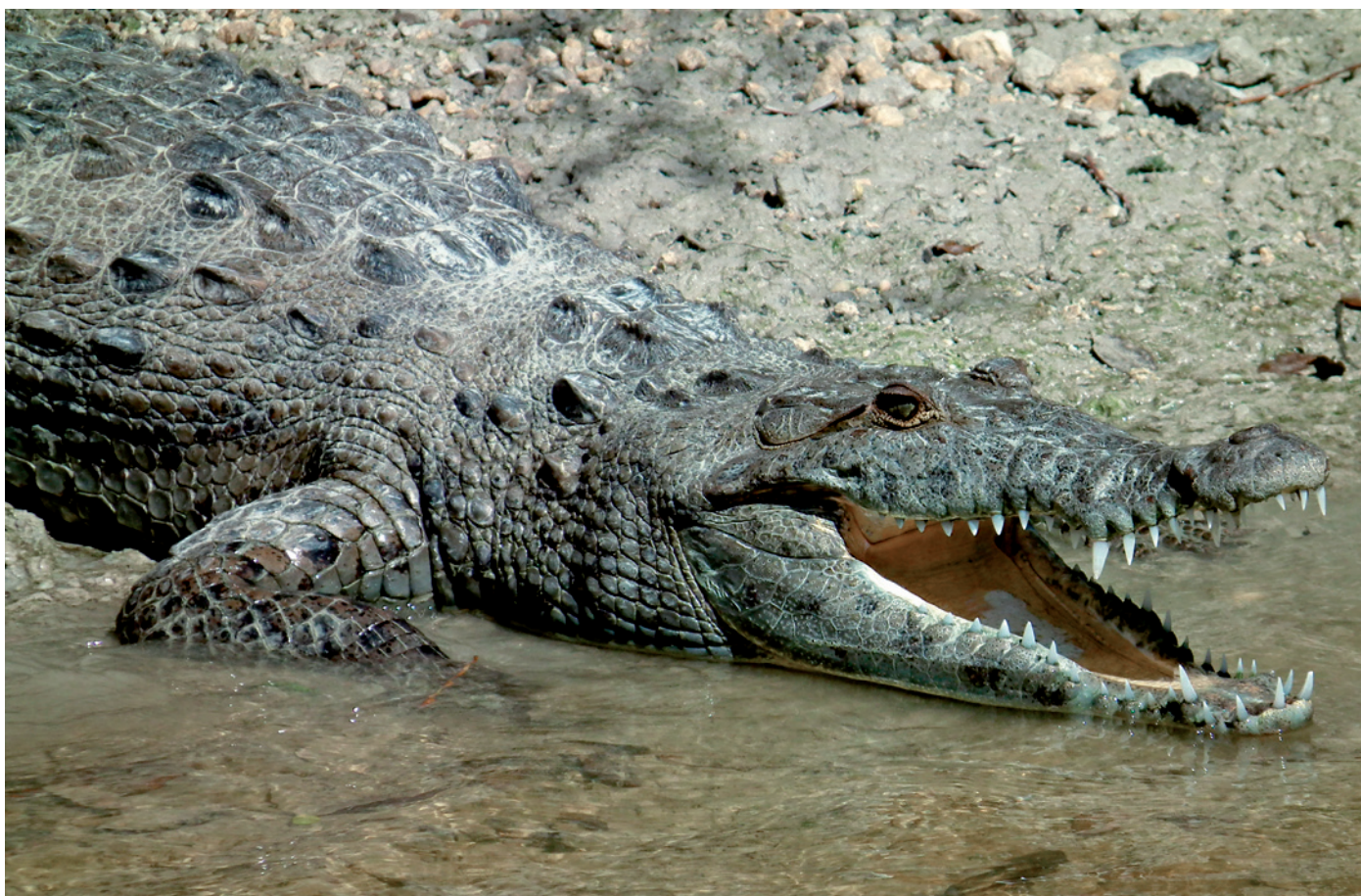




Početnost krokodýla amerického (*Crocodylus acutus*) se ve Spojených státech odhaduje na 1 200 jedinců. Nejpočetnější populace obývá floridský národní park Everglades.

Foto Jan Plesník

# Organizace ochrany přírody v USA: poučení pro Evropu?

František Pelc a Jan Plesník

Péče o životní prostředí ve Spojených státech věnuje již od přelomu 60. a 70. let 20. století zvýšenou pozornost omezování znečišťování cizorodými látkami ohrožujícími lidské zdraví. Uplatňují se zde špičkové technologie a vzhledem k objemu amerického hospodářství dokáže federální vláda i vlády jednotlivých států vyčlenit v naléhavých případech v překvapivě krátké době nemalé finanční prostředky. Přesto si v resortu životního prostředí v USA uchovává významné postavení i ochrana přírody.

## Agentura ochrany životního prostředí: značně široká nika

Agentura ochrany životního prostředí Spojených států (*U.S. Environmental Protection Agency, USEPA*, [www.epa.gov](http://www.epa.gov)) byla ve srovnání s jinými federálními (celostátními) institucemi založena poměrně pozdě. Stalo se

tak až v roce 1970, tedy v době, kdy rychle narůstal zájem americké veřejnosti o otázky životního prostředí. Ačkoliv EPA není ministerstvem, její současná ředitelka je členkou vlády. Několik pokusů přeměnit ji zákonnou úpravou ve standardní ministerstvo, z nichž poslední uskutečnil prezident George Bush, Kongres odmítl.

Jak sami pracovníci agentury říkají, podstatné není, zda je jejich instituce ministerstvem, ale jaké má pravomoci. A ty jsou, a to i proti západoevropským zemím, Japonsku či Austrálii, nemalé. Z tohoto pohledu představuje EPA kombinaci ústředního orgánu státní správy, odborné či dokonce vědeckovýzkumné instituce, inspekce životního

prostředí a celostátního veřejně přístupného zdroje důvěryhodných informací o stavu, změnách a vývojových trendech hlavních složek životního prostředí.

Základním posláním EPA je chránit lidské zdraví a přírodní prostředí, tedy ovzduší, vodní prostředí a souš. Agentura navrhuje Kongresu témata, pro něž by měl být schválen nový zákon. Vlastní znění nové legislativní normy pak připravuje americký parlament. To je zajímavý postup, který může znamenat, že výsledná norma procesně lépe zapadá do praxe. Jakmile Kongres příslušnou legislativu schválí, EPA rozpracovává standardy, pravidla, koncepce, strategie, přístupy a návody k jejímu naplňování a vydává ke schváleným zákonům prováděcí předpisy. Připomeňme, že státní správa v USA bývá oprávněně považována za nejvíce decentralizovaný systém na světě. Limity, kupř. přípustné koncentrace škodlivin povolené federálními zákony, jsou nejvyšší možné a jednotlivé státy mají rozdílně přísnou legislativu na ochranu životního prostředí. Jak washingtonské ústředí, které zaměstnává více než polovinu všech pracovníků EPA, tak deset poboček rozmístěných po celých USA proto spolupracují s orgány státní správy, které v členských státech zodpovídají za ochranu životního prostředí. Nejenže jim poskytují odbornou pomoc, ale EPA vládám států uděluje i granty na konkrétní projekty.

Již jsme zmínili, že pracovníci EPA působí jako federální inspektoři životního prostředí. Mohou upozornit příslušnou vládu, že na území daného státu není dodržován některý z celostátních environmentálních zákonů. Pokud není zjednána náprava, EPA omezí nebo zcela zastaví finanční podporu poskytovanou konkrétnímu státu. Jestliže se ani poté situace nezlepší, udělí Agentura provinilému subjektu pokutu. V krajním případě může odebrat povolení: u průmyslových a zemědělských podniků tento krok znamená zastavení výroby.

Pro svou činnost se proto EPA neobejde bez aktuálních informací o stavu životního prostředí. Šest tisíc pracovníků Agentury monitoruje a zkoumá nejrůznější environmentální otázky a EPA provozuje 27 dobře vybavených laboratoří. Navíc Agentura ochrany životního prostředí Spojených států financuje řadu vědecko-výzkumných projektů uskutečňovaných akademickými pracovišti i soukromými firmami. Zajímavá je také její profesní struktura: více než polovinu zaměstnanců tvoří přírodovědci, technici a další odborníci na péči o životní prostředí, zatímco zbytek představují právníci, informatici a specialisté na styk s veřejností. Významnou část kapacit EPA věnuje informování a vzdělávání veřejnosti, a to prostřednictvím jak internetu a sociálních sítí, tak nejrůznějších celostátních a regionálních kampaní.

Z ochrany přírody zodpovídá EPA za sledování a regulaci invazních nepůvodních druhů a jejich odstraňování z ekosystémů. V USA jsou právě tyto organismy považovány za znečištění prostředí stejně jako široká škála kontaminujících látek. Pokud budeme uvažovat celé Spojené státy včetně Havajských ostrovů a Aljašky, podle oficiálních zpráv představují invazní nepůvodní druhy v USA vůbec nejdůležitějšího činitele způsobujícího úbytek biologické rozmanitosti.

## Druhové ochráně se věnuje samostatná instituce

Jednu ze dvou „zelených“ agentur, tedy státních institucí zabývajících se ochranou přírody, představuje Správa Spojených států pro ryby, planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichy (*U.S. Fish and Wildlife Service, USFWS*, [www.fws.gov](http://www.fws.gov)). Vznikla v roce 1940 sloučením Úřadu pro rybolov a Biologického průzkumu a společně se sesterskou organizací Správa národních parků Spojených států (*USNPS*) spadá pod ministerstvo vnitra. Jak ostatně vyplývá z jejího názvu, soustřeďuje se na péči o flóru, faunu včetně ryb a o přírodní biotopy.

Nejdůležitější činností FWS zůstává naplňování zákona o ohrožených druzích (viz rámeček). Přitom se zaměřuje na všechny druhy a další jednotky, na něž se uvedená legislativa vztahuje, s výjimkou mořských organismů. Kromě celostátně chráněných druhů se Správa věnuje i stěhovavým ptačím druhům a migrujícím sladkovodním rybám.

Navíc spravuje 556 národních útočišť planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, jako je například Medvědí údolí v Oregonu. Vedle washingtonského ústředí a osmi regionálních poboček sestává FWS z téměř 700 terénních pracovišť. Rovněž část pracovníků Správy se zabývá výzkumem: dobrých výsledků dosahují zejména společná pracoviště FWS a některých univerzit.

Také Správa Spojených států pro ryby, planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichy podporuje granty činnost státní správy jednotlivých členských států USA, v tomto případě pochopitelně při ochraně flóry a fauny. Výčet druhů chráněných na Havajských ostrovech se značně odlišuje od soupisu taxonů, na něž se vztahuje zákonná ochrana ve státě Montana.

V rámci FWS působí zvláštní oddělení o 350 zaměstnancích, které sleduje porušování zákonů na ochranu fauny a flóry. Protože Správa je současně vědeckým i výkonným orgánem Spojených států pro CITES (Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin), používají její agenti takových způsobů potírání kriminality, jako je změněná identita a řízená provokace. Pomáhá jim při tom vyšetřovací laboratoř, schopná provádět nejnovější metody molekulární genetiky. Spíše jako zajímavost pro milovníky westernů uvedme, že podle zvláštního zákona na ochranu orlů bělohlavého a skalního uděluje FWS indiánským kmenům výjimky na získání per těchto velkých dravců pro náboženské účely.



Honosné sídlo Agentury životního prostředí Spojených států se nachází na prestižní washingtonské adrese.

Foto Jan Plesník



*Yellowstonský národní park je nejstarším chráněným územím svého druhu na světě a kromě bohaté fauny a flóry, gejzírů, rozsáhlých lesů a prérií v sobě ukrývá i geomorfologické krásy. Jeho rozloha dosahuje téměř trojnásobku plochy Libereckého kraje. Foto František Pelc*

## Správa národních parků se nestará jen o národní parky

Nejstarší ze tří federálních institucí na ochranu prostředí je Správa národních parků Spojených států (U.S. National Park Service, USNPS, [www.nps.gov](http://www.nps.gov)). U jejího zrodu stála v roce 1916 skupina úspěšných obchodníků, umělců a vědců. V té době existující devět národních parků sice spravovalo ministerstvo vnitra, ale odděleně a nekoordinovaně. V roce 1933 se do pravomoci NPS dostala i péče o památky občanské války, později i další kulturní a historické pamětihodnosti. Důvod zařazení obou „zelených agentur“ pod ministerstvo vnitra spočívá v tradici: prvními správci národních parků v USA byli po armádě právě policisté. Úředníci obou celostátních „zelených agentur“ mají z výše uvedeného důvodu v některých situacích pravomoci policistů.

V současnosti spravuje NPS území o rozloze 338 000 km<sup>2</sup>, přičemž jen 5% z této plochy zabírají soukromé pozemky. Jedná se o celkem 397 lokalit, z toho 58 národních parků. Správa má na starosti přírodní a kulturní památky řazené celkem do 20 kategorií (kupř. národní památka, národní bojiště, vojenský a historický park, jezerní a mořský břeh, rekreační oblast, scénická řeka a stezka): zvláštní postavení mezi nimi zaujímá sídlo amerického prezidenta, známý Bílý dům. Zatímco největší lokalita, aljašský národní park a přírodní rezervace Wrangell – St. Elias, odpovídá plochou Chorvatsku nebo celým Čechám (53 000 km<sup>2</sup>), na opačné straně se krčí národní památník Tadeusze Kosciuszka v Pensylvánii, rozprostírající se na pouhých 80 m<sup>2</sup>. Tato skutečnost vysvětluje, proč Světová databanka chráněných území (WDPA), spravovaná Světovým informačním střediskem ochrany přírody Programu OSN pro životní prostředí (UNEP-WCMC), zahrnuje mj. také památník obětem vietnamské války vybudovaný ve Washingtonu. NPS zodpovídá za 18 z 21 lokalit světového dědictví UNESCO nacházejících se na území USA. Kromě lokalit celostátního významu vyhláší chráněná území také jednotlivé státy (např. státní parky). Zatímco v některých z nich odpovídá stupeň ochrany téměř národním parkům, jiné mají spíše proklamativní charakter.

Podle úřední statistiky zavítalo v roce 2010 do lokalit řízených NPS 281 milionů turistů. Zájem amerických a zahraničních návštěvníků o národní parky, národní památky a památníky a další chráněné plochy není rovnoměrný. V pořadí návštěvnosti první desetina z nich totiž přiláká více než 60% všech zájemců. I přes pro Američany nízké vstupné (celoroční vstupenka na všechny federální pozemky přijde na 80 USD, senioři zaplatí 10 USD) tvoří příjem z něho 10% rozpočtu NPS. Při rozdělování tohoto příjmu platí

### Předběhl zákon o ohrožených druzích dobu?

Bezesporu nejdůležitější právní normou na ochranu přírody ve Spojených státech zůstává zákon o ohrožených druzích (*Endangered Species Act, ESA*), schválený v roce 1973. Až do přijetí směrnice o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin tehdejším Evropským hospodářským společenstvím (EHS) o 19 let později představoval vůbec nejkomplexnější legislativní nástroj na ochranu přírody, protože účelně propojuje druhovou a územní ochranu. Navíc zahrnuje nejen druhy, ale i poddruhy a v případě obratlovců dokonce ohrožené nebo potenciálně ohrožené místní populace.

K 5. 5. 2012 se zákon o ohrožených druzích vztahoval na 1 913 ohrožených nebo potenciálně ohrožených druhů planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a dalších organismů, z nichž 1 323 se vyskytuje v USA. Zákon totiž platí také pro organismy žijící mimo území Spojených států, zejména chráněné CITES, kterou americká vláda od samého začátku silně podporuje. Uvedená právní norma jasně stanoví, že vyrušování, zraňování, usmrcování, lov, odstřel, odchyt chráněných organismů nebo jakýkoli pokus o takovou činnost jsou nezákonné. Pro každý ohrožený nebo potenciálně ohrožený druh má být vypracován a uskutečněn plán péče, v českém jazyce někdy označovaný i jako plán obnovy. Část výdajů na plány péče o chráněné druhy ptáků a savců považované za zvěř je hrazena z výnosů zvláštní daně, která byla v roce 1940 uvalena nejen na lovecké zbraně a střelivo, ale i na loveckou konfekci a obuv.

Kromě vlastní ochrany jedinců, populací a uvedených taxonů zákon zavádí také ochranu kritického biotopu, což je nejmenší možná plocha poskytující cílovému druhu zdroje nezbytné pro přežití. Protože zákon o ohrožených druzích pochopitelně platí i na soukromých pozemcích, zabírajících v USA více než polovinu veškeré půdy, dochází v určitých případech ke střetu vlastníků půdy se zájmy zákona. Proto byl novelizován institut plánu ochrany biotopu, který vlastníkovi umožňuje za to, že uskuteční nebo financuje opatření v zájmu ochrany přírody, zničit část populace cílového druhu nebo jí osídlené prostředí.

Aby byla populace obratlovců, poddruh či druh zařazený mezi druhy chráněné podle ESA, musí splňovat určité podmínky. Nedávné porovnání Červeného seznamu Mezinárodní unie na ochranu přírody (IUCN), zahrnující výběr celosvětově ohrožených druhů a nižších taxonů, potvrdilo, že jen 43% globálně ohrožených ptačích druhů vyskytujících se v USA zákon o ohrožených druzích již chrání. V případě savců, obojživelníků, plžů a hmyzu není ve Spojených státech chráněno průměrně 74% druhů čelících v celosvětovém měřítku zvýšenému nebezpečí vyhubení nebo vyhynutí.

**Tabulka** Přehled federálních institucí zabývajících se ochranou životního prostředí v USA

| Název                                                                     | Předmět činnosti                                                                           | Počet poboček | Počet zaměstnanců                                                     | Rozpočet 2012 (miliardy USD) |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Agentura ochrany životního prostředí (USEPA)                              | ochrana lidského zdraví a prostředí vypracováním a vynucováním podzákonných právních norem | 10            | 17 000                                                                | 8,9                          |
| Správa pro ryby, planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichy (USFWS) | péče o faunu, flóru a přírodní biotopy                                                     | 8             | 8 000                                                                 | 2,3                          |
| Správa národních parků (USNPS)                                            | péče o přírodní a kulturní lokality celostátního významu                                   | 7             | 22 000 (trvalý poměr, termínovaný pracovní poměr, sezonní pracovníci) | 2,9                          |

zásada, že návštěvníky nejvíce vyhledávané lokality si ponechávají jen část, zbytek slouží k financování těch, jejichž zisk ze vstupného bývá podstatně nižší.

Počet zaměstnanců Správy se v letním období zvyšuje o několik tisíc: jedná se jak o strážce, tak o personál informačních středisek a dalších zařízení provozovaných NPS. Také část zaměstnanců NPS se věnuje na plný úvazek terénnímu výzkumu. Správě národních parků Spojených států navíc každoročně pomáhá bezplatně ve svém volnu na 220 000 dobrovolníků.

Protože chráněná území v USA nemají zónování, snaží se NPS ve spolupráci s jed-

notlivými státy obklopotovat stávající národní parky menšími chráněnými územími tvořícími jejich ochranná pásma.

Ani národním parkům ve Spojených státech se nevyhnula snaha zmenšit jejich rozlohu nebo předat jejich správu soukromým firmám. Americká veřejnost hlasitými protesty tyto kroky opakovaně odmítla.

### Co mají instituce ochrany prostředí v USA společné

Ochranu životního prostředí v celostátním měřítku zabezpečuje „šedá“ Agentura ochrany životního prostředí Spojených stá-

tů a dvě „zelené“, jmenovitě Správa Spojených států pro ryby, planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichy a Správa národních parků Spojených států. Bez ohledu na omezení vládních výdajů zůstává rozpočet všech tří zmiňovaných federálních institucí stabilní. Již od poloviny 90. let 20. století představuje koncepční rámec pro činnost všech federálních institucí zaměřených na životní prostředí péče o ekosystémy. Kromě vlastní rozsáhlé činnosti vyplývající z příslušných právních norem věnují uvedené organizace zvýšenou pozornost informování a vzdělávání veřejnosti i cílových skupin obyvatelstva s cílem získat jejich podporu pro trvalou péči o přírodu a životní prostředí. Snadný přístup k informacím o aktuálním stavu životního prostředí i pro běžného daňového poplatníka, vliv místních obyvatel na hodnocení vlivu na životní prostředí, dobrý systém dlouhodobě sledující a zpětně vyhodnocující vývoj složek prostředí a nejrůznější činnosti, při kterých pomáhá veřejnost vědcům získávat údaje (občanská věda), jsou proto samozřejmostí.

Přestože Spojené státy jsou v mnoha ohledech jen obtížně porovnatelné s Evropou, tamější zkušenosti státní ochrany přírody jsou inspirující i pro naše podmínky. A to zejména v době, kdy v rámci úspor vynakládání veřejných prostředků se hledají i možnosti racionální optimalizace resortních struktur. Vyhneme se tak tomu, že někdy v budoucnosti znovu objevíme Ameriku. A to doslova.

*F. Pelc je ředitelem Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, J. Plesník působí jako poradce ředitele Agentury ochrany přírody a krajiny ČR*

## SUMMARY

### Pelc F. & Plesník J.: Nature Conservation Structure in the United States: Any Lessons Learnt for Europe?

Since the late 1960s and early 1970s, the United States environmental protection efforts have been paying special attention to reducing environmental pollution affecting human health. Nevertheless, nature conservation has been maintaining its important position within the U.S. environmental sector.

In the United States, there is a “grey” agency as well as two “green” agencies. The U.S. Environmental Protection Agency (EPA) is an agency of the federal government of the United States charged with protecting human health and the environment, by writing and enforcing regulations based on laws passed by Congress. The EPA conducts environmental assessment, research, and education and it also deals with invasive alien species. The Agency has the responsibility of maintaining and enforcing national standards under a variety of environmental laws. In addition to EPA headquarters based in Washington, D.C., each of the 10 EPA regional offices is responsible within its states for implementing

the Agency's programmes, except those that have been specifically delegated to states. A federal governmental authority dedicated to the management of fish, wildlife, and natural habitats, the U.S. Fish and Wildlife Service (FWS) was established within the United States Department of the Interior in 1940. The Service consists of a central administrative office with eight regional offices and nearly 700 field offices distributed throughout the United States. The FWS administers, *inter alia*, the Endangered Species Act and measures to conserve migratory bird and fish species. The other U.S. federal nature conservation authority, the National Park Service (NPS), manages all national parks, many national monuments, and other conservation and historical properties with various title designations. In total, the 22,000 employees of the NPS oversee 397 units, of which 58 are designated national parks. Despite cuts in the U.S. federal budget, all the three agencies have been provided with more or less stable finances from the Government. Communication, education and public awareness including access to updated and credible information on the environment qualities and support to citizen science and public involvement into environment assessment procedures are also of great importance for the federal environmental protection authorities.