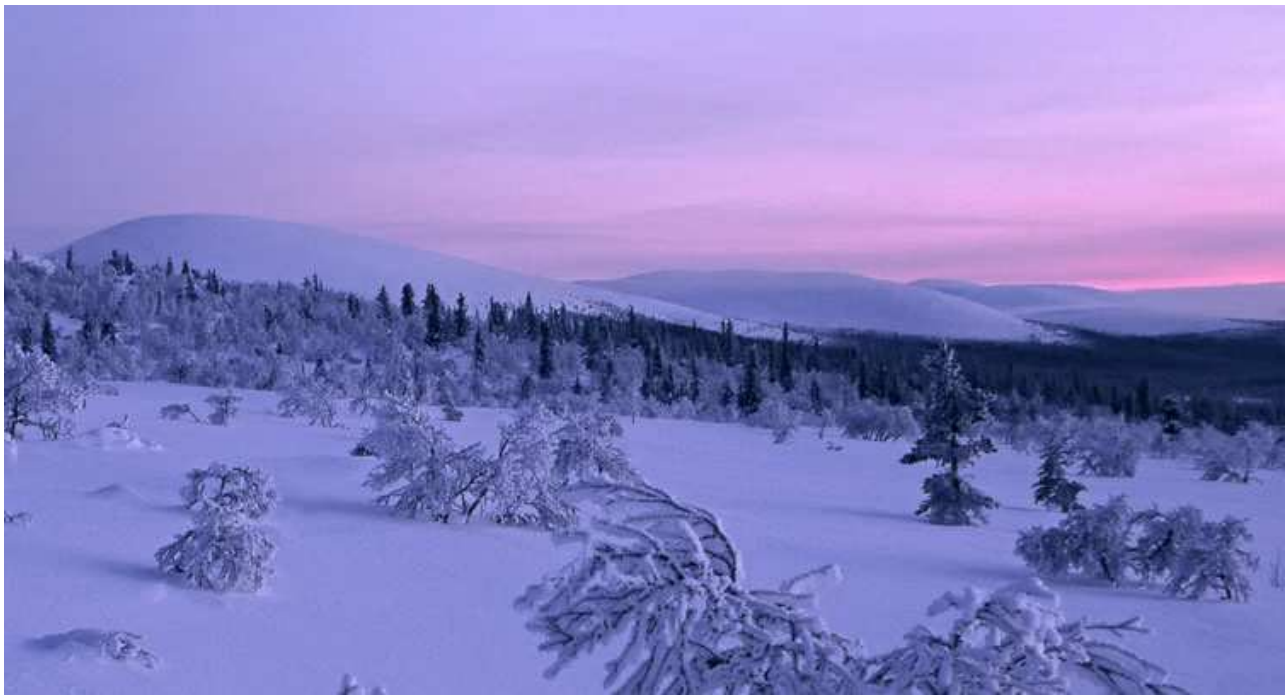
Pallas-lakiesitys:

taustatietoa riskeistä



Voiko lakiesityksen tavoitteet saavuttaa ilman lain muuttamista?

Kuka muutoksesta hyötyisi, kuka kärsisi?

Mitä riskejä aiheuttaa yhden lain ohittaminen toiseen lakiin säädettävillä poikkeuspykälillä?

Julkaisija: WWF Suomi 2009

Sisällys

Tiivistelmä …….. 3
Pallaksen luontoa ja historiaa ……. 4
Kansallispuistojen tarkoitus …… 5
Ehdotetun hotellirakentamisen ympäristöhaitoista ……. 6
Ristiriitaisuus luonnonsuojelulain kanssa aiheuttaa riskejä ……... 10
Lainvalmistelun puutteista ……. 11
Matkailun, työllisyyden ja suojelun kehittämisessä lakiesitys on tarpeeton ……. 13
Lähteet ……... 16

Näköala Pallastuntureille Raattaman suunnasta. Raattama on yksi kansallispuiston ulkopuolella sijaitsevista kylistä, joissa toimii majoituspalveluja tarjoavia yrityksiä. Pallaksen alueen matkailun kehittämiseen suurin potentiaali on juuri niissä. Puiston rajojen ulkopuolelle voi lisärakentaa hotellikapasiteettia ilman lain muutosta ja moninkertaisesti enemmän kuin mitä lakiesitys on nyt tuomassa suojellun alueen sisälle.

Tiivistelmä

Eduskunnan käsittelyyn tulee pian esitys Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskevan lain muuttamiseksi. Lakiin esitetään lisättäväksi pykälää, jonka mukaan hotelli-, ravintola- ynnä muiden tilojen rakentaminen, joka on luonnonsuojelulain 13. ja 14. pykälien mukaan kiellettyä kansallispuiston sisäpuolella, säädettäisiin tässä tapauksessa sallituksi yhdelle yritykselle.

Huomiota herättävin erikoisuus lakiesityksessä on hyötyjien ja haitankärsijöiden välinen epätasapaino. Ainoa varsinainen hyötyjä olisi Lapland Hotels -ketju, jonka aloitteesta lisärakentamishankkeeseen on ryhdytty. Haitankärsijöinä olisivat puiston ulkopuolella sijaitsevat majoitusyritykset, joilta se imisi asiakkaita, poroelinkeino sekä alueen luonto. Ympäristöministeriön teettämässä ympäristöarvioinnissa ilmeni, että lakiesityksen mukainen rakentaminen aiheuttaisi vahinkoa suojellun alueen luonnolle usean kilometrin säteellä rakennuspaikalta.

Toinen erikoisuus on se, että lakiesityksen perusteluissa luetellaan pelkästään sellaisia tavoitteita, jotka voi saavuttaa yhtä hyvin ilman lain muuttamista. Matkailun ja työllisyyden kehittäminen ei hyötyisi lain muutoksesta. Lisää majoituskapasiteettia on helppo rakentaa jo nykyisen lainsäädännön vallitessa puiston rajojen ulkopuolelle, missä toimii jo nyt useita majoituspalveluyrityksiä. Lakiesitystä on perusteltu myös sillä, että Lapland Hotels on päästänyt rakennuksensa rapistumaan ja että maaston kulumisen hillitseminen edellyttää kävijöiden parempaa ohjausta. Keinot näiden tilanteiden korjaamiseen ovat kuitenkin tarjolla jo nykyisen lainsäädännön puitteissa ilman, että niitä kytkettäisiin uuden hotellirakentamisen yhteyteen.

Lain muuttaminen loisi myös uuden ongelman. Jos hotellirakentaminen sallitaan poikkeuspykälällä yhdellä luonnonsuojelualueella, perusteluna yksittäisen yrityksen kannattavuuden parantaminen, muutos voimistaa pyrkimyksiä ajaa samankaltaisia poikkeuspykäliä muillekin suojelualueille. Enontekiön kunta vaatii jo nyt Pallas-lakiesitykseen vedoten oikeutta matkailurakentamiseen Pyhäkerolle, saman kansallispuiston pohjoispäähän. Vireillä on muitakin suojelualueisiin kohdistuvia rakennushankkeita, joiden taustavoimat odottavat Pallas-lakiesityksen läpimenoa.

Oikeusministeriö kritisoi kevään 2008 lausuntokierroksella Pallas-lakiesitystä siitä, että se edustaa kasuistista lainsäädäntöä, jota pidetään huonona lainsäädäntökäytäntönä: kun jokin asia on kielletty, esimerkiksi hotellirakentaminen luonnonsuojelualueella, säädetään toinen laki, jolla se sallitaankin yhdelle toimijalle. Toistuessaan tällainen johtaa alkuperäisen lain vesittymiseen.

Näköala Pallastuntureille Pallasjärven yli.

Pallaksen luontoa ja historiaa

Pallastunturit ovat osa tunturijonoa, joka kohoaa poikkeuksellisen korkealle ympäristöstään. Korkein huippu Taivaskero, 807 metriä, on Kilpisjärven suurtuntureiden jälkeen Suomen korkein tunturi. Pallastuntureiden luomaa tunnelmaa ei muualla Suomessa voi kokea: Pallas onkin valittu yhdeksi Suomen kansallismaisemista. Täällä kohtaavat eteläiset ja pohjoiset eläin- ja kasvilajit, ja Pallas on useiden uhanalaisten lajien koti. Onnekas kulkija saattaa kohdata jopa erittäin harvinaisen virtavästäräkin, sinipyrstön tai nähdä tunturihaukan siluetin nopeana välähdyksenä tunturinhuippujen välissä.

Pallas ja Koli ovat suomalaisten kansallispuistojen joukossa poikkeuksia siltä osin, että kummassakin on puiston perustamisvaiheessa jäänyt puiston sisäpuolelle toimiva hotelli. Kummankin hotellin on sallittu jatkaa toimintaansa sillä edellytyksellä, että ne pysyvät nykyisessä koossaan – toisin sanoen toimivat perinteisiin ja kansallispuiston henkeen soveltuvalla tavalla, jota varten ne on puistojen sisään jätetty. Periaatteena on, että hotellitoiminta saa jatkua niin kauan kuin se on tällaisena pienimuotoisena kannattavaa. Hotelli Kolin mahdollisesta laajentamisesta keskusteleminen 1990-luvulla päätyi hotellin pitämiseen nykyisessä koossaan juuri tästä syystä.

Nyt Pallaksella on kuitenkin tavoitteena paitsi rakentaa nykyisen hotellin tilalle kooltaan kaksinkertainen, myös vaihtaa hotellin asiakaskunta: tarkoitus on siirtyä suomalaisten luonnosta kiinnostuneiden matkailijoiden palvelemisesta ulkomaalaisiin, korkeampaa palvelutasoa vaativiin matkailijoihin, ja Pallas muutettaisiin nykyistä suuremmassa määrin laskettelukeskukseksi. Tämä on täysin vastoin sitä tarkoitusta, jota varten hotellin on sallittu toimia luonnonsuojelualueella.

Näköala Pallastuntureille Harrinivan suunnasta, etualalla lumiaitaa.

Kansallispuistojen tarkoitus

Kansallispuistot ovat valtion omistamia luonnonsuojelualueita, jotka edustavat sekä kansallisesti että kansainvälisesti arvokkainta osaa luonnostamme. Ne ovat eläinten ja kasvien turvapaikkoja, ja retkeilijä voi olla varma, että kokee kansallispuistossa aitoa luonnonrauhaa. Pallas-Yllästunturin kansallispuisto on maamme vanhin, perustettu vuonna 1938, ja ainutlaatuisen luontonsa vuoksi sitä voidaan hyvin kutsua 35 kansallispuistomme helmeksi.

Kansallispuistojen asema muuttuvassa maailmassa on turvattu laeilla. Luonnonsuojelulaissa määritellään kansallispuistojen tarkoitus sekä se, millainen toiminta on puistoissa sallittua. Kunkin puiston rajat ja tarkennukset säädöksiin määritellään erillislaeissa, jotka säädetään kyseisten puistojen perustamisen yhteydessä. Niissä määrätään tarkoin, mitä kansallispuistossa saa olla ja mitä siellä saa tehdä, ja mitä ei.

Yksi keskeisimmistä ja tärkeimmistä yleisperiaatteista on, että kansallispuistoihin ei saa rakentaa. Ainoastaan rakenteet tutkimuksen, valvonnan ja opastuksen tarpeisiin ovat sallittuja. Pallas-Yllästunturin kansallispuiston tilanne on sikäli poikkeuksellinen, että alueen keskeisellä paikalla on hotelli vastoin kansallispuistoja sääteleviä yleisiä periaatteita. Hotelli rakennettiin alun perin ennen kansallispuiston perustamista, ja kun saksalaiset Lapista vetäytyessään räjäyttivät hotellin, oli luonnollista että tässä tilanteessa tilalle sai rakentaa uuden. Nykyinen hotelli on pieni, ja historiansa vuoksi se on saanut jäädä – mikä on tietysti sinänsä ristiriitaista sen kanssa että viime vuoden lopulla tiedotettiin valtion pakkolunastavan paikallisten asukkaiden niittypalstoja, omistuksia satojen vuosien takaa, sillä perusteella, että kansallispuistossa niitä ei saa olla.

Nyt vireillä oleva hanke vanhan hotellin laajentamiseksi, herkän luonnon kulutusta lisäävän tuolihissin rakentaminen, mahdolliset uudet pysäköintialueet ja kasvavan kävijämäärän aiheuttamat kerrannaisvaikutukset luonnolle – ne ovat kaikki räikeässä ristiriidassa kansallispuistohengen kanssa.

Ympäristöministeriön alulle panema hanke kansallispuistoa säätelevän lain muuttamiseksi on myös keskeisesti ja ikäviä kysymyksiä herättävästi kohdistunut yhden suurmatkailuyrittäjän yritystoiminnan kannattavuuden parantamiseksi. Sen sijaan alueen pienempien yrittäjien, poromiesten ja luonnonrauhaa alueelta hakevien retkeilijöiden mielipidettä ei ole juurikaan kysytty tai kuunneltu.

On myös hyvin ristiriitaista, että kun Metsähallitus on järjestelmällisesti viime aikoina toteuttanut pehmeämmän, ympäristövastuullisen ideologian periaatetta, nyt perinteisimpään kansallispuistoomme aiotaan sallia mittava lentomatkailuun perustuva matkailuturismi. Se toteutettaisiin lakimuutoksessa tuetun yrittäjän kaavailujen mukaan pääosin ulkomailta Kittilään lennettävinä charterlentoina. Tätä on vaikea sovittaa Metsähallituksen omiin vähemmän ympäristöä rasittaviin nykyarvoihin.

Tähän mennessä kansallispuistojen ja muiden luonnonsuojelualueiden rooli suhteessa yritysten rakennushankkeisiin on ollut Suomessa selkeä. Luonnonsuojelualueiden tehtävänä on säilyttää näytteitä arvokkaimmista luontokohteistamme luonnontilaisina. Kansalaiset saavat käyttää niitä virkistyskäyttöön luontoa vahingoittamatta. Alueita hallinnoiva Metsähallitus rakentaa ja ylläpitää virkistyskäyttöön tarvittavat palvelurakenteet, kuten taukopaikat ja opastuskeskukset, koska asiantuntemuksensa ja yhteiskunnallisen roolinsa ansiosta Metsähallitus kykenee tekemään sen ottamalla huomioon sekä suojelun ja matkailijoiden tarpeet. Yritysmaailma puolestaan rakentaa omaa tulonhankkimistaan palvelevat hotellit, hiihtohissit ja muut rakenteet suojelualueiden

ulkopuolelle. Matkailuelinkeinonharjoittajat hyötyvät suojelualueiden olemassaolosta, koska ne voivat rakentaa näiden suosittujen matkailukohteiden välittömään läheisyyteen, mutta tähän asti suomalainen lainsäädäntö on lähtenyt siitä, että yritysten omaa tulonhankkimista palvelevia rakenteita ei rakenneta sellaisiin paikkoihin, jossa ne vaurioittaisivat suojeltujen alueiden luontoa. Tämä on ollut itsestäänselvyys.

Ainoa yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta mielekäs ratkaisu onkin, että Pallas-Ylläksen kansallispuisto on säästettävä lisärakentamiselta, ja rakentaminen keskitettävä niihin lähituntureihin (muun muassa Olos ja Levi), jotka on jo otettu matkailun käyttöön. Kansallispuiston rajojen suojaamalla Länsi-Lapin hienoimmalla tunturialueella ei saa sallia minkäänlaista hotellitoiminnan laajentamista.

Ehdotetun hotellirakentamisen ympäristöhaitoista

Osa kaavaillun rakennushankkeen luonnolle aiheuttamista haitoista on sellaisia, että niiden koko laajuuden selvittäminen edellyttää tarkempien tutkimusten tekemistä ensin. Alueella esiintyvissä uhanalaisissa lajeissa on useita, joiden tarkkoja esiintymisalueita ei puiston sisäpuolella ole kartoitettu. Tämä johtuu siitä luonnollisesta olettamuksesta, että luonnonsuojelualueella nämä uhanalaiset lajit olisivat joka tapauksessa turvassa. Pallaksella syntynyt tilanne, jossa rakentamisen uhka kohdistuu jopa luonnonsuojelualueen sisäpuolelle, on Suomessa uusi.

Lakiesitykseen sisältyy lause: ”Rakentaminen ei saa vaarantaa kansallispuiston perustamistarkoitusta tai suojeltujen luonnonarvojen säilymistä.” Ympäristöministeriö tilasi Suomen ympäristökeskukselta, Metsähallitukselta ja Metsäntutkimuslaitokselta loppuvuonna 2008 selvityksen lakiesityksen ympäristövaikutuksista, ja se valmistui alkuvuonna 2009. Selvityksessä ilmeni, että Pallaksen alueen luonto, jossa esiintyy useita uhanalaisia lajeja ja joka on lain nojalla rauhoitettua luonnonsuojelualuetta, kokisi rakentamisen seurauksena haittavaikutuksia usean kilometrin säteellä rakennusalueesta. Selvitys siis osoittaa, että nykymuotoisenakin lakiesityksen toteutuminen vaarantaisi suojeltujen luonnonarvojen säilymisen. Lakiesityksen tekstin voi näin ollen jo itsessään todeta edellyttävän lakiesityksen hylkäämistä.

Luonnos ja siihen pyydetyt lausunnot ja kommentit muun muassa Lapin ympäristökeskukselta, Kittilän kunnalta, Enontekiön kunnalta, Suomen luonnonsuojeluliitolta, Suomen WWF:ltä, Suomen latu ry:ltä, Tunturilatu ry:ltä ja Museovirastolta osoittavat selvästi, että lakimuutosesitys on puutteellinen, eikä siinä ole otettu joitakin keskeisiä asioita lainkaan huomioon, ja lisäksi se on syntynyt arveluttavista lähtökohdista (yksityisen yrittäjän eikä luontoarvojen lähtökohdista).

Ympäristöarvioinnin laatijoiden omat johtopäätökset kertovat suunnitellun lainmuutoksen kielteisistä, selvittämättömistä tai puutteellisesti selvitetyistä vaikutuksista:

Kulumisvauriot tunturin rinteillä ovat yleisesti tunnettu ongelma Pallas-Yllästunturin kansallispuistossa. Enempien vaurioiden välttämiseksi matkailijoiden liikkumista on ohjattava herkimmillä alueilla nykyistä paremmin. Nykyinen lainsäädäntö tarjoaa siihen jo kaikki tarvittavat keinot, joten kulumisen hillitseminen ei edellytä lain muuttamista.

1. Pallas-Ounastunturin alueen kävijämäärät kasvavat todennäköisesti hotelliratkaisusta riippumatta, mikä lisää kansallispuiston tämän osan luontoon kohdistuvia paineita. Näiden paineiden aiheuttaminen haitallisten vaikutusten estäminen edellyttää panostusta reittien ja retkeilyä palvelevien rakenteiden suunnitteluun ottaen myös huomioon erityisesti porotalouden vaatimukset.

2. Pallaksen hotellin laajentaminen lisää kävijämääriä. Hotellin lähialueelle kohdistuu nykyistä selvästi suurempia paineita ja maaston kuluminen sekä maisemaekologiset vaikutukset lisääntyvät enemmän ja nopeammin kuin kehityksessä ilman hotellitoiminnan laajennusta.

3. Lisärakentamisvaihtoehdon vaikutusalueella on luontodirektiivin luontotyyppejä ja lajeja. Lisärakentamisvaihtoehdon vaikutusalue laajenee keskimäärin noin 40 % luontodirektiivin mukaisille luontotyypeille 0-vaihtoehtoon verrattuna. Koska vaikutukset voivat olla merkittävät Pallas-Ounastunturin Natura-alueella on tarpeen laatia LSL mukainen Natura-arviointi viimeistään yksityiskohtaisen kaavoituksen yhteydessä. Olennaista on silloin tarkastella hotellitoiminnan vaikutusaluetta, ei vain rakennusaluetta, jossa ekologiset vaikutukset ovat verrattain rajalliset.

4. Ounasselänteen tunturijakson ekologinen yhteys voi heiketä hotellin lähialueen toiminnan laajentuessa merkittävästi, mikä heikentää luonnon monimuotoisuuden edellytyksiä sopeutua voimistuvaan ilmastonmuutokseen. Myös suuri hotellirakennusten kompleksi paljakan reunalla muuttaa nykytilanteesta erityisesti linnusto- ja pienjyrsijäpopulaatioita asutustaajaman lajiston suuntaan.

5. Hotellitoimintaan liittyy jätevesikuormitus, joka vaatii uudentyyppisiä ratkaisuja, jos veden käyttö kasvaa nykyisestä.

Poroja Pallaksen alueella. Poronhoitoelinkeinolle aiheutuu ongelmia jo nykyisen hotelli Pallaksen toiminnasta. Jos hotelli korvataan suuremmalla, ongelmien odotetaan kasvavan.

6. Hotellitoiminnan mahdollinen laajentuminen yhdistettynä retkeilijämäärien ja liikenteen kasvuun voi vaikuttaa kielteisesti poronhoidon edellytyksiin alueella. Yksityiskohtaisessa suunnittelussa tulee paneutua mahdollisuuksiin sovittaa yhteen porotalouden ja matkailun maankäyttöä.

7. Liikenteen kasvu kuormittaa aluetta. Huippukausien liikenteen nykyistä voimakkaampaa ohjausta ja rajoittamista tulee harkita.

8. Alue on herkkä maisemamuutoksille. Lisärakentamisvaihtoehto lisää alueen rakennusvolyymia merkittävästi ja on suunnittelutehtävänä erittäin vaativa. ”Paikan henki” ja maisemakuva muuttuvat väistämättä.

9. Matkailun taloudellinen merkitys alueelle on erittäin suuri ja se kasvaa jatkuvasti. Pääosa Tunturi-Lapin matkailusta sijoittuu valtakunnan tason keskuksiin, Leville ja Ylläkselle, mutta myös Muonion kunnan näkökulmasta matkailun kehittäminen on erittäin tärkeää. Aluetaloudellisten vaikutusten kannalta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, kehitetäänkö matkailua Pallaksella vai muissa kunnan alueella sijaitsevissa kylissä tai esimerkiksi Oloksen keskuksessa.

10. Lisärakentamisvaihto muuttaa hotellitoiminnan merkittävästi toisentyyppiseksi ja vain osa nykyisistä vieraista jatkaisi. Tilalle tulisi todennäköisesti ulkomaalaisia ryhmämatkailijoita, joiden luonnonkäyttö on erilaista kuin suomalaisten retkeilijöiden. Ryhmämatkailijat vaativat enemmän ohjelmapalveluja ja muutenkin luonnossa liikkuminen olisi todennäköisesti ohjatumpaa kuin nykyisten matkailijoiden.

Ympäristövaikutusarvion luonnokseen pyydetyissä lausunnoissa ja ympäristöministeriön vastauksissa esitettiin arvioinnin eri osa-alueista muun muassa seuraavia näkemyksiä.

Matkailualueen yleisluonteesta suhteessa muihin keskuksiin ja matkailun kehittämisen linjauksiin:
Ratkaisevan tärkeää, että rakentaminen toteutetaan niin, että keskuksen luonne hiljaisena perhematkailuunkin soveltuvana kohteena säilytetään. Pallaksen tulee pysyä retkeily- eikä laskettelukeskuksena. Matkailuelinkeinon puitteiden parantamisella perusteltu lainmuutos on ristiriidassa kansallispuiston tarkoituksen kanssa. Alueen luonne pienimuotoisen retkeilyn kohteena säilytettävä, kyseessä on ainutlaatuinen kohde ilman massaturismia.

Kulttuurihistoriallisesta merkityksestä ja ”paikan hengestä”:
Kyseessä on arvokas rakennetun ympäristön kohde. Kulttuuriympäristön vaaliminen keskeistä, matkailurakentamisen kehittäminen toissijaista. Lakimuutoksessa on mainittava rakennetun ympäristön erityisarvojen säilyttämisvelvoite. Hotellin vanhin osa on säilytettävä ja suojeltava. Yrittäjä on laiminlyönyt vanhan hotellin kunnossapitovelvoitettaan.

Matkailun aiheuttamista paineista Pallas-Ounastunturin alueella:
Eräs syy sille, että laajentamista ei pidä sallia, on alueelle kohdistuva erityisen voimakkaasti kasvava päiväretkeily lähiseudun isoista matkailukeskuksista. Kasvava retkeily aiheuttaa jo nyt ruuhkia ja kulumisvaurioita.

Liikennemääristä ja -järjestelyistä:
Erityisen huolestuttavaa on pysäköintialueiden sijoitus ja määrä. On ongelmallista, että ne jätetään myöhempien selvitysten varaan.

Energiakysymyksistä:
Paikalliset kasvihuonekaasu- ja pienhiukkaspäästöt otettava huomioon matkailukeskuksen energiaratkaisuja suunniteltaessa (eivät saa vaarantaa alueella tehtävää tutkimusta).

Jätevesistä:
Luonnonympäristö ei kestä lisääntyvää päästökuormitusta, jätevesilaitoksen toimintakyky puutteellinen jo nyt erityisesti sesonkiaikana. Jätevesien puhdistaminen ja laskeminen Natura-alueella pitkällä tähtäimellä erittäin ongelmallista.

Maaston kulumisesta:
Majoittujamäärän moninkertaistuminen kuluttaisi jo nykyisellään pahoin kuluneen Pallaksen aluetta kohtuuttomasti. Kaikki luonto- ja ympäristöarvioinnit tulisi tehdä ennen lakimuutosta, ehdotettu lakimuutos tuhoaa luontoarvot. Kuluminen todellinen uhka luonnolle ja alueen virkistyskäyttöarvolle, suurin kulutus kohdistuu päiväretkeläisten käyttämään alueeseen muutaman kilometrin säteellä hotellista.

Maisemaekologisista vaikutuksista:
Matkailualueen rakentamisen ja käytön tuntuva lisääminen todennäköisesti heikentää alueen suojelu- ja maisema-arvoja, koska retkeilyinfra ja muu rakentaminen hyödyttää kulttuurilajeja. Matkailutoiminta ja lisääntyvät liikennevirrat heikentävät alueen merkitystä ekologisena käytävänä/alueen ekologinen rakenne huononee ja toimintakyky alenee. Alueen monimuotoisuus ja suojeluarvot vähenevät. Ehdotettu lakimuutos ei turvaa kansallispuiston luonnonarvojen säilymistä eikä puiston perustamistarkoitusta. Kattavammat selvitykset tarpeen; tarvitaan kunnollinen luontoselvitys (Natura-arviointi). Kansallispuiston luonnonsuojelulliset arvot ovat jo nykyisillä

kävijämäärillä uhattuina. Luonnon kuluminen ja kansallispuiston luontoarvojen menettäminen on ohitettu aivan liian kevyesti lain perusteluissa.

Merkityksestä matkailun kehittämisen kannalta ja taloudellisista näkökulmista:
Matkailijamäärien voimakas kasvattaminen aiheuttaa aina menetyksiä poronhoidolle. Kyrön paliskunta vastustaa rakennetun alan laajentamista, mutta hyväksyy olemassa olevien rakennelmien kunnostamisen. Kasvavalla matkailijamäärällä on heikentäviä vaikutuksia poronhoitoon kuin myös ympäröivään luontoon. Hyöty koituu yksityiselle taholle. Ympäristön pienten perheyritysten asiakasmäärät tyrehtyvät.

Kulttuurisista maisemavaikutuksista:
Maiseman kansallista merkitystä (valtakunnallisesti arvokas maisema-alue, kansallismaisema) ei ole otettu tarpeeksi hyvin huomioon lakiesityksen maisemavaikutuksia arvioitaessa. Laskettelurinteet ja rakentaminen voivat heikentää oleellisesti alueen luonnontilaista maisemaa. Lakiesitykseen olisi hyvä lisätä alustava määritelmä korkeimmasta hyväksyttävästä rakentamiskorkeudesta. Nykyisellä hotellialueella kerrosluku saisi olla enintään kaksi ja henkilökunnan asuntoalueella yksi. Mahdollisella tuolihissillä/lasten hissillä haitallisia maisemavaikutuksia. Kaikissa selvityksissä todettu, että kuluminen lisääntyy ja maisemahaitat kasvavat. Hiihtohissien rakentaminen on ristiriidassa maisema-arvojen säilyttämisen kanssa.

Ristiriitaisuus luonnonsuojelulain kanssa aiheuttaa riskejä

Nykyisen lainsäädännön vallitessa hotelli- ja ravintolatilojen rakentaminen kansallispuistoiksi rauhoitetuilla alueilla on yksiselitteisesti kielletty luonnonsuojelulain 13. ja 14. pykälien nojalla.

Jos Pallas-lakiesitykseen esitetty uusi 4a-pykälä hyväksytään, siitä tulee ensimmäinen lakipykälä Suomessa, joka sallii hotellirakentamisen luonnonsuojelualueella. Tämä olisi luonnonsuojelulainsäädännössä tapahtuva periaatteellinen muutos, joka synnyttäisi pyrkimyksiä ajaa vastaavia poikkeuspykäliä muillekin suojelualueille.

Ympäristöministeri Paula Lehtomäki on julkisuudessa sanonut, ettei hänen tarkoituksenaan ole sallia vastaavia lain muutoksia muilla luonnonsuojelualueilla. Hänen tämä toiveensa ei kuitenkaan sido myöhempiä ympäristöministereitä, ei myöskään eduskuntaa. Jos kyseinen 4a-pykälä vahvistetaan osaksi Suomen lakia, samankaltaisten pykälien ajaminen muihin lakeihin muuttuu sen jälkeen helpoksi perustella sekä juridisesti että poliittisesti.

Rakennushankkeita muille suojelualueille on jo ”jonossa”. Riski uusien vaatimusten syntymisestä muualla ei ole teoreettinen, vaan Pallas-lakiesityksen olemassaolo on jo valanut puhtia useisiin hankkeisiin. Enontekiön kunta on keväästä 2008 alkaen vaatinut Pallas-lakiesitykseen vedoten oikeutta matkailurakentamiseen Pyhäkerolle, saman kansallispuiston pohjoispäähän. Vireillä on muitakin suojelualueisiin kohdistuvia rakennushankkeita, joiden taustavoimat odottavat Pallas-lakiesityksen läpimenoa. Esimerkiksi Sallan Pyhätunturin Natura-alueelle on jo tiedossa rakennussuunnitelma.

Näiden hankkeiden taustatahojen kiinnostus Pallas-lakiesitykseen on looginen, sillä Pallaksenkin tapauksessa on kyseessä aidosti hotelli-, ravintola-, laskettelu- ynnä muiden rakenteiden rakentaminen, ei vain jo olemassa olevien rakennusten toiminnan jatkaminen. Pallas ja Koli ovat

ainoat kansallispuistot Suomessa, joissa on puiston perustamisvaiheessa ollut hotelli. Niiden on sallittu jatkaa toimintaa, kunhan se säilyy pienimuotoisena ja luontoa vahingoittamattomana. Lisärakentaminen on väistämättä luontoa vahingoittavaa toimintaa. Tästä syystä myös Kolin hotellin laajennuspyrkimyksistä luovuttiin 1990-luvulla, koska ne olisivat olleet luonnonsuojelulain vastaisia, samoin kuin hotelli Pallaksen laajennuspyrkimys on nyt.

Uusien hankkeiden torjumista vaikeuttaa sekin, että Lapland Hotelsin taloudellisten etujen edistämisellä on selkeästi esiin tuotu rooli Pallas-lakiesityksen perusteluosassa. Samoilla perusteluilla, joilla Lapland Hotelsin taloudellisten etujen edistämiseksi ollaan nyt esittämässä heikennystä luonnonsuojelulainsäädäntöön, moni muu yritys olisi objektiivisesti katsoen yhtä oikeutettu esittämään vastaavia vaatimuksia omien taloudellisten etujensa edistämiseksi.

Lainvalmistelun puutteista

Jos lakia muutetaan, muutoksen tuomat hyödyt ja haitat ovat huomattavassa epätasapainossa. Hyötyjänä olisi yksi yritys, haitankärsijöinä taas olisivat muut paikalliset matkailuyritykset, poroelinkeino, alueen ainutlaatuisuutta arvostavat matkailijat sekä alueen koko korvaamattoman arvokas luonto. Lisäksi muutos saattaisi madaltaa kynnystä vastaavien heikennysten tekemiseen muitakin kansallispuistoja koskevissa laeissa. Onkin kysyttävä, onko lainsäädännön tehtävänä aiheuttaa tällainen tilanne, jossa hyötyjänä on yksi yritys ja haitankärsijöitä on monella taholla?

Kesällä 2008 oikeuskansleri Jaakko Jonkka arvosteli julkisuudessa sitä, että suomalaisessa lainvalmistelussa on yleistynyt tapa, jossa hallituksen esityksessä perustellaan vain valmistelijoiden haluama ratkaisu eikä muita vaihtoehtoja. Jonkka käytti esimerkkinään lääkelain muutosta, mutta samat sanat kuvaisivat osuvasti myös sitä, miten Pallaksen lainmuutoshanketta koskeva hallituksen esitys valmisteltiin ympäristöministeriössä.

Lakiesityksen ainoa varsinainen hyötyjä, Lapland Hotels, on osallistunut tiiviisti lakiesityksen valmistelun kaikkiin vaiheisiin. Ympäristöministeriö teki yhteistyötä Lapland Hotelsin kanssa lakiesityksen valmistelussa jo lakiesityksen ensimmäisen version suunnitteluvaiheessa. Muita alueen majoituspalveluyrityksiä eli muutoksen mahdollisia haitankärsijöitä ei valmisteluvaiheessa kuultu. Sama asetelma toistui kevään 2008 lausuntokierroksella: Yritysmaailman osalta ainoa yritys, jolta ministeriö pyysi lakiesityksestä lausuntoa, oli jälleen Lapland Hotels.

Hotelli Pallaksen omistavan yrityksen taloudellisen kannattavuuden parantaminen mainitaan myös Pallas-lakiesityksen perusteluosassa. Kyseinen yritys, Lapland Hotels, on useita hotelleja eri puolilla Lappia omistava ketju. Sen taloudellisen kannattavuuden parantamiseen lienee löydettävissä muitakin keinoja kuin luonnonsuojelulainsäädännön muuttaminen. On myös kysyttävä, onko yksittäisen yrityksen taloudellisen kannattavuuden parantaminen todella lainsäädännön tehtävä? Erityisesti tässä tapauksessa, jossa se samalla toimisi kilpailua rajoittavana tekijänä ja voisi johtaa samalla alueella kansallispuiston rajojen ulkopuolella toimivien muiden majoituspalveluyritysten kannattavuuden heikkenemiseen.

Alueen muille matkailuyrityksille ministeriö ei antanut mahdollisuutta ilmaista kantaansa, eikä lausuntoa myöskään pyydetty sellaisilta Pallaksen suurilta käyttäjäryhmiltä kuin Suomen Ladulta tai Suomen Partiolaisilta. Lisäksi sivuutettiin normaali käytäntö, että silloin kun säädetään tai muutetaan luonnonsuojelulainsäädäntöön sisältyviä lakeja, lausuntoa pyydetään kaikilta suurilta luonnonsuojelujärjestöiltä.

Hotelli Pallaksen rakennusten huonoa kuntoa on käytetty yhtenä perusteluna lain muuttamiselle. Huonokuntoisuus on kuitenkin seurausta siitä, että nykyinen omistaja on laiminlyönyt normaalit ylläpitotoimet. On erikoista, että ympäristöministeriö haluaa muuttaa lakia, jotta rakennuksensa ennestään laiminlyöneelle yritykselle annettaisiin poikkeuksellisesti vielä lisärakennusoikeutta suojellussa arvomaisemassa.

Lakiesityksen valmisteluvaiheessa jätettiin tekemättä Natura-arvio eli selvitys, heikentäisikö rakennushanke niiden uhanalaisten eläin- ja kasvilajien oloja, joiden suojelemiseksi alue on liitetty Natura 2000 -verkostoon. Ministeriön suunnitelmana on, että lakia muutettaisiin ensin ja Natura-arvio tehtäisiin vasta sen jälkeen asemakaavoituksen yhteydessä. Kuitenkin luonnonsuojelulain 65. pykälä edellyttää, että Natura-arvio on tehtävä ennen Natura-alueeseen vaikuttavaan suunnitelmaan ryhtymistä. Kuten Lapin ympäristökeskus huomautti kevään 2008 lausunnossaan, lakiesitys on poikkeuksellisen yksityiskohtainen kerrosneliömetrimääriä myöten, jolloin kyseessä näyttäisi jo olevan suunnitelma, jollaista ennen Natura-arvio on lain mukaan ehdottomasti tehtävä.

Kevään 2009 lakiesityksessä on yhä jäljellä keskeisimmät kevään 2008 lakiesityksen ongelmat. Alkuperäistä, kevään 2008 lakiesitystä on ympäristöministeriössä muutettu muun muassa pienentämällä lisärakennuksen kerrosneliömetrimäärää ja poistamalla mahdollisuus maanalaiseen pysäköintiluolaan. Toisaalta rakennettavien uusien laskettelurinteiden määrä uudessa lakiesityksessä on rajoittamaton, kun se kevään 2008 lakiesityksessä oli rajoitettu yhteen.

Keskeisimmät ongelmat ovat kevään 2009 lakiesityksessä ennallaan. Suomalaiseen luonnonsuojelulainsäädäntöön tuotaisiin uutuutena pykälä, joka sallii hotellirakentamisen luonnonsuojelualueella. Lisäksi pienennettykin lisärakennussuunnitelma olisi kansallispuiston luonnolle vahingollinen.

Lakiesityksen valmistelun ongelmia heijastaa sekin, että lopputuloksessa kovin suurta hyötyä ei koituisi kenellekään, mutta haittoja sitäkin enemmän. Esitetyn suuruinen lisärakentaminen riittäisi aiheuttamaan haittaa alueen herkälle luonnolle ja madaltamaan kynnystä vastaaviin lainmuutoksiin muilla suojelualueilla. Kuitenkaan tämän suuruinen lisärakentaminen ei toisi merkittäviä taloudellisia eikä työllisyysetuja. Talouden, työllisyyden ja matkailun kehittämisen kannalta järkevämpi ratkaisu olisi jättää laki nykyiselleen, rakentaa lisämajoituskapasiteetti puiston rajojen ulkopuolelle, minne sitä mahtuisi rakentamaan enemmänkin, ja kehittää Pallaksen vetovoimaa nimenomaan sen valtin pohjalta, joka sillä on: luonnonläheisenä retkeilyhenkisenä kohteena.

Lakiesitys johtaisi kilpailunrajoitustilanteeseen alueen majoituspalveluyritysten välillä. Oikeus rakentaa kansallismaisemaan ja rauhoitetulle alueelle annettaisiin lakiesityksessä vain yhdelle yritykselle, joka saisi näin monopoliaseman käyttää valtion maata oman elinkeinonsa edistämiseen.

Paitsi että alueen muut majoituspalveluyrittäjät eivät saa tätä etua, muutos olisi niille suoranaisesti taloudellisesti vahingollinen. Hotelli Pallaksen asiakaskunnan kasvu voisi merkitä vastaavasti niiden asiakasmäärien vähenemistä. Mitään takuita ei nimittäin ole siitä, että alueen yhteenlaskettu matkailijamäärä kasvaisi jatkossa saman verran tai enemmän kuin hotelli Pallakseen esitetty laajennus.

Kilpailunrajoitusnäkökulma on jätetty lainvalmistelun yhteydessä hämmästyttävän vähälle tarkastelulle. Tilanne kuitenkin herättää väistämättä kysymyksen, loukkaako tällainen valtion yhdelle yrittäjälle myöntämä monopoli alueen muiden saman alan yrittäjien perustuslaillisia oikeuksia.

Matkailun, työllisyyden ja suojelun kehittämisessä lakiesitys on tarpeeton

Lakiesityksen erikoisin piirre on, että sitä on perusteltu ainoastaan sellaisilla tavoitteilla, jotka olisivat yhtä hyvin saavutettavissa ilman lain muuttamista. Lakiesityksen perusteluiksi mainitaan matkailun kehittäminen, olemassa olevien rakennusten kunnostuksen tarve, nykyistä suuremman opastuskeskuksen tarve kansallispuiston kävijöille, maaston kuluneisuus sekä hotellin nykyisen omistajayrityksen taloudellisen kannattavuuden parantaminen.

Matkailun ja työllisyyden kehittämiseen Pallaksen alueella on useita keinoja, joista tehokkaimmat ovat käytettävissä ilmankin lain muuttamista. Lisämajoituskapasiteettia voi rakentaa puiston ulkopuolelle, mistä on jo entuudestaan hyviä kokemuksia. Pallaksen lähikylissä toimii useita majoituspalveluyrityksiä, joista käsin matkailijoiden on helppo tehdä retkiä puiston luontoon. Myös jo rakennetut lähitunturit, kuten Olos ja Levi, tarjoavat hyviä mahdollisuuksia matkailurakentamisen lisäämiseen. Kaikki tämä on mahdollista jo nykyisen lain puitteissa.

Talouden, työllisyyden ja matkailun kehittämisen kannalta ylivoimaisesti tehokkaampi ratkaisu olisi nimenomaan lisätä kansallispuiston rajojen ulkopuolella olevaa majoituskapasiteettia. Sinne sitä on mahdollista rakentaa enemmän kuin se pieni lisäys, jota lakiesityksellä nyt ollaan viemässä kansallispuiston herkän luonnon keskelle.

Nykyinen Hotelli Pallas lisärakennuksineen näkyy kuvan keskivaiheilla varsin hyvin maisemaan sulautuvana. Se on monien suomalaisten suosiossa viimeisenä paikkana Lapissa, jossa jylhään tunturimaisemaan on vielä mahdollista päästä suoraan pienimuotoisesta, retkeilyhenkisestä hotellista. Jos esitetty lain muutos toteutuisi, paikalle rakennettaisiin suurempi ja pääosin ulkomaisille turisteille tarkoitettu lomakeskus, ja Lapin matkailu menettäisi viimeisen luonnonrauhaan perustuvan vetonaulansa.

Nykyisen hotelli Pallaksen suosio perustuu siihen, että se on ainoa paikka Lapissa, jossa pääsee suoraan pienimuotoisesta retkeilyhenkisestä hotellista luonnontilaiseen tunturimaisemaan. Pallaksen lisärakennushankkeen yhteyteen liittyy kuitenkin suunnitelma asiakaskunnan osittaisesta vaihtamisesta ulkomaalaisiin, laskettelusta kiinnostuneisiin matkailijoihin. Tämä hotellin luonteen muutos merkitsisi alueen yhden matkailuvetonaulan eli perinteisen retkeilyhotellin menettämistä ja siten alueen matkailutarjonnan yksipuolistumista. Ulkomaalaisia ja laskettelumatkailijoita palvelevat jo nyt läheiset Olos, Levi ja muut laskettelukeskukset, joten tämän tyyppinen lisäkapasiteetin rakentaminen olisi mielekkäämpää suunnata sinne.

Matkailun kehittämisen kannalta olisi siis tuloksellisempaa, että Pallaksen ainutlaatuinen luonnonläheisyys säilytettäisiin alueen vetonaulana, ja rakentaminen tapahtuisi suojellun alueen ulkopuolella. Näinhän nykyään toimitaan niin Pallaksella kuin kaikkialla muuallakin Suomessa, ja tämä selkeä tilanne on nykyisen luonnonsuojelulainsäädännön mukainen.

Olemassa olevien hotellirakennelmien kunnostaminen on yksi lakiesityksen perusteluissa mainituista tavoitteista. Tämänkin sallisi jo nykyinen laki. Rakennusten huono kunto johtuu siitä, että rakennukset omistava Lapland Hotels -ketju ei ole tehnyt asianmukaisia kunnossapitotoimia ajallaan. Tontin vuokrasopimusta hallinnoivassa Metsähallituksessa on kehotettu omistajaa huolehtimaan paremmin arvomaisemassa sijaitsevista rakennuksistaan, joiden vanhin osa on Museoviraston mukaan myös historiallisesti arvokas. Rakennusten kunnossapito olisi koko ajan ollut täysin mahdollista ilman lain muuttamista.

Kansallispuiston kävijöitä palvelevan opastuskeskuksen korvaaminen suuremmalla sekä maaston ja luonnon kulumista hillitsevät toimet sisältyvät niinikään lakiesityksen perusteluissa mainittuihin tavoitteisiin. Nämä kuuluvat Metsähallituksen vastuualueeseen kansallispuiston normaaleina hoitotoimina, joten nekään eivät edellytä lain muuttamista. Ne on siis mahdollista toteuttaa ilman, että niitä kytkettäisiin uuden hotellirakentamisen yhteyteen, kuten lakiesityksessä nyt esitetään.

Revontulia Pallasjärven yllä.

Lähteet

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta. Luonnos. Ympäristöministeriö, 17.2.2009.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta. Luonnos. Ympäristöministeriö, 12.3.2008.

Mikael Hildén, Tuomas Kallio, Yrjö Norokorpi, Pekka Sulkava, Liisa Tyrväinen, Seija Tuulentie, Tuija Sievänen ja Timo Helle: *Pallas-Yllästunturin kansallispuistoa koskevan lakimuutoksen ympäristöarviointi, luonnos 01.12.08.* Suomen ympäristökeskus, Metsähallitus ja Metsäntutkimuslaitos 2008.

Metsähallituksen www-sivut: http://www.luontoon.fi/page.asp?Section=4440

Ympäristöministeriön www-sivut: http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=111104&lan=fi

Julkaisija:
WWF Suomi
Lintulahdenkatu 10, 00500 Helsinki
www.wwf.fi

Teksti:
Seppo Parkkinen

Valokuvat:
Markku Nikki (s. 1, 2, 3, 4, 8, 15)
Seppo Parkkinen (s. 7, 14)
Kai Kivelä (s. 12)