi som helhet, vilket gör det möjligt för europeiska företag, inbegripet nya små och medelstora företag, att växa och blomstra som globala ledare”.

4.3 Jordbrukssektorn borde dra större nytta av införandet av drönarteknik för övervakning och bedömning av väderförhållanden, skördeförmåga, skadeuppskattningar och vattenanvändning samt för produktivitetsbedömningar.

4.4 Högkvalificerade arbetstagare och forskare, i synnerhet kvinnor, bör uppmuntras att delta i gemensamma FoU-projekt inom drönartillverkning och utbildas i hur dessa kan marknadsföras på ett socialt ansvarsfullt sätt. EU-bidrag bör stödja FoU-institut vid tekniska universitet med inriktning på forskning och utveckling av drönare samt EU-företag med inriktning på utveckling av tillhörande teknik, med eller utan akademiskt samarbete med FoU-institut eller universitet utanför EU.

4.5 EESK instämmer också i att ”drönartjänsterna bör främjas på grundval av inkludering, överkomlig tillgång och hållbarhet, och inte begränsas till det ’rika fåtalet’”. Detta ädla mål kan dock inte uppnås om inte lämpligt stöd ges till tillverkarna.

4.6 När det gäller institutionell samordning och skydd av demokratiska värden betonar EESK att det måste finnas en rättslig ram för drönaranvändning som säkerställer att inte människors demokratiska rättigheter äventyras. Regeringar och privata drönarägare bör förbjudas att missbruka drönare i syfte att undertrycka demokratiska rättigheter. Därför bör det vara obligatoriskt att rättsliga och oberoende myndigheter deltar i beslutsfattandet om användningen av drönare av skäl som hänför sig till allmänintresset.

Bryssel den 30 maj 2024.

Oliver RÖPKE
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande

([6]) https://www.easa.europa.eu/sv/light/topics/flying-drone-how-be-safe-drone-pilot.
([7]) https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Drone_Leaders_Group_Report_2022-04-26.pdf.