

Regulacje dotyczące bezzałogowych statków powietrznych w prawie Unii Europejskiej w kontekście międzynarodowym

Wprowadzenie

Jeszcze niedawno możliwość zakupu bezzałogowego statku powietrznego przez osobę cywilną była ograniczona ze względu na wysokie koszty, wykorzystywało je głównie wojsko. Nie było więc konieczności uregulowania dronów odrębnymi przepisami. W krótkim czasie drony stały się jednak dostępne dla szerszej grupy odbiorców. Są obecnie używane m.in. do fotografowania i filmowania z powietrza, monitoringu dużych obszarów, ochrony przeciwpożarowej, a także w celach rekreacyjnych. Regulacje prawne dotyczące lotów bezzałogowych można rozpatrywać na kilku płaszczyznach – krajowej, międzynarodowej oraz prawa Unii Europejskiej. Analiza poszczególnych systemów prawnych umożliwia ocenę możliwości ujednoczenia przepisów w tej materii. Różnice w przepisach mogą nieść za sobą poważne konsekwencje i prowadzić do niejasnych z prawnego punktu widzenia sytuacji. Tego rodzaju problemy mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników przestrzeni powietrznej, w tym pasażerów samolotów. Celem artykułu jest przybliżenie czytelnikowi tematyki lotów bezzałogowych, a następnie usystematyzowanie regulacji prawnych w tym zakresie na poziomie UE. Taka analiza może być przydatna dla użytkowników i producentów dronów, ponieważ obecny stan prawny jest rozproszony i dynamicznie ulega zmianom.

Statek powietrzny jest definiowany przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) jako „każde urządzenie, które może uzyskać nośność w atmosferze z oddziaływań powietrza, innych niż pochodzące z oddziaływań powietrza na powierzchnię ziemi”¹. Bezzałogowe statki po-

* Mgr **Mateusz Gregorski** – absolwent kierunku europeistyka – studia europejskie w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego, e-mail: mgregorski@student.uw.edu.pl.

¹ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, 7 grudnia 1944 r., Chicago, tzw. konwencja chicagowska (Dz.U. z 1959 r. nr 35, poz. 212 ze zm.). Załącznik 6, część I, definicje.

wietrzne – UAV² pojawiły się w terminologii wojskowej w latach 90. NATO definiuje je jako „statek powietrzny o napędzie silnikowym, jednorazowego lub wielorazowego użytku, wykorzystujący siły aerodynamiczne dla zapewnienia siły nośnej, który lata niezależnie lub jest pilotowany zdalnie; zdolny do przenoszenia ładunków śmiertelnych lub obeszczadających”³. Pojęcie to można rozszerzyć do bezzałogowego systemu powietrznego – UAS⁴, który jest obecnie najbardziej powszechnym określeniem w tej dziedzinie. Zamiana słowa „statek” na „system” zwraca uwagę na fakt, że w przypadku maszyn bezzałogowych bardzo ważnym składnikiem ich działania jest kontrola naziemna (np. operator). Według NATO, UAS to „system składający się z bezzałogowego statku powietrznego, systemu wsparcia oraz całości wyposażenia i personelu niezbędnego do kierowania bezzałogowym statkiem powietrznym”⁵. Samo słowo „bezzałogowy” może sprawiać kłopoty w interpretacji. Intuicyjnie oznacza ono, że na pokładzie nie ma żadnych członków załogi. Jednak w rzeczywistości i tak potrzebny jest personel, który będzie sprawował kontrolę nad statkiem powietrznym. Tym samym UAS w większości przypadków jest również obsługiwany przez osoby, które można nazwać załogą. Wyjątkiem są systemy autonomiczne, działające na podstawie ustalonych wcześniej algorytmów

ICAO wprowadziła w 2011 r. w okólniku 328⁶ pojęcie „zdalnie sterowany statek powietrzny” – RPA⁷, który jest elementem „zdalnie sterowanego systemu powietrznego” – RPAS⁸. Drugim elementem takiego systemu oprócz statku jest stacja zdalnego pilotowania – RPS⁹. W przypadku zastosowań cywilnych jest zatem szczególnie ważne, żeby bezzałogowy statek powietrzny był zdalnie pilotowany (czyli nie wykonywał lotu w sposób autonomiczny, bez całkowitej kontroli z ziemi). Tym samym RPA nigdy nie wykona czynności „sam z siebie”, co stanowiłoby problem np. przy ustalaniu odpowiedzialności odszkodowawczej za taki czyn. W potocznym rozumieniu terminy UAV i RPA oraz UAS i RPAS są używane zamiennie. Obecnie najczęściej jednak używany jest krótszy termin „dron” (jako spolszczenie angielskiego *drone*), w odniesieniu do wszystkich bezzałogowych statków powietrznych, a więc jako synonim UAV. Określenia tego używa także m.in. polski Urząd Lotnictwa Cywilnego¹⁰.

² Ang. *Unmanned Aerial Vehicle*.

³ AAP-6. *Słownik terminów i definicji NATO zawierający wojskowe terminy i ich definicje stosowane w NATO*, Agencja Standaryzacyjna NATO, Bruksela 2011, s. 386.

⁴ Ang. *Unmanned Aerial System*.

⁵ AAP-6, op.cit., s. 413.

⁶ ICAO, *Unmanned Aircraft Systems (UAS)*, Cir.328.AN/190, Montreal 2011, s. (x).

⁷ Ang. *Remotely Piloted Aircraft*.

⁸ Ang. *Remotely Piloted Aircraft System*.

⁹ Ang. *Remotely Piloted Station*.

¹⁰ Np.: Urząd Lotnictwa Cywilnego, *Bezzałogowe statki powietrzne w Polsce*, Warszawa 2013.

Statki bezzałogowe w międzynarodowym systemie prawnym

Najważniejszym międzynarodowym aktem prawnym dotyczącym lotnictwa cywilnego jest Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, inaczej konwencja chicagowska¹¹. Z punktu widzenia RPA za najważniejszy artykuł konwencji można uznać art. 8.: „Statek powietrzny nadający się do lotu bez pilota może bez pilota przelatywać nad terytorium Umawiającego się Państwa tylko za specjalnym upoważnieniem ze strony tego Państwa i zgodnie z warunkami takiego upoważnienia. Każde Umawiające się Państwo zobowiązuje się zapewnić kontrolę lotów statków powietrznych bez pilota w rejonach otwartych dla cywilnych statków powietrznych w taki sposób, by uniknąć niebezpieczeństwa dla cywilnych statków powietrznych”¹². Na konferencji ICAO w 2003 r. doprecyzowano sformułowanie „bez pilota” jako „bez dowodzącego pilota na pokładzie”¹³. Oznacza to, że RPA mogą poruszać się w przestrzeni powietrznej danego państwa tylko po uzyskaniu odpowiedniej autoryzacji. Kontrola lotu w celu zapewnienia bezpieczeństwa przestrzeni powietrznej leży wówczas w gestii tego państwa.

W 2011 r. ICAO opublikowała okólnik 328, będący podstawą do późniejszych prac nad integracją UAS w jednolitej przestrzeni powietrznej. Jak stwierdzono w punkcie 2.2. tego dokumentu, „wszystkie bezzałogowe statki powietrzne, zarówno zdalnie pilotowane, w pełni autonomiczne, jak i kombinacja powyższych rodzajów, podlegają przepisom artykułu 8. Jednak wyłącznie statki zdalnie pilotowane będą mogły być zintegrowane w ramach międzynarodowej przestrzeni powietrznej w bliskiej przyszłości”¹⁴. Oznacza to, że konwencja chicagowska jest właściwa dla wszystkich UAS, ale integracja statków bezzałogowych jest rozważana wyłącznie w kontekście RPAS.

Strony konwencji zobowiązane są do poprawiania efektywności i bezpieczeństwa międzynarodowej żeglugi powietrznej. Ważnym elementem takich działań jest dążenie do jak największej jednolitości przepisów, któ-

¹¹ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, op.cit.

¹² Ibidem, art. 8.

¹³ Oryg. „without a pilot in-command on board”. C. Petras, *The Legal Framework for RPAS/UAS. Suitability of the Chicago Convention and its Annexes*, ICAO, 25.03.2015, s. 8.

¹⁴ ICAO, op.cit., s. 3. „All UA, whether remotely-piloted, fully autonomous or a combination thereof, are subject to the provisions of Article 8. Only the remotely-piloted aircraft (RPA), however, will be able to integrate into the international civil aviation system in the foreseeable future”, tłumaczenie własne.

re wynika z art. 37 konwencji¹⁵. Ponieważ wszystkie państwa członkowskie UE są jednocześnie stronami ICAO, to, żeby pozostać w zgodzie z wykładnią art. 37, *acquis communautaire*¹⁶ powinno być spójne z regulacjami ICAO tak, jak to tylko możliwe. Powyższy wniosek wynika także z art. 12 konwencji. Według niego, wszystkie statki powietrzne powinny przestrzegać reguł lotniczych obowiązujących na terytorium państwa, gdzie się znajdują. Państwa są więc zobowiązane „utrzymywać swoje własne przepisy w tej dziedzinie, w możliwie jak najszerszym zakresie, w zgodności z przepisami ustanawianymi co pewien czas na podstawie niniejszej Konwencji”¹⁷.

Chociaż przepisy konwencji mają zastosowanie do cywilnych UAV, należy pamiętać, że to pojęcie nie obejmuje modeli statków powietrznych, czyli wykorzystywanych „wyłącznie do celów rekreacyjnych”¹⁸. Zostały one wyłączone z jurysdykcji konwencji chicagowskiej i podlegają krajowym regulacjom. Jak zauważa Završnik, „o ile definicja statku powietrznego jest *prima facie* kompletna, wyłączenie modeli i zabawek tworzy skomplikowaną sytuację prawną. Może to prowadzić do nakładania się i wzajemnego zaprzeczania przepisów. Na przykład operator może przelecieć dużym UAS przez granicę, co na pierwszy rzut oka wchodzi w zakres Konwencji chicagowskiej i jej Aneksów, ale jeśli lot jest wykonywany tylko na potrzeby rekreacyjne, to nie wchodzi w zakres Konwencji z powodów definicyjnych. Może to prowadzić do problemów prawnych i związanych z bezpieczeństwem, jeśli nie zostanie to odpowiednio zaadresowane”¹⁹.

ICAO do 2018 r. zamierza wprowadzić standardy oraz procedury żeglugi powietrznej dla dronów dotyczące m.in. licencji, systemów antykolizyjnych, komunikacji oraz przepisów służb kontroli ruchu lotniczego. W tym celu w 2015 r. opublikowano Podręcznik²⁰, który ma stanowić podstawę dla prze-

¹⁵ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, op.cit., art. 37. „Każde Umawiające się Państwo zobowiązuje się współpracować w celu zapewnienia najwyższego możliwego w praktyce ujednostajnienia przepisów, norm, zasad postępowania i organizacji w odniesieniu do statków powietrznych, personelu, dróg lotniczych i służb pomocniczych we wszelkich przypadkach, w których takie ujednostajnienie może ułatwić i ulepszyć żeglugę powietrzną”.

¹⁶ Inaczej: porządek prawny Unii Europejskiej.

¹⁷ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, op.cit., art. 12.

¹⁸ ICAO, op.cit., s. 3.

¹⁹ A. Završnik, *Drones and Unmanned Aerial Systems: Legal and Social Implications for Security and Surveillance*, Springer 2016, s. 189.

²⁰ ICAO, *Manual on Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS), First Edition*, Quebec 2015, https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/doc_10019_manual_on_rpas.pdf (dostęp 4.02.2016).

pisów regulujących obszar UAS w międzynarodowej przestrzeni powietrznej. W rozdziale 3 Podręcznika podkreślono, że „operacja lotnicza RPA w granicach kraju jego rejestracji podlega jurysdykcji odpowiedniej instytucji państwowej”²¹. Jednak w przypadku operacji lotniczej statku bezzałogowego spoza tego kraju właściwe powinny być przepisy ICAO określające sposób autoryzowania przelotu, zgodnie z art. 8 konwencji chicagowskiej. W praktyce może to oznaczać, że gdyby standardy autoryzacji w tych dwóch przypadkach były od siebie znacząco różne, to stanowiłoby to problem przy autoryzowaniu przelotów i kontrolowaniu tych autoryzacji. Należałoby więc dążyć do daleko idącego ujednoczenia wspomnianych przepisów w poszczególnych krajach (a także z systemem prawnym Unii Europejskiej), przynajmniej dla lotów międzynarodowych. Zgodnie z zasadą prounijnej wykładni prawa wszystkie przepisy krajowe powinny być interpretowane tak daleko, jak to możliwe, zgodnie z prawem Unii. Zgodnie z orzeczeniem C-61/94 Komisja przeciw Niemcom²² ta zasada ma zastosowanie także przy kolizji prawa unijnego i międzynarodowego (a więc np. ICAO).

Kolizja prawa w kontekście przestrzeni powietrznej

Krajowa przestrzeń powietrzna jest określona jako przestrzeń nad terytorium danego państwa i wodami terytorialnymi, przelot w niej wymaga zgody tego państwa. Międzynarodową przestrzeń powietrzną definiuje się jako przestrzeń, która nie należy do żadnej przestrzeni krajowej – czyli nad otwartym morzem i obszarami bez przynależności państwowej. Z tej przestrzeni wszystkie państwa mogą korzystać w równym stopniu i bez ograniczeń.

W związku z użytkowaniem drona mogą mieć miejsce różnego rodzaju zdarzenia lotnicze, z którymi *de lege lata* wiąże się określona odpowiedzialność, np. nieuprawnione naruszenie przestrzeni powietrznej innego państwa. Jeśli takie zdarzenie prowadzi do powstania odpowiedzialności, to powinny zostać określone zasady dochodzenia roszczeń²³. Jeśli równolegle istnieją przepisy krajowe i międzynarodowe, a zdarzenie dotyczy więcej niż jednego państwa, to należy ustalić, które z nich są właściwe w danym przypadku. Artykuł 27 konwencji wiedeńskiej stwier-

²¹ Ibidem, s. 41. „The operation of an RPA within the boundaries of its State of Registry remains under the purview of the respective national authority”.

²² Wyrok Trybunału z dnia 10 września 1996 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec. Uchybienie zobowiązaniom Państwa Członkowskiego. Sprawa C-61/94, CELEX 61994J0061.

²³ Szerzej w: M. Gregorski, *Regulacje dotyczące bezzałogowych statków powietrznych w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, praca magisterska, Warszawa 2016.

dza, że „strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu [...]”²⁴. Wynika z tego jednoznacznie, że w przypadku istnienia równoległych przepisów krajowych i międzynarodowych powinny obowiązywać ratyfikowane umowy międzynarodowe. Analogiczna sytuacja występuje w relacji systemów prawnych krajów członkowskich do prawa Unii Europejskiej, zgodnie z zasadą pierwszeństwa. W związku z powyższym także przepisy konwencji ICAO powinny mieć pierwszeństwo przed prawem krajowym jej stron.

Kiedy w danym zakresie istnieją jednocześnie przepisy krajowe i międzynarodowe, to prawo właściwe jest określane przez normy kolizyjne. Płaszczyzn kolizji może być więcej „w związku z coraz bardziej komplikującą się mapą powiązań traktatowych państw, zwiększaniem się liczby zarówno państw, jak i zawieranych przez nie umów”²⁵. Jednym z przykładów jest Unia Europejska, której prawo jest co do zasady nadrzędne wobec prawa państw członkowskich. Szczególnym przypadkiem kolizji w ramach prawa międzynarodowego jest kolizja przepisów wynikających z umów międzynarodowych z przepisami Unii Europejskiej. Jak pisze Wessel, „porządek prawny Unii jest powszechnie uznawany za monistyczny w odniesieniu do publicznego prawa międzynarodowego”²⁶. Oznacza to, że umowy międzynarodowe stają się częścią prawa europejskiego. Wynika to m.in. z art. 216 TFUE, który mówi o zasadach zawierania umów międzynarodowych przez Unię Europejską. Stanowisko to potwierdza także Czapliński – „w sprawie 181/73 *Haegeman*, dotyczącej umowy stowarzyszeniowej pomiędzy Wspólnotą i Grecją, ETS stwierdził, że umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę stanowią część prawa wspólnotowego”²⁷.

Warto jednak zwrócić uwagę, że określenie umów międzynarodowych jako integralnej części prawa europejskiego nie rozwiązuje problemu związanego z hierarchią tych umów względem pozostałych źródeł prawa w UE. Jak stwierdził ETS w orzeczeniu C-61/94 Komisja przeciw Niemcom²⁸, pierwszeństwo umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę

²⁴ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439.

²⁵ W. Czapliński, A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 351.

²⁶ E. Cannizzaro, P. Palchetti, R.A. Wessel, *International Law as Law of the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, s. 11. „[...] the legal order of the Union is widely identified as monist in its relation to public international law [...]”.

²⁷ W. Czapliński, *Zarys prawa europejskiego*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2002, s. 48.

²⁸ Wyrok Trybunału z dnia 10 września 1996 r., C-61/94, op.cit.

przed innymi przepisami wspólnotowymi oznacza, że takie ratyfikowane umowy międzynarodowe muszą być interpretowane zgodnie z innymi przepisami wspólnotowymi, „jak to tylko jest możliwe”²⁹. Trybunał dokonał, zgodnie z zasadą prounijnej wykładni prawa, szerokiej interpretacji, zostawiając pewną swobodę przy rozstrzyganiu pierwszeństwa przepisów. Oznacza to, że każda tego rodzaju kolizja może być rozpatrywana indywidualnie przez właściwy organ sądowiczy.

Lotnictwo ma z prawnego punktu widzenia szczególny charakter, ponieważ w trakcie lotu możliwe jest wielokrotne przekraczanie granic państwowych wyznaczających przestrzenie powietrzne poszczególnych państw. Te granice mogą też odpowiadać granicom systemów prawnych. Z tego powodu istnieje silna potrzeba tworzenia międzynarodowych regulacji dotyczących ruchu powietrznego. Z kolei istnienie przedmiotowych regulacji i umów międzynarodowych może prowadzić do kolizji z prawem krajowym i prawem innych podmiotów, np. Unii Europejskiej. Przepisy ICAO są powszechnie przyjęte, ale nie wszystkie z nich można bezpośrednio stosować w przypadku lotów bezzałogowych. Oznacza to możliwość powstawania kolizji, jeśli w krajowych systemach prawnych pojawią się przepisy regulujące ten obszar (a w poszczególnych państwach już się one pojawiają i nie zawsze są między sobą zgodne).

Podział kompetencji legislacyjnych w odniesieniu do lotów bezzałogowych

Reguły dotyczące międzynarodowego wykorzystania dronów są obecnie zdefiniowane na poziomie ONZ przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Dopuszcza ona użytkowanie RPAS w niewydzielonej przestrzeni powietrznej pod warunkiem udzielenia zgody przez właściwy podmiot krajowy. Tego rodzaju autoryzacje są ograniczone do konkretnego typu operacji w konkretnych warunkach, żeby zapewnić jak największe bezpieczeństwo w przestrzeni powietrznej. Niektóre państwa członkowskie UE uchwaliły już własne regulacje dotyczące wykorzystania lekkich dronów (m.in. Niemcy, Francja i Polska). Pozwala to na uniknięcie każdorazowego uzyskiwania autoryzacji od właściwych podmiotów krajowych przed wykonaniem lotu. Tego rodzaju autoryzacje nie zawsze są jednak uznawane międzynarodowo i nie pozwalają na loty na terenie całej Unii³⁰.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Komisja Europejska, *Remotely Piloted Aviation Systems (RPAS) – Frequently Asked Questions*, Bruksela 2014.

Zasady użytkowania europejskiej przestrzeni powietrznej zostały ustalone wspólnie przez Komisję Europejską, ICAO oraz EUROCONTROL w ramach rozporządzenia wykonawczego Komisji Europejskiej 923/2012 – SERA³¹. Wyróżnione zostały w nich jednak wyłącznie balony wolne bezzałogowe, pozostawiając inne statki bezzałogowe jako podlegające wspólnym zasadom dla wszystkich statków powietrznych.

Zdalnie sterowane statki powietrzne o masie operacyjnej powyżej 150 kg podlegają przepisom rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 216/2008³², a więc ich działanie jest w kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA). W Załączniku II do tego rozporządzenia wśród wyłączeń wymienione są w punkcie i) „bezpilotowe statki powietrzne o masie operacyjnej nieprzekraczającej 150 kg”³³. Wynika z tego, że RPA lżejsze niż 150 kg są regulowane przez przepisy krajowe państw członkowskich, natomiast cięższe podlegają jurysdykcji EASA. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na fakt, że zabawki (w tym także latające) podlegają w prawie unijnym dyrektywie 2009/48/EC³⁴. Z definicji są to produkty przeznaczone do użytku dla dzieci poniżej 14. roku życia. W niektórych przypadkach zakwalifikowanie danego statku powietrznego może być więc dodatkowo utrudnione. Zgodnie z wykładnią EASA³⁵ zabawki podlegają na równi z modelami latającymi rozporządzeniu 923/2012 – SERA.

W Unii Europejskiej prowadzone są obecnie prace nad uregulowaniem kwestii wykorzystania dronów. Wypracowane rozwiązania będą prawdopodobnie miały wpływ na zasady przyjęte w prawie międzynarodowym (prawo unijne samo jest też częścią prawa międzynarodowego), np. przez ICAO. W styczniu 2015 r. została ogłoszona opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Nowa era w dziejach lotnictwa. Otwarcie

³¹ *Standardized European Rules of the Air*. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 923/2012 z dnia 26 września 2012 r. ustanawiające wspólne zasady w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenie wykonawcze (WE) nr 1035/2011 oraz rozporządzenia (WE) nr 1265/2007, (WE) nr 1794/2006, (WE) nr 730/2006, (WE) nr 1033/2006 i (UE) nr 255/2010, Dz. Urz. UE L 281/1, 13.10.2012.

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, Dz. Urz. UE L 79/1 z 19.3.2008.

³³ *Ibidem*, Załącznik II, s. 62.

³⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/48/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa zabawek, CELEX 32009L0048.

³⁵ EASA, *Transposition of Amendment 43 to Annex 2 to the Chicago Convention on remotely piloted aircraft systems (RPAS) into common rules of the air*, 3.04.2014, pkt. 2.4.5.4.2 Toy aircraft.

rynku lotniczego na cywilne wykorzystanie systemów zdalnie pilotowanych statków powietrznych w bezpieczny i zrównoważony sposób³⁶. W tej opinii podkreślany jest brak jednoznacznych regulacji międzynarodowych dotyczących dronów oraz szybki rozwój tej gałęzi lotnictwa. Podkreślana jest konieczność ochrony bezpieczeństwa ruchu lotniczego, a także interesów producentów i użytkowników dronów.

Wspomniany komunikat przedstawia analizę obecnej sytuacji ekonomiczno-prawnej pod kątem korzyści dla rynku wewnętrznego, jakie byłyby skutkiem uregulowania rynku dronów. Skorzystaliby na tym producenci oraz usługodawcy, rozwój rynku powodowałby powstawanie nowych miejsc pracy i wzrost gospodarczy. Proponuje się dostosowanie wymagań prawnych do poziomu potencjalnego ryzyka³⁷, z uwzględnieniem różnych rodzajów statków bezzałogowych. Oznacza to, że nie wszystkie drony byłyby traktowane analogicznie do lotów załogowych.

Kolejne propozycje zmian funkcjonujących obecnie kompetencji prawnych zostały ogłoszone 6 marca 2015 r. w ramach deklaracji ryńskiej³⁸, opracowanej wspólnie przez przedstawicieli Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, instytucji krajowych odpowiedzialnych za lotnictwo cywilne, instytucji odpowiedzialnych za ochronę danych oraz reprezentantów producentów dronów. Deklaracja wprowadza pięć zasad dla tworzenia ram prawnych funkcjonowania UAS w europejskiej przestrzeni powietrznej. Najważniejsza zasada to odróżnienie lotów bezzałogowych od lotów załogowych i ich klasyfikacja na podstawie ryzyka. Rolą EASA ma być przygotowanie nowych reguł bezpieczeństwa, bazując na zasadach opracowanych przez ICAO i JARUS. Fundusze europejskie powinny zostać użyte w celu opracowania technologii i standardów, które pozwoliłyby zapewnić bezpieczeństwo UAS. Podkreślona jest kluczowa rola publicznej akceptacji na wprowadzane regulacje prawne, co wiąże się z poczuciem bezpieczeństwa. Ostatnia zasada wyróżnia rolę operatora lotu bezzałogowego i wskazuje na potrzebę możliwości zidentyfikowania go. W przypadku poruszania się w strefie zabronionej, w sposób niebezpieczny albo w nielegalnym celu, „władze powinny mieć możliwość działania i pociągnięcia operatora do odpowiedzialności”³⁹.

³⁶ Komisja Europejska, *Nowa era w dziejach lotnictwa. Otwarcie rynku lotniczego na cywilne wykorzystanie systemów zdalnie pilotowanych statków powietrznych w bezpieczny i zrównoważony sposób*, KOM(2014) 207, 9 kwietnia 2014 r.

³⁷ Ibidem, pkt 3.1.

³⁸ *Riga Declaration on Remotely Piloted Aircraft “Framing the Future of Aviation”*, Ryga, 6 marca 2015.

³⁹ Ibidem, s. 4. „[...] the authorities should be able to act and hold the operator accountable”.

Warto w tym miejscu wspomnieć też o innych organizacjach europejskich zajmujących się tematyką bezpieczeństwa przestrzeni powietrznej i jej regulowania. EUROCONTROL, Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej, została utworzona w 1960 r. z siedzibą w Brukseli. W zakres jej odpowiedzialności wchodzi kontrola ruchu lotniczego (cywilnego i wojskowego) w całej Europie, we współpracy z poszczególnymi państwami, operatorami lotniczymi, lotniskami i innymi organizacjami. Jednym z obszarów działalności EUROCONTROL jest także analiza możliwości integracji UAV do systemów kontroli lotu⁴⁰.

W tym obszarze działa również Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego (ECAC), powołana przez ICAO w 1953 r., obecnie sesje zwoływane są co trzy lata. Organizacja jako swoje priorytety określa bezpieczeństwo ruchu lotniczego oraz ochronę środowiska⁴¹. Członkami ECAC są m.in. wszystkie państwa członkowskie UE oraz EUROCONTROL. Oprócz powyższych istnieje jeszcze wspólna europejska przestrzeń lotnicza (ECAA). Jest to zestaw porozumień bilateralnych między państwami europejskimi, zapoczątkowany 5 maja 2006 r. w Salzburgu. Celem porozumień jest liberalizacja europejskiego rynku lotniczego i umożliwienie przelotów między poszczególnymi państwami członkowskimi ECAA. Porozumienia te stanowią podstawę do dalszej integracji w ramach jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (ang. *Single European Sky*, SES)⁴². Całościowy schemat organizacji pracy nad nowymi regulacjami opracowany przez EASA został przedstawiony na ryc. 1.

Statki bezzałogowe w europejskim systemie prawnym

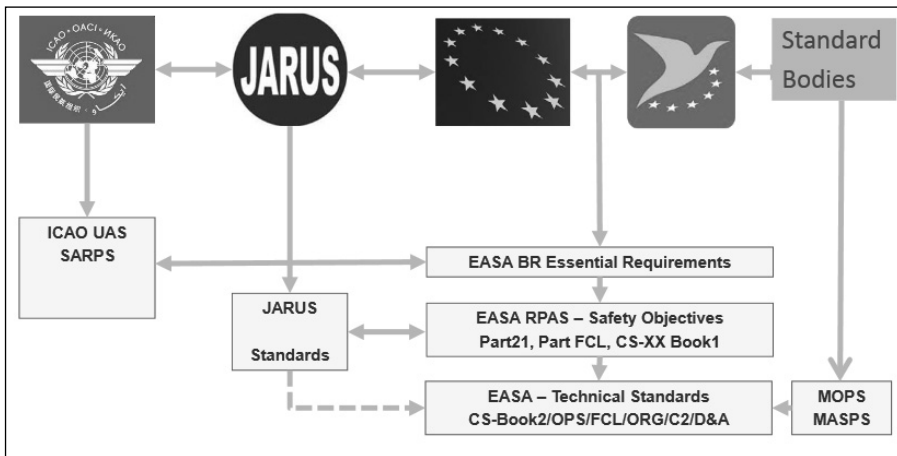
Unia Europejska nie ma przygotowanej odpowiedzi na zaskakująco szybki rozwój technologii w obszarze dronów. Sam proces legislacyjny jest dość długotrwały, musi on pogodzić interesy różnych krajów i innych zaangażowanych podmiotów – producentów sprzętu, użytkowników domowych (rekreacyjnych) i zawodowych, służby kontroli przestrzeni powietrznej, a także w pewnym stopniu służby wojskowe i publiczne. Dodatkową komplikacją jest zasada pierwszeństwa prawa Unii nad prawem krajowym. Nie występuje ona *expressis verbis* w prawie pierwotnym UE, ale bazuje na orzecznictwie ETS, m.in. w sprawie *Costa vs. ENEL*⁴³. ETS

⁴⁰ EUROCONTROL, *Integration of Unmanned Aerial Vehicles into future Air Traffic Management*, 22.01.2008.

⁴¹ S. Sciacchitano, *Evolving ICAO's Regional Support*, Montreal, 24.11.2015.

⁴² I. Savić, A. Kapetanović, *Reaching for the European Sky*, PPP god. 50 (2011), 165, s. 195–216, *Air Transport in the European Union*.

⁴³ Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie C-6/64 pomiędzy: Flaminio Costa a E.N.E.L., CELEX 61964J0006.



Rysunek 1. Organizacja pracy w UE nad przepisami dotyczącymi RPAS

Źródło: L. Tytgat, *RPAS – EASA Update*, Montreal 2015, s. 11.

orzekł w niej, że przez włączenie do wspólnotowego porządku prawnego norm dotyczących ustanawianych na poziomie krajowym państwa członkowskie ograniczają swoje suwerenne prawa i nie mogą ustanawiać regulacji sprzecznych z prawem wspólnotowym.

Jako konsekwencja tej zasady prawo unijne powinno zostać ustanowione przed prawem krajowym, żeby osiągnąć zamierzony skutek – żeby regulacje prawne były spójne we wszystkich państwach członkowskich. Jeśli takich przepisów nie ma, to każde państwo stanowi prawo we własnym zakresie. Może to wówczas prowadzić do problemów i nadużyć, jeśli te przepisy różnią się między sobą. Kiedy zostanie zakończona implementacja prawa unijnego, to te różnice mogą utrudniać jego zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich.

Genezę prac nad prawem unijnym dotyczącym dronów przedstawia Zieliński: „biorąc pod uwagę rozwój zdalnie sterowanych systemów powietrznych, ich potencjalne korzyści dla obywateli oraz gospodarki Europy, jak również obecny brak wewnętrznego rynku tej branży, Dyrekcja Generalna Przedsiębiorstw i Przemysłu (DG Enterprise and Industry) oraz Dyrekcja Generalna Mobilności i Transportu (DG Mobility and Transport), w ścisłej współpracy z innymi służbami Komisji Europejskiej, zapoczątkowała 23 czerwca 2011 roku [...] konsultacje z dużą grupą interesariuszy (pod nazwą Proces analityczny UAS), mające na celu przyczynić się do opracowania strategii rozwoju cywilnych

zastosowań RPAS w Europie”⁴⁴. Utworzenie tego rodzaju strategii jest potrzebne, żeby uwzględnić statki bezzałogowe w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. Inicjatywa ta została zapoczątkowana w 1999 r. i zgodnie z informacjami Parlamentu Europejskiego ma na celu „zwiększenie skuteczności zarządzania ruchem lotniczym i efektywności służb żeglugi powietrznej poprzez lepsze zintegrowanie europejskiej przestrzeni powietrznej”⁴⁵.

Konsultacje w ramach Procesu analitycznego UAS odbyły się w latach 2011–2012, z udziałem zaangażowanych w tym obszarze instytucji publicznych i przedsiębiorstw. Szacowano, że w ciągu dekady światowa produkcja osiągnie 35 000 maszyn⁴⁶. Dzisiaj wiemy już, że te prognozy były bardzo niedoszacowane. Zaledwie trzy lata później Bloomberg podawał, że „Amazon sprzedaje ponad 10 000 dronów miesięcznie”⁴⁷. Z kolei w 2015 r. sprzedaż przekroczyła już 4,3 mln sztuk⁴⁸, a więc ponad sto razy więcej, niż prognozowano na całą dekadę. Gdyby wtedy założono tak gwałtowny rozwój rynku, na pewno kwestia jego uregulowania miałyby wyższy priorytet. W ramach konsultacji poruszono także istotną kwestię odpowiedzialności za ewentualne wypadki. Ogólne zasady powinny bazować na istniejących już przepisach dla samolotów załogowych. Szczegółowe zasady postępowania określa rozporządzenie WE nr 785/2004⁴⁹. Zakres obowiązywania tego rozporządzenia wyklucza jednak statki, których maksymalna masa startowa nie przekracza 500 kg⁵⁰.

W lipcu 2012 r. Komisja Europejska powołała grupę roboczą dotyczącą RPAS (*European RPAS Steering Group*, ERSG), koordynującą pracę instytucji i ekspertów działających w obszarze lotów bezzałogowych⁵¹, m.in. EASA,

⁴⁴ T. Zieliński, *Funkcjonowanie bezzałogowych systemów powietrznych w sferze cywilnej*, Wydawnictwo Naukowe SILVA RERUM, Poznań 2014, s. 130.

⁴⁵ M. Thomas, *Transport lotniczy: Jednolita europejska przestrzeń powietrzna*, Parlament Europejski, 2015.

⁴⁶ Rada Unii Europejskiej, *Towards a European strategy for the development of civil applications of Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS)*. Commission Staff Working Document, Bruksela 2012, s. 4.

⁴⁷ A. Levin, *Santa Delivering Drones for Christmas Amid Rising Safety Concern*, “BloombergBusiness”, 17.12.2014.

⁴⁸ P. Bedard, *Drone sales surge 167% to 4.3 million, U.S. leads but China catching up*, “Washington Examiner”, 29.05.2015.

⁴⁹ Rozporządzenie WE nr 785/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych, Dz. Urz. UE L 138 z 30.04.2004.

⁵⁰ Ibidem, art. 2 ust. 2 pkt g).

⁵¹ Parlament Europejski, *Privacy and Data Protection implications of the civil use of drones*, PE 519.221, 2015, s. 13.

EUROCONTROL, EUROCAE, SESAR JU, JARUS i innych⁵². W 2013 r. grupa opublikowała harmonogram działań prowadzących do bezpiecznej integracji cywilnych RPAS w europejskiej przestrzeni powietrznej⁵³, wyznaczając początek integracji na rok 2016. Do najważniejszych wniosków dokumentu zaliczyć można stwierdzenie, że co do zasady statki bezzałogowe powinny być traktowane jak załogowe, z uwzględnieniem ich specyficznych cech. Ponieważ nie wszystkie technologie potrzebne do zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa są już powszechnie dostępne, w początkowej fazie integracja dronów powinna opierać się na określonym zestawie warunków, żeby statek był dopuszczony do lotu. Kolejną propozycją jest zniesienie granicy masy startowej na poziomie 150 kg i przyznanie EASA kompetencji regulacyjnych bez względu na masę statku.

Ze względu na to, że zdalnie sterowany statek powietrzny nie wymaga załogi ani pilota w kabinie, kwestie związane z bezpieczeństwem przelotu dotyczą osób trzecich, znajdujących się na ziemi albo w innych statkach powietrznych w locie. Analogicznie do lotów załogowych pozwolenie na przelot RPA powinno być więc udzielane zgodnie ze standardową procedurą we wszystkich państwach członkowskich UE. Dzięki temu można w analogiczny sposób podejść do kwestii związanych z bezpieczeństwem. Ostatecznym efektem byłoby zintegrowanie ruchu załogowego i bezzałogowego pod względem wymagań i procedur, nie zapominając o różnicach wynikających ze specyfiki tych dwóch rodzajów lotnictwa.

Żeby wprowadzenie statków bezzałogowych do obecnego systemu było możliwe, niezbędne jest zdefiniowanie reguł licencjonowania operatorów, oceniania sprawności technicznej maszyn, a także niezbędnych procedur (np. operacyjnych, komunikacyjnych i identyfikacyjnych). Wynika to z Załącznika 2 konwencji chicagowskiej⁵⁴, która wymienia powyższe dziedziny jako konieczne dla wprowadzenia RPA do przestrzeni powietrznej. Jak piszą Crespo i Mendes de Leon, „funkcjonowanie RPAS musi być zgodne z istniejącymi i przyszłymi regulacjami i procedurami dotyczącymi lotów załogowych tak bardzo, jak to możliwe. Ogólna koncepcja integracji RPAS zakłada, że RPAS nie będą bardziej ryzykowne niż lotnictwo

⁵² EASA (Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego), EUROCONTROL (Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej), EUROCAE (Europejska Organizacja Wyposażenia Lotnictwa Cywilnego), SESAR JU (Single European Sky ATM Research: Joint Undertaking), JARUS (Joint Authorities for Rulemaking on Unmanned Systems).

⁵³ European RPAS Steering Group, *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.

⁵⁴ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, op.cit., Załącznik 2 – Przepisy ruchu lotniczego, Dodatek 4. Systemy zdalnie pilotowanego statku powietrznego, art. 1–3.

załogowe”⁵⁵. Wychodząc z tego założenia, docelowo RPAS mają być włączone w jednolitą europejską przestrzeń powietrzną.

W przypadku regulacji lotów bezzałogowych w UE nie ma póki co zastosowania zasada „zajętego pola”, ponieważ traktaty unijne nie odebrały kompetencji do stanowienia prawa w tym zakresie państwom członkowskim. Można się jednak spodziewać, że takie przepisy wkrótce zostaną wprowadzone. Jak mówi Janusz Zemke, polski eurodeputowany, „Komisja Europejska i Parlament planują wprowadzić regulacje dotyczące całej Unii Europejskiej. Obiektywnie, uważam że ta kwestia powinna stać się kompetencją UE”⁵⁶. Jeśli przyjęte przepisy miałyby formę rozporządzeń, obowiązuje zasada prymatu prawa unijnego nad krajowym, prawo poszczególnych państw członkowskich zostałyby zastąpione nowymi przepisami UE.

Proces konsultacyjny EASA i jego efekty

Komisja Europejska zaleca opracowywanie nowych regulacji przy uwzględnieniu ścisłych zasad dotyczących bezpieczeństwa, ochrony podstawowych praw obywatelskich, kontroli wykonywania lotów dronami w celu obrony przed zagrożeniami (np. terrorystycznymi), zapewnienia reguł dotyczących odpowiedzialności ubezpieczeniowej oraz wsparcia rozwoju europejskiego rynku statków bezzałogowych⁵⁷. 31 lipca 2015 r. EASA rozpoczęła proces konsultacyjny dotyczący nowych regulacji ramowych dla dronów z uwzględnieniem powyższych zaleceń. Efektem tego procesu jest opublikowanie we wrześniu 2015 r. dokumentu zawierającego propozycje wspólnych reguł funkcjonowania dronów w europejskiej przestrzeni powietrznej pod nazwą A-NPA 2015-10⁵⁸.

EASA wskazuje dwa zestawy priorytetów, które powinny być brane pod uwagę przy tworzeniu nowych regulacji. Podkreślane są aspekty ekonomiczne, takie jak rozwój przemysłu i tworzenie nowych miejsc pracy. Z drugiej strony istotne są takie kwestie, jak bezpieczeństwo, ochrona środowiska, prywatność i ochrona danych⁵⁹. A-NPA proponuje stworzenie wspólnych europejskich reguł bezpieczeństwa dotyczących użytkownika

⁵⁵ D.C. Crespo, P. Mendes de Leon, *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Kluwer Law International, 2011, s. 258.

⁵⁶ J. Levy-Abegnoli, *Europe could set global standards with world's first civil drones rules*, The Parliament, 20.10.2015.

⁵⁷ Komisja Europejska, *Remotely...*, op.cit., s. 4.

⁵⁸ EASA, *Proposal to create common rules for operating drones in Europe (A-NPA 2015-10)*, Kolonia 2015, <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/A-NPA%202015-10.pdf> (dostęp 12.04.2016).

⁵⁹ Ibidem, s. 1.

dronów, niezależnie od ich masy. Oznacza to, że mniej istotne są cechy samej maszyny (np. masa startowa), a ważniejszy jest cel jej użytkowania oraz okoliczności.

A-NPA zawiera 33 propozycje reguł bezpieczeństwa, bez podziału na komercyjne i niekomercyjne wykorzystanie dronów. Brak tego podziału uzasadniono faktem, że ta sama czynność i ta sama maszyna może być wykorzystywana zarówno w celu komercyjnym, jak i niekomercyjnym. Nie ma podstaw, żeby różnicować w tym przypadku reguły bezpieczeństwa dla takich lotów. Zamiast tego przyjęto podział na trzy podstawowe kategorie⁶⁰, w zależności od ryzyka operacji:

- Otwarta („Open”) – niskie ryzyko. Bezpieczeństwo jest zapewniane przez zgodność maszyny z określonymi standardami, określony minimalny zakres wyposażenia i zasady wykorzystywania. Kontrola jest wykonywana głównie przez policję.
- Specjalistyczna („Specific”) – średnie ryzyko. Autoryzacja przez krajową instytucję odpowiedzialną za bezpieczeństwo przestrzeni powietrznej, z analizą ryzyka.
- Certyfikowana („Certified”) – wysokie ryzyko. Wymagania porównywalne do lotów załogowych. Autoryzacja przez krajową instytucję oraz EASA, wymagane jest posiadanie właściwych licencji i odbycie szkoleń.

Zgodnie z powyższym, regulacje EASA dotyczyłyby wyłącznie kategorii lotów certyfikowanych. Pozostałe kategorie byłyby regulowane przez poszczególne państwa członkowskie, za pośrednictwem wyznaczonych do tego instytucji. Powyższy podział jest analogiczny do zaproponowanego wcześniej w deklaracji ryzyk⁶¹.

Zakwalifikowanie do kategorii otwartej, zgodnie z propozycjami 5-19, wymaga lotów w zasięgu wzroku (VLOS) dronem o masie nieprzekraczającej 25 kg do wysokości maksymalnie 150 m nad ziemią. Pilot ponosi odpowiedzialność za bezpieczne współużytkowanie przestrzeni powietrznej oraz bezpieczną odległość od osób i mienia na ziemi. W tej kategorii nie wolno wykonywać lotów nad zgromadzeniami ludzi (więcej niż 12 osób). Przy lotach na pułapie powyżej 50 m wymagana będzie podstawowa znajomość zasad lotniczych. Propozycja zakłada też wprowadzenie tzw. *geo-fencing*, co oznacza wyznaczenie stref w przestrzeni powietrznej, do których wlot daną maszyną nie byłby możliwy nawet przy podjęciu takiej próby przez operatora. EASA opracuje standardy oznaczania takich stref (np. format danych) i sposób przekazywania ich bezpośrednio do dronów.

⁶⁰ Ibidem, s. 14.

⁶¹ *Riga Declaration...*, op.cit., pkt 1.

Oznacza to konieczność dostosowania standardów technicznych maszyn do wykorzystywania tego rodzaju danych. Odpowiednie instytucje mogą wtedy wyznaczyć strefy z zakazem lotu dronów oraz strefy z ograniczoną dostępnością dla dronów (w których musi być możliwość jednoznacznej identyfikacji danego statku powietrznego).

Producenci sprzętu będą zobligowani do umieszczania przy swoich produktach informacji o zasadach ich stosowania w kategorii „Open”. Podstawowe wymagania dotyczące cech i funkcjonalności takich dronów zostaną opracowane przez EASA, z uwzględnieniem zasad certyfikacji produktów w UE (np. oznaczenie CE). Zostaną wydzielone trzy subkategorie⁶²:

- A0 – zabawki i minidrony, o masie poniżej 1 kg,
- A1 – bardzo małe drony, o masie 1–4 kg,
- A2 – małe drony, o masie 4–25 kg.

W kategorii A0 zabronione jest przekraczanie pułapu 50 m. W kategorii A1 wymagane jest wyposażenie statku w mechanizmy pozwalające na *geo-fencing* oraz automatyczną identyfikację. Oba mechanizmy muszą być aktywne przy lotach w strefie ograniczonego dostępu. Drony w kategorii A2 też powinny być wyposażone w takie mechanizmy, ale nie są już dopuszczone do stref ograniczonego dostępu. Powyższe zasady dotyczą również statków powietrznych na uwięzi.

Kategoria specjalistyczna obejmuje loty bezzałogowe, które nie spełniają warunków kategorii otwartej, a więc wiążą się z wyższym ryzykiem. W związku z tym operator powinien przeprowadzić analizę ryzyka i dostarczyć do odpowiedniej instytucji krajowej komplet informacji potrzebnych do oceny takiego ryzyka. Informacja powinna również zawierać sposoby neutralizowania zidentyfikowanych ryzyk. Operator powinien także przygotować instrukcję operacyjną zawierającą wymagania dotyczące lotu, takie jak np. warunki, kwalifikacje personelu oraz dokumentacja przeglądów statku. Przelot musi się odbyć zgodnie z wydaną autoryzacją. Loty w kategorii specjalistycznej mogą być wykonywane wyłącznie przez certyfikowane statki powietrzne. EASA w propozycji 28 sugeruje, żeby producenci sprzętu wraz z odpowiednimi instytucjami standaryzacyjnymi przygotowały standardy dotyczące neutralizowania ryzyk. Stanowiłoby to uproszczenie i ujednoczenie procesu otrzymywania autoryzacji na przelot.

Najwyższa kategoria, certyfikowana, dotyczy przelotów charakteryzujących się najwyższym poziomem ryzyka. Wymagania w tej kategorii są

⁶² EASA, *Proposal...*, op.cit., s. 23.

porównywalne do wymagań dla lotów załogowych. Oznacza to konieczność posiadania certyfikatu o dopuszczeniu statku do lotu i zgodności ze standardami ochrony środowiska, równoważnego z obowiązującymi obecnie certyfikatami dla statków załogowych (TC/CofA). Instytucje uczestniczące w procesie organizowania przelotu (np. jako organizatorzy szkoleń personelu) powinny mieć odpowiednie certyfikaty. Pilot powinien posiadać licencję, a operator statku ROC (wymagania zdolności operacyjnej). EASA planuje przygotować różne rodzaje certyfikacji (ang. *Certification Specification*, CS) statków bezzałogowych, w zależności od ich rodzaju. Zakres odpowiedzialności EASA w kategorii certyfikowanej jest taki sam, jak w przypadku lotów załogowych.

Po zebraniu uwag do dokumentu A-NPA 2015-10 w grudniu 2015 r. EASA opublikowała Opinię Techniczną⁶³ dotyczącą lotów bezzałogowych. Jest ona rozwinięciem wcześniejszego dokumentu z uwzględnieniem uwag. Liczba propozycji została zmniejszona z 33 do 27 przez usunięcie najbardziej ogólnych z nich lub złączenie z innymi. Określenie „drony” zostało zastąpione przez „statki bezzałogowe” w celu zapewnienia spójności z nazewnictwem ICAO. EASA zastrzega jednak, że termin „dron” nadal będzie wykorzystywany, np. w komunikacji marketingowej, jako powszechnie przyjęty i zrozumiały.

W sierpniu 2016 r. EASA opublikowała prototyp regulacji⁶⁴, skupiający się na kategorii otwartej i specjalistycznej. Wszystkie strony zaangażowane w proces legislacyjny otrzymały możliwość zapoznania się z propozycjami przepisów i zgłoszenia swoich uwag. Głosy sprzeciwu są formułowane np. przez środowiska modelarskie, które zarzucają EASA włączenie w zakres przepisów także modeli latających, pomimo wcześniejszych zapowiedzi, że tak się nie stanie. Zgodnie z opinią organizacji Europe Air Sports, „z punktu widzenia modeli latających prototyp przepisów jest zbędny, zbyt skomplikowany i nieproporcjonalny do wypracowanej przez ostatnie stulecie historii bezpiecznego modelarstwa”⁶⁵. Warto zaznaczyć, że amerykańska Federalna Administracja Lotnictwa (FAA), w odróżnieniu od przepisów europejskich, bezpośrednio wyklucza modele latające

⁶³ EASA, *Technical Opinion. Introduction of a regulatory framework for the operation of unmanned aircraft*, 18.12.2015.

⁶⁴ EASA, *Prototype Commission Regulation on Unmanned Aircraft Operations*, 22.08.2016.

⁶⁵ D. Phipps, *Threat to Model Flying from European Regulation – EASA Prototype Rules for Unmanned Aircraft*, Europe Air Sports, 12.09.2016. „For model flying, the proposed Prototype Rules are largely unnecessary, overly complex and disproportionate given the widely acknowledged safety record for model flying established over the last century throughout Europe”, tłumaczenie własne.

z regulacji dotyczących dronów⁶⁶. Prototyp jest krytykowany także przez organizację Drone Manufacturers Alliance Europe⁶⁷: „propozycja wydaje się zbyt złożona i zbyt konserwatywna, biorąc pod uwagę doskonałą historię bezpieczeństwa tej technologii”⁶⁸.

Z powodu braku finalnych regulacji na poziomie Unii Europejskiej w poszczególnych państwach członkowskich podejmowane są próby zapewnienia jak największego poziomu bezpieczeństwa. W interesie każdego państwa jest to, żeby prawo dotyczące tego obszaru było jednolite między państwami członkowskimi i zabezpieczało jak największą liczbę zdarzeń. Szybki rozwój rynku zmusza jednak poszczególne państwa do szybkiego uchwalania przepisów. Istnieją pewne wypracowane (np. przez JARUS) ogólne standardy, ale nie są one wystarczające, żeby zapewnić jednolitość przepisów.

Podsumowanie

Obecnie obowiązujące regulacje prawne można podzielić na dwie kategorie: istniejące już wcześniej regulacje, których interpretację można rozciągnąć także na statki bezzałogowe, oraz nowe przepisy ustanawiane specjalnie na potrzeby dronów. W przypadku pierwszej kategorii pojawiają się problemy wynikające z różnic między statkami załogowymi a bezzałogowymi. Technologia zmienia się na tyle szybko, że także przepisy odnoszące się bezpośrednio do statków bezzałogowych mogą nie być do końca adekwatne. Nie ulega wątpliwości, że obszar statków bezzałogowych powinien być uregulowany na poziomie międzynarodowym, podobnie jak uregulowane są loty załogowe. Wynika to z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa w przestrzeni powietrznej.

Podejmowane są próby opracowania jednolitych przepisów, zarówno na poziomie UE, jak i całego świata (przez ICAO). Przez analogię do lotów załogowych można oczekiwać, że podstawowe ramy prawne będą wyznaczone przez ICAO. Kwestie bardziej szczegółowe mogą być regulowane na poziomie poszczególnych państw albo grup państw (np. UE). Prace nad uregulowaniem obszaru lotów bezzałogowych w UE rozpoczęły się w 2011 r. Problem został już wtedy dostrzeżony, ale popularność dronów była wtedy zdecydowanie mniejsza niż obecnie. Utrudnieniem jest konieczność koordynowania prac bardzo wielu zaangażowanych instytucji.

⁶⁶ Federal Aviation Administration, Section 336 of Public Law 112-95.

⁶⁷ Organizacja została powołana przez trzech czołowych europejskich producentów dronów: Parrot, DJI, GoPro na wzór analogicznej organizacji w USA.

⁶⁸ J. Posaner, *EU looks to expand drone regulations*, 15.10.2016.

Ponieważ nie istnieją obecnie spójne regulacje na poziomie międzynarodowym oraz UE, tworzone są przepisy krajowe. Im więcej istnieje takich odrębnych systemów, tym trudniejsza będzie ich późniejsza integracja. Wzrasta także zagrożenie wystąpienia zdarzeń lotniczych z udziałem UAV z powodu ciągle zwiększającej się liczby statków, niekontrolowanego ich użytkowania oraz braku wymagań dotyczących wyposażenia i kwalifikacji pilota. Brak kontroli oznacza też większe możliwości dla działań przestępczych oraz ataków terrorystycznych. Cechy dronów sprawiają, że są one bardzo wygodnym i anonimowym narzędziem do popełnienia deliktu. Z tego powodu obecnie opracowywane są różne metody przeciwdziałania takim czynom, wykorzystujące np. zakłócanie komunikacji albo fizyczne przechwytywanie statków.

Warto też zwrócić uwagę na wpływ sytuacji prawnej na gospodarkę. Z jednej strony niepełne regulacje mogą oznaczać większą sprzedaż i zyski dla producentów. Urządzenia mogą być tańsze, bo nie muszą spełniać specyficznych wymogów. Jeśli istnieją wyłącznie regulacje na poziomie krajowym, to producent może wybrać kraj z mniej restrykcyjnymi wymogami. Sam proces zakupu też jest prosty, ponieważ nie wymaga dodatkowych czynności ani kosztów. Być może brak regulacji można uznać za jeden z powodów tak szybkiego rozwoju tej branży. Z drugiej jednak strony uregulowanie obszaru lotów bezzałogowych jest bardzo korzystne dla gospodarki. Powstaje wiele nowych firm, miejsc pracy, a sektor generuje zyski. Brak regulacji międzynarodowych daje też pewną korzyść dla krajowych legislatorów. Mają wtedy oni większą kontrolę nad systemem prawnym w kraju oraz mogą łatwiej osiągnąć spójność z innymi przepisami i wymaganiami technicznymi.

Można założyć, że ICAO doprowadzi do końca trwający obecnie proces tworzenia przepisów dotyczących lotów bezzałogowych. Zgodnie z art. 37 konwencji chicagowskiej wszystkie strony konwencji są zobowiązane do dostosowywania swojego prawa do jej postanowień. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że Unia Europejska jako podmiot nie jest stroną konwencji, chociaż wszystkie państwa członkowskie są stronami. Oznacza to, że UE nie jest zobligowana do tworzenia prawa spójnego z konwencją. W takiej sytuacji UE przez EASA kontynuuje prace nad własnymi regulacjami w obszarze lotów bezzałogowych. Tym samym państwa członkowskie UE będą zobligowane z jednej strony do przestrzegania przepisów ICAO (której są stronami), a z drugiej strony do przepisów UE. Poza tym istnieć będą jeszcze krajowe przepisy w tym zakresie, które mogą być sprzeczne z nowymi regulacjami. W przypadku takich kolizji wyższość będzie miało prawo unijne.

Lotnictwo jest specyficzną materią m.in. ze względu na jego międzynarodowy charakter. Dodatkowo ważne są kwestie związane z bezpie-

czeństwem osób i mienia w locie oraz na ziemi. Z powodu tej specyfiki korzystne wydaje się maksymalne ujednolicanie przepisów. Należy podkreślić, że EASA i ICAO współpracują przy tworzeniu nowych rozwiązań prawnych. Nie oznacza to jednak, że rozwiązania te będą tożsame. Obecna sytuacja prawna i kierunek jej rozwoju wskazują na to, że pomimo dążeń do harmonizacji przepisów między ICAO i EASA pozostaną pewne różnice. W przypadku wystąpienia zdarzenia lotniczego może powstać wtedy problem z ustaleniem przepisów właściwych dla danej sytuacji.

Bibliografia

- AAP-6, *Słownik terminów i definicji NATO zawierający wojskowe terminy i ich definicje stosowane w NATO*, Agencja Standaryzacyjna NATO, Bruksela 2011.
- Bedard P., *Drone sales surge 167% to 4.3 million, U.S. leads but China catching up*, „Washington Examiner”, 29.05.2015.
- Cannizzaro E., Palchetti P., Wessel R.A., *International Law as Law of the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011.
- Crespo D.C., Mendes de Leon P., *Achieving the Single European Sky: Goals and Challenges*, Kluwer Law International, 2011.
- Czapliński W., *Zarys prawa europejskiego*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2002.
- Czapliński W., Wyrozumsk A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/48/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa zabawek, CELEX 32009L0048.
- EASA, *Proposal to create common rules for operating drones in Europe (A-NPA 2015-10)*, Kolonia 2015, <https://www.easa.europa.eu/system/files/dfu/A-NPA%202015-10.pdf> (dostęp 12.04.2016).
- EASA, *Prototype Commission Regulation on Unmanned Aircraft Operations*, 22.08.2016.
- EASA, *Technical Opinion. Introduction of a regulatory framework for the operation of unmanned aircraft*, 18.12.2015.
- EASA, *Transposition of Amendment 43 to Annex 2 to the Chicago Convention on remotely piloted aircraft systems (RPAS) into common rules of the air*, 3.04.2014.
- EUROCONTROL, *Integration of Unmanned Aerial Vehicles into future Air Traffic Management*, 22.01.2008.
- European RPAS Steering Group, *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.

- Federal Aviation Administration, Section 336 of Public Law 112-95.
- Gregorski M., *Regulacje dotyczące bezzałogowych statków powietrznych w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016.
- ICAO, Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, 7 grudnia 1944 r., Chicago (Dz.U. z 1959 r. nr 35, poz. 212 ze zm.).
- ICAO, *Manual on Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS)*, First Edition, Quebec 2015. https://www.eurocontrol.int/sites/default/files/doc_10019_manual_on_rpas.pdf (dostęp 4.08.2016).
- ICAO, *Przepisy ruchu lotniczego, Załącznik 2 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, wydanie dziesiąte, lipiec 2005 r. (Dz.U. z 1959 r. nr 35, poz. 212 ze zm.).
- ICAO, *Unmanned Aircraft Systems (UAS)*, Cir.328.AN/190, Montreal 2011.
- Komisja Europejska, *Remotely Piloted Aviation Systems (RPAS) – Frequently Asked Questions*, Bruksela 2014.
- Komisja Europejska, *Nowa era w dziejach lotnictwa. Otwarcie rynku lotniczego na cywilne wykorzystanie systemów zdalnie pilotowanych statków powietrznych w bezpieczny i zrównoważony sposób*, KOM(2014) 207, 9 kwietnia 2014 r.
- Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.* (Dz.U. z 1990 r., nr 74, poz. 439).
- Levin A., *Santa Delivering Drones for Christmas Amid Rising Safety Concern*, “BloombergBusiness”, 17.12.2014.
- Levy-Abegnoli J., *Europe could set global standards with world’s first civil drones rules*, The Parliament, 20.10.2015.
- Parlament Europejski, *Privacy and Data Protection implications of the civil use of drones*, PE 519.221, 2015.
- Petras C., *The Legal Framework for RPAS/UAS. Suitability of the Chicago Convention and its Annexes*, ICAO, 25.03.2015.
- Posaner J., *EU looks to expand drone regulations*, 15.10.2016.
- Rada Unii Europejskiej, *Towards a European strategy for the development of civil applications of Remotely Piloted Aircraft Systems (RPAS)*. Commission Staff Working Document, Brussels 2012.
- Riga Declaration on Remotely Piloted Aircraft “Framing the Future of Aviation”*, Ryga, 6 marca 2015.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE, Dz. Urz. UE L 79/1 z 19.3.2008.

- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 923/2012 z dnia 26 września 2012 r. ustanawiające wspólne zasady w odniesieniu do przepisów lotniczych i operacyjnych dotyczących służb i procedur żeglugi powietrznej oraz zmieniające rozporządzenie wykonawcze (WE) nr 1035/2011 oraz rozporządzenia (WE) nr 1265/2007, (WE) nr 1794/2006, (WE) nr 730/2006, (WE) nr 1033/2006 i (UE) nr 255/2010, Dz. Urz. UE L 281/1 z 13.10.2012.
- Rozporządzenie WE nr 785/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych, Dz. Urz. UE L 138 z 30.04.2004.
- Savić I., Kapetanović A., *Reaching for the European Sky*, PPP god. 50 (2011), 165, *Air Transport in the European Union*.
- Sciacchitano S., *Evolving ICAO's Regional Support*, Montreal, 24.11.2015.
- Thomas M., *Transport lotniczy: Jednolita europejska przestrzeń powietrzna*, Parlament Europejski, 2015.
- Tytgat L., *RPAS – EASA Update*, Montreal 2015.
- Urząd Lotnictwa Cywilnego, *Bezzałogowe statki powietrzne w Polsce*, Warszawa 2013.
- Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie C-6/64 pomiędzy: Flaminio Costa a E.N.E.L, CELEX 61964J0006.
- Wyrok Trybunału z dnia 10 września 1996 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec. Uchybienie zobowiązaniom Państwa Członkowskiego. Sprawa C-61/94, CELEX 61994J0061.
- Završnik A., *Drones and Unmanned Aerial Systems: Legal and Social Implications for Security and Surveillance*, Springer 2016.
- Zieliński T., *Funkcjonowanie bezzałogowych systemów powietrznych w sferze cywilnej*, Wydawnictwo Naukowe SILVA RERUM, Poznań 2014.

Słowa kluczowe: bezzałogowy statek powietrzny, dron, UAS, prawo lotnicze, EASA, Unia Europejska

Key words: Unmanned Aerial Vehicle, Drone, UAS, Aviation Law, EASA, European Union

Unmanned Aerial Vehicles in European and International Law

Abstract

The paper covers the topic of unmanned aerial vehicles in European and international law. Proposed changes and planned new regulations are also included in the overview. After introducing the basic terminology, the article tackles the problem of international responsibility and legal collision. Further analysis presents the division of legal competencies connected with unmanned aviation in the international legal system. In this context the current status of EASA consultation process has also been presented. The aim of this process is to deliver new regulations for unmanned aerial vehicles in the European Union. The article summarizes current legal status of unmanned aviation, including also ongoing legislation processes.