

UZASADNIENIE

Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie w sprawie zezwolenia na czynności podlegające zakazom, w stosunku do bobra europejskiego (*Castor fiber*) – zwanego dalej „bobrem”, wykonuje delegację zawartą w art. 56a ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, 2244 i 2340). Przepis ten stanowi, że regionalny dyrektor ochrony środowiska może zezwolić na obszarze swojego działania, na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, m.in. w stosunku do bobra, na czynności podlegające zakazom określonym w art. 52 ust. 1 powyższej ustawy, oraz wymienionym w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt (Dz. U. z 2016 r. poz. 2183).

Bóbr europejski został wymieniony pod poz. 6 – załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt i jest gatunkiem objętym częściową ochroną prawną. Obserwowany w ostatnim dziesięcioleciu wzrost działalności środowiskowej bobrów, obok pozytywnych efektów w postaci tworzenia nowych wilgotnych i bagiennych siedlisk, a także małych zbiorników retencyjnych, przyczynił się również do powstawania coraz większych szkód w gospodarce człowieka. Terenami szczególnie narażonymi na szkodliwą działalność bobrów są obszary wokół cieków wodnych i wód stojących, gdzie zwierzę to znajduje dogodne warunki siedliskowe. Stała obecność wody oraz bazy żerowej w postaci drzew i krzewów są podstawowymi czynnikami warunkującymi obecność tych zwierząt na opisywanych terenach. Z uwagi na niską aktywność ludzi, miejsca te stwarzają doskonałe warunki dla funkcjonowania bobrów.

Wyrządzane szkody dotyczą:

- grobli stawowych gdzie bobry kopią nory;
- łąk i pastwisk ulegających degradacji w wyniku długotrwałego zalegania wody oraz kopanych nor w gruncie;
- zgryzanych zadrzewień wzdłuż cieków wodnych.

Podobna sytuacja ma miejsce w brzegach cieków wodnych (szczególnie na uregulowanych odcinkach), gdzie uszkodzenie skarp prowadzi do deformacji koryt. Na rzekach bobry budują tamy, których celem jest piętrzenie wody w celu stworzenia odpowiednich dla nich warunków siedliskowych. Działalność ta prowadzi do utrudnień w przepływie wód, zwiększając tym samym zagrożenie podtopieniami. W wyniku bytowania bobrów zagrożone jest także prawidłowe funkcjonowanie, a tym samym bezpieczeństwo jazów wodnych, przepustów, mostów wiaduktów, a także zapór zbiorników wodnych. Urządzenia wodne, uszkodzone bądź niesprawne wskutek funkcjonowania bobrów, stanowią zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa powszechnego, co wymaga podejmowania przez właścicieli i zarządców nieustannych działań naprawczych generujących wysokie koszty.

Celem niniejszego zarządzenia jest przede wszystkim ograniczenie szkód wyrządzanych przez omawiany gatunek we wspomnianych wcześniej urządzeniach wodnych, za których stan odpowiadają ich właściciele, zarządcy i dzierżawcy. Umożliwienie wykonywania czynności zakazanych w stosunku do omawianego gatunku przyczyni się do ograniczenia strat materialnych spowodowanych zalaniem gruntów rolnych, bezpiecznego użytkowania gruntów i wypasu zwierząt gospodarskich na terenach przyległych do cieków wodnych. Podjęcie czynności wskazanych w zarządzeniu przyczyni się do ograniczenia szkód wyrządzonych przez ten gatunek oraz przełoży się na sprawne działanie urządzeń wodnych, a tym samym zmniejszenie ryzyka podtopień.

W opracowaniach dotyczących bobra podaje się teoretyczną wielkość populacji bobra europejskiego w Polsce zapewniającą jego zachowanie we właściwym stanie ochrony. Wielkość krajowej populacji, stanowiąca optymalną ilość rodzin, gwarantującą ciągłość reprodukcyjną

populacji, może wynosić 3529 stanowisk bobrowych. Przyjmując, że w Polsce średnia liczebność stanowiska bobrów wynosi około 3,7 osobników, szacunkową wielkość populacji zapewniającą jej stabilność i zachowanie we właściwym stanie ochrony można określić na ok. 13 057 osobników. Opisywany gatunek już dawno przekroczył tę wartość i wykazuje bardzo silny wzrost populacji. Według danych GUS w roku 2000 na terenie Polski populacja bobra wynosiła 24 464 osobników, w 2010 r. 68 993 osobników, w 2013 r. 96 658 osobników, a w 2018 r. 127 173 osobniki. Tendencję znacznego wzrostu populacji bobra na terenie województwa mazowieckiego potwierdzają obserwacje własne poczynione przez pracowników Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie. Doszło do przegęszczenia populacji, co objawia się zajmowaniem suboptymalnych siedlisk i dotychczas uważanych za nieodpowiednie dla egzystencji tego gatunku. Osobniki zasiedlają płytkie rowy melioracyjne, małe oczka wodne wykopane w ogrodach przydomowych, kanały przebiegające wzdłuż ruchliwych szlaków komunikacyjnych czy też przydrożne rowy i nasypy.

Brak naturalnych wrogów dodatkowo skutkuje dalszym wzrostem populacji. Zwierzęta powodują obecnie duże straty gospodarcze. Analiza zgłaszanych wniosków przez poszkodowanych do oszacowania i wypłaty odszkodowania za szkody powodowane przez bobry potwierdza wzrost strat gospodarczych. W 2009 roku liczba wypłaconych odszkodowań na terenie województwa mazowieckiego wyniosła 297 zgłoszeń, w 2018 roku osiągnęła liczbę 1339 zgłoszeń, co daje ponad czterokrotny przyrost szacowanych zgłoszeń. Wartość wypłaconych odszkodowań w analizowanym czasie wzrosła ponad 7,7 razy, tj. od kwoty 855 417,00 zł w 2009 roku do 6 588 673,85 zł w 2018 roku. Sumarycznie w latach 2008 - 2018 Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie wypłaciła kwotę 39 917 302,27 zł za szkody wyrządzone przez bobry na terenie województwa mazowieckiego. Informacje te świadczą o ciągłym dynamicznym wzroście populacji bobra w województwie mazowieckim, czego skutkiem jest ilość wyrządzanych szkód w różnych rodzajach mienia.

Warto podkreślić, iż przeniesienie bobrów, jak wynika z opracowania „*Bóbr – inżynier środowiska*” (2013., P. Janiszewski, Daunpol Sp. z o.o., Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Warszawie) jest mało skuteczne, wiąże się z dużymi kosztami przesiedlenia oraz z trudnością znalezienia nowego, dogodnego siedliska dla schwytanych osobników. Ten sposób sprawdza się jedynie w indywidualnych przypadkach, a stanowiska z których odławiane były bobry są w niedługim czasie zasiedlane przez nowe osobniki z lokalnej populacji. Zastosowanie na szeroką skalę metod minimalizowania szkód nie jest możliwe ze względu na wysokie koszty i brak środków finansowych na ten cel. Koszty zastosowania rozwiązań takich jak np. rury przelewowe w tamach i ich regularnej konserwacji często znacznie przekraczają wartość szkód. W wielu przypadkach rozwiązania alternatywne do odstrzału nie są możliwe do zastosowania lub nie przynoszą oczekiwanych skutków, są mało efektywne. Mając na uwadze powyższe, proponuje się działania kompleksowe – stosowanie rozwiązań minimalizujących konflikty między bobrem, a człowiekiem w miejscach, gdzie jest to możliwe i uzasadnione (również ekonomicznie) oraz likwidacja stanowisk bobra w miejscach, gdzie ze względu na powodowane dotkliwe szkody zwierzęta te nie powinny występować. Przyjęte działania polegające na odstrzale redukcyjnym nie wykluczają stosowania innych działań wspomagających minimalizowanie uciążliwości związanych z występowaniem bobrów.

W ciągu kilku ostatnich lat Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie podejmował działania zmierzające do ograniczenia szkód powodowanych przez bobry m.in. poprzez realizację projektu pn. *Ograniczanie szkód materialnych wyrządzanych przez bobry w gospodarstwach rolnych i leśnych*. W ramach projektu grodzono wytypowane działki i gospodarstwa rolne, na terenie, których w latach poprzednich odnotowano szkody, a w tamy bobrowe wstawiono rury, ograniczając w ten sposób zalewanie przyległych łąk i upraw. W latach

2013 - 2018 na terenie województwa mazowieckiego wykonano zabezpieczenia przed szkodami w formie ogrodzeń w 45 gospodarstwach. Koszty realizacji tych działań wyniosły 183 219,62 zł. Pod koniec 2019 roku planowana jest kontynuacja działań poprzez grodzenie 3 kolejnych gospodarstw, szacowany koszt realizacji wyniesie około 35 000,00 zł.

Od wielu lat Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie oprócz działań minimalizujących prowadzi także działania edukacyjne w zakresie prawnych i technicznych możliwości zabezpieczania gospodarstw przed szkodami wyrządzanymi przez bobry. Wydany został poradnik *Bóbr – inżynier środowiska*, w którym opisano metody zapobiegania szkodom wyrządzanym przez bobry, a także sposoby zmniejszania negatywnych skutków ich działalności. Poradnik jest systematycznie przekazywany poszkodowanym podczas oględzin szkód dokonywanych przez pracowników RDOŚ w Warszawie. W latach 2014-2018 Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie wydał w stosunku do bobra 718 decyzji na odstępstwa od zakazów w tym m.in. niszczenie tam, chwytanie i przenoszenie w inne lokalizacje. Jednak te wszystkie działania nie zatrzymały tendencji wzrostu populacji bobra w naszym województwie, a w rezultacie doszło do przegęszczenia populacji, co objawia się zajmowaniem przez osobniki tego gatunku siedlisk jeszcze do niedawna uznawanych za nieodpowiednie, tj. płytkie rowy melioracyjne, małe oczka wodne, przydrożne rowy. W niniejszej sprawie brak jest rozwiązań alternatywnych w stosunku do celu jaki założono. Rozwiązania alternatywne, takie jak np. przemieszczenie lub niszczenie tam, nor, żeremi bobrów nie prowadzą do trwałego rozwiązania problemu. Ponadto w przypadku bobra, który jest objęty częściową ochroną gatunkową dopuszcza się możliwość redukcji populacji, co wynika z definicji ochrony gatunkowej zawartej w art. 5 pkt 4 ustawy o ochronie przyrody, która brzmi „ochrona częściowa – ochronę gatunków roślin, zwierząt i grzybów dopuszczającą możliwość redukcji liczebności populacji oraz pozyskiwania osobników tych gatunków lub ich części”.

W kontekście powyższego, eliminacja bobrów w ilości wskazanej niniejszym zarządzeniem tj. 267 osobników będzie skutkować ograniczeniem populacji gatunku maksymalnie o ok. 1,64 % populacji tego gatunku na terenie województwa mazowieckiego. Wszystkie przygotowane przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, projekty zarządzeń zezwalających na odstrzał dotyczą maksymalnie 1465 osobników w przeciągu 3 lat, co stanowi 9 % populacji tego gatunku na terenie województwa mazowieckiego. Średni przyrost naturalny populacji bobra w latach 2010-2015 wg danych dotyczących liczebności bobra podawanych przez GUS wynosi około 10 % rocznie. Wielkość odstrzału bobra jest, zatem zbliżona do średniej wielkości przyrostu naturalnego populacji w województwie mazowieckim. Uwzględniając fakt, że zezwolenie dotyczy liczby osobników możliwych do odstrzału w 3 letnim okresie obowiązywania zarządzenia, rzeczywista roczna wielkość odstrzału bobra będzie niższa od średniej wielkości przyrostu naturalnego populacji. Ponadto, warto również mieć na uwadze, że właściwy stan ochrony musi być zachowany w regionie biogeograficznym w skali całego kraju. W związku z powyższym nie występuje zagrożenie nawet, jeśli dojdzie do obniżenia liczebności lokalnej populacji. Tym samym wydawane zarządzenia nie stwarzają ryzyka pogorszenia stanu ochrony w skali kraju.

Dodatkowo należy podkreślić, że w dniu 11 listopada 2019 r. wygasło Zarządzenie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie z dnia 26 października 2016 r. w sprawie wydania zezwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego (*Castor fiber*), (Dz. Urz. Woj. Maz. poz. 9146) . Zarządzenie to umożliwiała odstrzał 468 osobników bobra w ciągu trzech lat na terenie Zarządu Okręgowego Polskiego Związku Łowieckiego w Siedlcach i obwodu łowieckiego nr 381 położonego na terenie Zarządu Okręgowego Polskiego Związku Łowieckiego w Białej Podlaskiej. Na podstawie tego zarządzenia do końca 2018 roku dokonano odstrzału 56 osobników bobra, co stanowi 11,97 % wszystkich możliwych do odstrzału osobników.

Ograniczenie populacji bobrów w gminach wskazanych w niniejszym zarządzeniu nie wpłynie również znacząco negatywnie na cele ochrony obszarów Natura 2000, ponieważ miejsca wskazane do wykonania czynności zakazanych (zabijania) w zarządzeniu położone są poza granicami obszarów Natura 2000, w których bóbr jest przedmiotem ochrony. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie przygotowując projekt zarządzenia zezwalającego na odstrzał bobra dokonał szczegółowej analizy jego wpływu na obszary Natura 2000. Należy również mieć na uwadze, że zarządzenie nie obejmuje rozbiórki tam, w związku, z czym obecny stan siedlisk po odstrzale bobrów zostanie utrzymany, tym samym wpływ na inne gatunki i siedliska będące przedmiotem ochrony nie będzie znaczący. Monitoring stanu populacji prowadzony będzie w ujęciu rocznym przez Polski Związek Łowiecki, tak, więc będzie możliwe coroczne analizowanie zmian liczebności populacji i podejmowanie właściwych decyzji dotyczących kontynuowania bądź zaprzestania odstrzału.

Biorąc pod uwagę powyższe zostaną zachowane warunki określone w art. 56a ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody.

Projekt przedmiotowego zarządzenia został udostępniony społeczności lokalnej w dniach 24 października – 12 listopada 2019 r., poprzez wywieszenie w siedzibie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie, siedzibie Wydziału Spraw Terenowych w Siedlcach oraz na stronie internetowej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Warszawie. W wyznaczonym terminie do niniejszego projektu nie wpłynęły żadne uwagi i wnioski.

Projekt przedmiotowego zarządzenia został pozytywnie zaopiniowany przez Regionalną Radę Ochrony Przyrody w Warszawie.

Projekt niniejszego zarządzenia uzyskał uzgodnienie Wojewody Mazowieckiego.

Wejście w życie niniejszego zarządzenia nie spowoduje dodatkowych obciążeń dla budżetu Państwa, może natomiast wpłynąć korzystnie, m.in. poprzez zmniejszenie wysokości nakładów na utrzymanie, remonty i zabezpieczenie urzędzeń istotnych dla zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego oraz zmniejszenie wysokości wypłacanych odszkodowań.

Ocena Skutków Regulacji (OSR)

1. Cel wprowadzenia zarządzenia.

Celem wprowadzenia zarządzenia jest wypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 56a ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 1614, z późn. zm.), zgodnie z którą, regionalny dyrektor ochrony środowiska może zezwolić na obszarze swojego działania, na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobra europejskiego, jeżeli czynności, których dotyczy zarządzenie, nie są szkodliwe dla zachowania we właściwym stanie ochrony dziko występujących populacji gatunku objętego zarządzeniem oraz leży to w interesie zdrowia lub bezpieczeństwa powszechnego lub wynika to z konieczności ograniczenia poważnych szkód w odniesieniu do upraw rolnych, inwentarza żywego, lasów, rybostanu, wody lub innych rodzajów mienia. Przewiduje się, że realizacja niniejszego zarządzenia ustabilizuje się stan populacji bobra europejskiego i dzięki temu ograniczy szkody wyrządzane przez ten gatunek.

2. Podmioty, na które oddziałuje akt normatywny.

Projekt zarządzenia będzie oddziaływał:

- 1) na Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska w Warszawie;
- 2) na Zarząd Okręgowy Polskiego Związku Łowieckiego, na terenie którego znajdują się obwody łowieckie wymienione w regulacji;
- 3) jako powszechnie obowiązujący akt prawa miejscowego na wszystkie podmioty, które znajdują się lub znajdują w zasięgu terytorialnym objętym jego regulacją;

3. Konsultacje.

Projekt zarządzenia jako akt prawa miejscowego podlega na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464) uzgodnieniu z Wojewodą Mazowieckim.

4. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżet jednostek samorządu terytorialnego.

Regulacja nie spowoduje dodatkowych obciążeń dla budżetu Państwa, może natomiast wpłynąć korzystnie na budżet Państwa, w szczególności dzięki zmniejszeniu wysokości nakładów na utrzymanie, remonty i zabezpieczenie urzędzeń istotnych dla zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpowodziowego oraz zmniejszeniu wysokości wypłacanych odszkodowań.

5. Wpływ regulacji na rynek pracy.

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

6. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki.

7. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny.

Projektowana regulacja nie ma wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

8. Ocena pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Regulacja objęta przedmiotowym zarządzeniem nie jest objęta prawem UE. Niniejsze zarządzenie jest zgodne z prawem Unii Europejskiej.