

Spojené státy budou mít nový zákon na ochranu a obnovu flóry a fauny

Jan Plesník

When I hear of the destruction of a species, I feel just as if all the works of some great writer have perished.

Theodore Roosevelt v dopise Franku Chapmanovi (1899)

Pozornost, kterou na sebe oprávněně strhlo několikrát odložené uveřejnění návrhu nařízení na obnovu přírody v Evropské unii, poněkud zastínila projednávání

nové právní normy významně posilující druhovou ochranu ve Spojených státech. Podívejme se proto na nový zákon v širších souvislostech.



Ničení původního prostředí a působení zavlečených či vysazených predátorů vedly k tomu, že v roce 1952 zůstalo jen 30 posledních bernešek havajských (*Branta sandvicensis*). V důsledku účinné ochrany v současnosti žije ve volné přírodě 300–1000 rozmnožujících se jedinců a druh byl přerazen z kategorie ohrožený mezi potenciálně ohrožený. Nicméně populace musí být i nadále posilována zvířaty odchovanými v lidské péči. Foto Jan Plesník

Jsou ESA esem druhové ochrany?

Na přelomu 60. a 70. let 20. století si stále více Američanů začalo uvědomovat, že prostředí, v němž žijí a budou žít, se v důsledku neustále sílícího tlaku lidské civilizace nevyvíjí zrovna dobře – a svůj názor začali dávat najevo. USA proto v poměrně krátké době přijaly řadu zákonů dodnes tvořících kostru tamější legislativy zaměřené na životní prostředí: za všechny jmenujme alespoň právní normy na ochranu ovzduší nebo vodních zdrojů (PLESNÍK 1997).

V březnu 1973 byla ve Washingtonu vystavena k podpisu Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů (CITES). Protože tehdy USA, které se staly jedním z iniciátorů sjednání uvedené normy mezinárodního práva, neměly žádný legislativní nástroj na její naplňování, urychlilo mezinárodní zasedání v jejich hlavním městě přijetí zcela nově koncipovaného zákona o ochraně flóry a fauny. A skutečně: zákon o ohrožených druzích (*Endangered Species Act, ESA*) bývá americkými politology označován jako *bipartisan*. Uvedený výraz neznamena partyzánskou válku mezi dvěma znepřátelenými protivníky, ale postihuje fakt, že zákon podpořily současně obě hlavní politické strany, tedy demokraté i republikáni. Není divu, že návrh prošel Kongresem téměř jednomyslně a 28. prosince 1973 jej podepsal tehdejší prezident Richard Nixon, čímž vstoupil v platnost (VAN DYKE & LAMB 2020). Prováděním ESA jsou pověřeny dvě federální instituce zodpovědné za druhy podle prostředí, které obývají: jmenovitě se jedná o Správu Spojených států pro ryby, planě rostoucí rostliny a volně žijící živočichy (*U.S. Fish and Wildlife Service, USFWS*), působící pod Ministerstvem vnitra, a Národní správu pro mořský rybolov (*National Marine Fisheries Service, NMFS*), součást Ministerstva obchodu. Podrobnosti o organizačním uspořádání vládní ochrany životního prostředí v USA uvádějí PELC & PLESNÍK (2012).

Až do přijetí směrnice č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin tehdejším Evropským hospodářským společenstvím, předchůdcem Evropské unie, v květnu 1992, byl zákon o ohrožených druzích považován za vůbec nejkomplexnější právní normu zabezpečující druhovou ochranu. ESA se vztahuje na dvě kategorie cílových druhů flóry a fauny. Za ohrožené (*endangered*) se pokládají takové, které jsou v celém



Pro ochranu planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů jsou ve Spojených státech od r. 1903 zřizována národní útočiště flóry a fauny (National Wildlife Refuges). Známy sladkovodní mokřady Atchafalaya Baya ve státě Louisiana s typickými porosty tisovce dvouřadého (*Taxodium distichum*) hostí řadu vodních ptáků a ryb, chráněných podle zákona o ohrožených druzích. V současnosti jej ohrožuje plánovaná výstavba ropovodu a vysílačů pro síť mobilních telefonů. Foto Jan Plesník



Díky účinné ochraně se početnost orla bělohlavého (*Haliaeetus leucocephalus*) zvýšila na území Spojených států bez Aljašky ze 400 párů zaznamenaných v roce 1950 na dnešních 10 000 párů. Majestátný dravec, státní symbol USA, byl proto vyřazen ze seznamu ohrožených druhů. Foto Jan Plesník

areálu rozšíření nebo v jeho významné části ohroženy vyhynutím nebo vyhubením Jako potenciálně ohrožené (*threatened*) zákon definuje

druhy, které se pravděpodobně stanou ohroženými, a to opět v celém areálu rozšíření nebo v jeho významné části (USFWS 2020a). Oba



Krokodýl americký (*Crocodylus acutus*) osídluje v USA pouze jižní část Floridy. Aby nedošlo k záměně, je na tomto území chráněn jinak již běžný aligátor severoamerický (*Alligator mississippiensis*). V USA v současnosti žije 1500–2000 krokodýlů amerických, zatímco obnovená populace aligátora čítá miliony jedinců. Foto Jan Plesník

anglické výrazy shodně znamenají *ohrožený*, takže jejich překlad do češtiny není doslovný: spíše vystihuje podstatu právních definic. K 1. říjnu 2022 zákon chránil celkem 2368 druhů, přičemž 1673 z nich se vyskytuje na území USA:

1270 z posledně jmenovaných je hodnoceno jako ohrožené, kdežto 403 spadá do kategorie potenciálně ohrožený (USFWS 2022b, viz tabulka na str. 48). Přitom podle uznávaných údajů je v USA u dobře známých skupin zranitelná vyhynutím



V životě indiánů Velkých plání hrál nezastupitelnou roli bizon prérijní (*B. b. bison*). Projednávaný zákon o obnově druhů podpoří repatriaci kdysi téměř vyhynutého tura na území spravovaná původními obyvateli Severní Ameriky.

Foto Jan Plesník

nebo vyhynutím třetina druhů a velkému nebezpečí extinkce čelí každý pátý druh: celkem může jít až o 30 000 druhů (STEIN *et al.* 2018).

Vzhledem k rozloze Spojených států a rozdílným environmentálním, ekonomickým a sociálním podmínkám a odlišnému historickému vývoji zákon o ohrožených druzích neplatí jen pro druhy, ale může být v odůvodněných případech uplatněn i na poddruhy a v případě obratlovců také pro odlišné populace, což umožňuje ochranu daného druhu pouze v části areálu rozšíření, kde je skutečně ohrožen vymizením. Znění zákona přímo vedlo ke vzniku koncepce evolučně významné jednotky (WAPLES 1991, MORITZ 1994, PLESNÍK 2022).

ESA stanovuje, že jakékoli odebírání ohrožených nebo potenciálně ohrožených druhů z volné přírody je nezákonné. Odebíráním měli američtí zákonodárci na mysli vyrušování, poškozování, pronásledování, lov, odstřel, zraňování, chytání do pastí, odchyt, sběr nebo pokus o takovou činnost. Patří sem rovněž významné změny biotopu nebo jeho ničení, pokud ničí rostliny a živočichy tím, že podstatným způsobem negativně ovlivňují jejich život včetně rozmnožování, ukrývání se a příjmu potravy.

Odtud je jen krůček k další přednosti zákona o ohrožených druzích. Jeho oficiálně formulovaným cílem se totiž stala ochrana ohrožených a potenciálně ohrožených druhů a ekosystémů, na nichž jsou závislé. Opakovaně se totiž potvrzuje, že péče o prostředí bývá často nejen nejúčinnější, ale i nejlevnější způsob, jak dlouhodobě zachovat druhy. ESA není v tomto smyslu líbivou deklarací: zavádí totiž pojem *kritický biotop*. Jedná se o nejmenší možnou plochu poskytující cílovému druhu zdroje nezbytné pro jeho přežití. Jde tedy o specifickou oblast v rámci areálu rozšíření konkrétního druhu s fyzickými nebo biologickými rysy, které jsou nutné pro jeho ochranu a které mohou vyžadovat zvláštní opatření péče. Kritický biotop může zahrnovat i lokality, jež druh v současnosti sice neosídluje, ale jež mají klíčový význam pro jeho další existenci. Obě federální agentury mají možnost v krajním případě zastavit činnost poškozující kritický biotop i na soukromém pozemku tím, že na něm nepovolí rozsáhlou výstavbu nebo těžbu dřeva či nerostných surovin. Novelizace ESA z roku 1978 ale současně ukládá, aby vzaly v úvahu hospodářské dopady vymezení kritického biotopu, a pokud ekonomické a jiné náklady převýší přínos, z něj vyloučily příslušné plochy.

Podle zákona musejí USFWS a NMFS vypracovat a zejména uskutečnit pro každý ohrožený druh plán péče (*recovery plan*) shrnující cíle, potřebná opatření, pravděpodobné náklady a rámcový harmonogram obnovy do okamžiku, kdy se jeho početnost zvýší a péče o něj zlepší tak, že bude moci být vyřazen ze seznamu ohrožených druhů. Uvedené dokumenty se pochopitelně vztahují pouze na druhy trvale se vyskytující na území USA nebo jím protahující.

Plán ochrany biotopu (*habitat conservation plan*), kterým byl zákon v roce 1988 novelizován, má zmírnit omezení soukromých vlastníků, kteří chtějí využívat své pozemky, obývané ohroženým druhem nebo druhy. Poté, co majitel připraví a realizuje plán ochrany biotopu, schválený příslušnými úřady a ukládající mu konkrétní podmínky, může obdržet povolení, které mu umožní v určitém rozsahu pokračovat v zamýšleném využívání pozemků včetně odebrání jedinců cílových druhů.

Téměř třetina druhů chráněných ESA se ve Spojených státech vůbec nevyskytuje (viz tabulka na následující straně) a na seznam ohrožených druhů se dostala – jak jsme již uvedli – proto, že zákon rovněž představuje legislativní nástroj na naplňování CITES. Současně by měly, zejména pokud představují vlajkové taxony, zvýšit zájem americké veřejnosti o péči o přírodní a krajinné dědictví.

Další informace o zákonu o ohrožených druzích přináší DAVIDSON (2016) a CRS (2021), v češtině PLESNÍK (2004).

Čím je ohrožován zákon o ohrožených druzích

Přestože byl zákon o ohrožených druzích přijat v roce 1973 oběma zákonodárnými sbory USA bez větších obtíží, od chvíle, kdy vstoupil v platnost, čelí různě úspěšným pokusům omezit pravomoci z něj vyplývající.

Nejčastěji se naplňování ESA dostává do střetu se soukromými vlastníky (EICHENWALD *et al.* 2020). Nejedná se jen o developery, majitele velkých průmyslových podniků či obchodníky s nemovitostmi, ale zejména o majitele pozemků. Vždyť více než polovina ploch, vyhlášených po celých Spojených státech jako kritický biotop ohrožených druhů, se nenachází na federálních pozemcích a soukromé osoby se v těchto případech nezdírá okamžitě obracejí na soud



Před příjezdem Evropanů osídlovalo Severní Ameriku na 10 milionů jelena wapiti (*Cervus canadensis*). Do roku 1900 jeho početnost v důsledku neregulovaného lovu a úbytku vhodného prostředí poklesla na 50 000 jedinců. Dnes v USA žije na milion těchto mohutných sudokopytníků a v některých státech je lov nadále omezen. Foto Jan Plesník

(PUCKETT *et al.* 2016, VAN DYKE & LAMB *l.c.*). Aby se našel přijatelný kompromis mezi právy vlastníků, jež jsou v USA výrazněji silnější než v Evropě, a veřejným zájmem, byl zákon od roku 1973 několikrát změkčen, kupř. již zmiňovanou nutností provést ekonomickou analýzu kritického biotopu nebo zavedením plánu ochrany biotopu.

Některé americké vlády se snažily redukovat účinnost zákona o ohrožených druzích nikoli jeho novelami, což může být složité a časově náročné, ale prostřednictvím zásahů do jeho implementace. Je známou pravdou, že realizace ESA zůstává vzhledem k jeho rozsahu i v alespoň podle hrubého domácího produktu (HDP) stále nejsilnější ekonomice světa významně podfinancována (STOCKSTAD 2005, EVANS *et al.* 2016, GERBER 2016, LYONS 2017, GERBER *et al.* 2018, SIMS & PALIKHE 2019). Již tak nedostatečné finanční prostředky na uvádění zákona do praxe vlády jak prezidenta George Bushe ml., tak Donalda Trumpa ještě seškrtaly. Administrativa druhého jmenovaného navrhla od července 2018 do prosince 2020 téměř třicet zásahů do zákona, z nichž část uskutečnila. Šlo zejména o to, aby zařazení taxonu či populace na seznam ohrožených druhů nebylo založeno výlučně na vědeckých poznatcích, jako tomu bylo až do té doby, ale i na ekonomické rozvaze. Změny zákona rovněž počítaly s tím, že praxe bude mnohem více rozlišovat mezi ohroženými a potenciálně ohroženými

druhy. Kritický biotop měl být vymezován jen v současném areálu rozšíření taxonu a jeho rozloha měla mít určitý strop. V červenci 2021 oznámil kabinet Joea Bidena, že prověří a v případě potřeby zvrátí rozhodnutí předchozí vlády. 5. července 2022 zrušil federální soudce část kroků podniknutých federálními úřady v době vlády prezidenta Bushe (CBS News 2022).

Zásadní spor mezi příznivci a odpůrci ESA se vede o účinnost zákona. Fakt, že zákon přímo zabránil 99 % extinkcí, které hrozily před zařazením příslušných taxonů mezi ohrožené, a zachránil tak bezprostředně 291 druhů, bývá považován za úspěch (GREENWALD *et al.* 2019). Na druhou stranu skutečnost, že k 1. říjnu 2022 vymřelo 11 druhů, poddruhů nebo populací, na které se vztahoval, a 64 druhů, tedy 2,7 % všech, které kdy chránil (USFWS 2022c), se podařilo k stejnému datu obnovit do té míry, že mohly být vyřazeny ze seznamu ohrožených, považují kritici za selhání zmiňované právní normy: většinou se uvedený postup týká obratlovců, chráněných delší dobu a s odpovídajícím financováním (GIBBS & CURRIE 2012, HAINES *et al.* 2021). U více než poloviny druhů chráněných ESA se početnost v polovině minulého desetiletí snižovala nebo čelily vysokému nebezpečí extinkce (GERBER *l.c.*). Na kritiku, že ESA neberou v úvahu možné dopady probíhajících a očekávaných změn podnebí (FOLEY *et al.* 2017), odpověděla

Tab. 1 Počet ohrožených a potenciálně ohrožených druhů, na něž se vztahuje zákon o ohrožených druzích, podle jednotlivých taxonů či skupin (stav k 1. 10. 2022, USFWS 2022b)

taxon/skupina	ohrožený		potenciálně ohrožený		celkem druhů	počet druhů vyskytujících se v USA s plánem péče
	vyskytující se v USA	vyskytující se mimo USA	vyskytující se v USA	vyskytující se mimo USA		
savci	66	261	30	23	380	63
ptáci	76	217	23	21	337	91
plazi	17	70	29	24	140	40
obojživelníci	23	8	16	1	48	27
ryby, kruhoústí a paryby	94	27	77	9	207	107
mlži	77	2	16	0	95	74
plži	38	1	13	1	53	37
hmyz	75	4	15	0	94	64
pavoukovci	11	5	0	0	16	11
korýši	25	0	5	0	30	21
korálovci	0	3	7	15	25	0
živočichové celkem	502	598	231	94	1425	535
rostliny celkem	768	1	142	2	943	809
celkem	1270	599	403	96	2368	1344

USFWS v červnu 2022 návrhem, aby mohly být ohrožené druhy vysazovány do vhodných biotopů i mimo historický areál rozšíření: šlo by tak o asistovanou migraci (USFWS 2022d).

Nový zákon jako pojistka

Poté, co kabinet Bushe ml. citelně omezil federální výdaje na ochranu flóry a fauny a kdy nejvyšší představitelka státní ochrany přírody, tehdejší ministryně vnitra Gale Nortonová, označila zákon o ohrožených druzích za protiústavní, porušující vlastnická práva, začali někteří zákonodárci připravovat novou právní normu – zákon o obnově ohrožených druhů (*Recovering America’s Wildlife Act, RAWA*). Jeho hlavním úkolem mělo být zajištění odpovídajícího financování druhové ochrany v USA (PLESNÍK 2004).

Během prezidenství Donalda Trumpa se situace z dob Bushe ml. opakovala a navíc zákonu o ohrožených druzích hrozilo podstatné oslabení nebo úplné zrušení. Tvůrci RAWA se poučili ze tří předchozích pokusů, kdy novou právní normu odmítly současně obě komory Kongresu. Proto 16. června 2022 schválila RAWA Sněmovna reprezentantů. Protože nový zákon podporují obě hlavní americké politické strany, má velkou šanci uspět i v Senátu.

Po přijetí zákona dostanou jednotlivé státy ročně na ochranu planě rostoucích rostlin a volně

žijících živočichů v terénu 1,3 miliardy USD (32,6 miliardy Kč) pocházejících z daní odvedených energetickými a těžařskými firmami. Státy v USA postupně přijaly vlastní zákony na ochranu druhů, které musejí zahrnout opatření vyplývající z ESA, ale v některých aspektech mohou být ještě přísnější. Seznam druhů, na něž se v příslušném státě legislativa vztahuje, může zahrnovat taxony, které ESA nechrání. Nedávno uveřejněná analýza ukázala, že soupisy druhů ohrožených nejméně v jednom státě čítají celkem 5164 druhů, z nich 1831 jsou planě rostoucí rostliny: 16 % druhů, jichž se týká ESA, ale paradoxně nechrání žádný stát (MOTHES *et al.* 2021). Další 10 000 druhů vyžaduje pozornost ochrany přírody, i když je nenajdeme na žádném seznamu (NWF 2022).

Nejméně 15 % z uvedené částky musí směřovat na péči o druhy chráněné ESA. RAWA ale současně umožňuje pružně financovat ochranu druhů, které se v určitém státě ohroženými teprve mohou stát. Uvedený krok by měl ulehčit naplňování zákona o ohrožených druzích. Akční plány pro ohroženou flóru a faunu v jednotlivých státech schvalované USFWS často umožňují obnovu celých ekosystémů (CASAZZA *et al.* 2016). RAWA současně podpoří turistický průmysl: Američané v něm před vypuknutím syndemie nemoci covid-19 ročně utráceli 887 miliard USD (22,3 bilionu Kč) a uvedené odvětví vytvářelo více než 7,6 milionu pracovních míst (OIA 2018).

Část prostředků na naplňování RAWA má posloužit k financování informování, výchovy a vzdělávání široké veřejnosti a cílových skupin obyvatelstva a získávání jejich podpory. Kromě výše zmiňované částky dostanou ročně 97,5 milionu USD (2,5 miliardy Kč) na ochranu flóry a fauny, které jsou pro ně z nejrůznějších důvodů důležité, indiánské kmeny nebo – jak se korektně říká – První národy.

Snahu udržet financování opatření na ochranu planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů tím, že se podpoří uvedené činnosti v jednotlivých státech USA výrazněji než dosud, využili odpůrci zákona o ohrožených druzích k tomu, aby požadovali jeho úplné zrušení (CAMACHO *et al.* 2017, REHM 2018, CBD 2020). Proto je důležité, že zákon o obnově druhů nikterak nesnižuje pravomoci ESA – jde totiž o novelu zákona o federální pomoci pro ochranu planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů z roku 1937, podle něhož se 11 % zisku z daní na ruční zbraně, munici a lukostřeleckou výzbroj použije na projekty ochrany flóry a fauny. Jednoduše řečeno, RAWA má k dispozici zcela jiný měšec než ESA, což odráží skutečnost, že v posledních dvou desetiletích podporují zákon o ohrožených druzích čtyři z pěti Američanů (BRUSKOTTER *et al.* 2018).

Seznam literatury najdete na www.casopis.ochranaprirody.cz