

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om Pallas-Yllästunturi nationalpark

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 oktober 2009 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om Pallas-Yllästunturi nationalpark (RP 195/2009 rd) till miljöutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöminister Paula Lehtomäki och överinspektör Markus Tarasti, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- överförstmästare Matti Heikurainen, jord- och skogsbruksministeriet
- direktör Matti Hepola, Lapplands närings-, trafik- och miljöcentral
- generaldirektör Petteri Taalas, Meteorologiska institutet
- regionchef Yrjö Norokorpi, Forststyrelsen
- intendent Johanna Forsius, Museiverket
- professor i naturturism Liisa Tyrväinen, Skogsforskningsinstitutet
- ordförande Klemetti Näkkäljärvi, Sametinget
- akademiprofessor Ilkka Hanski, Helsingfors universitet
- kommundirektör Pentti Keskitalo, Enontekis kommun
- tf. kommundirektör Esa Mäkinen, Kittilä kommun

- kommundirektör Heikki Havanka, Kolari kommun
- fullmäktigeordförande Matti Myllykangas, Muonio kommun
- planeringsdirektör Riitta Lönnström, Lapplands förbund
- vice verkställande direktör Veli-Matti Aittoniemi, Turism- och Restaurangförbund rf
- verkställande direktör Pertti Yliniemi, Lapplands Hotels Oy
- planeringschef Jari Laitakari, Pöyry Finland Oy
- projektchef för konsekvensutredning Tommi Tenno
- rennäringskonsulent Niilo Hoikkala, Renbeteslagsföreningen
- renkarl Reijo Kyrö, Kyrö Renbeteslag
- ombudsman Eki Karlsson, Suomen Latu ry
- naturskyddsexpert Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf
- vice ordförande Katja Muotka, Muonion Luonto ry
- riksdagsledamot, förvaltningsrådets ordförande Pertti Salolainen, WWF Finland.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Skogsforskningsinstitutet
- Lapplands universitet
- Uleåborgs universitet
- Fell Trek programtjänster.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om Pallas-Yllästunturi nationalpark kompletteras med en bestämmelse om att det i Pallas-Yllästunturi nationalpark trots fridlysningsbestämmelserna i 3 kap. i naturvårdslagen ska vara tillåtet att inom Pallastunturi turistcentrums område rusta upp och bygga inkvarterings- och restauranglokaler och andra servicelokaler samt slalomanläggningar för ett hotell som betjänar turismen i nationalparken. I bestämmelsen anges maximianalet bäddplatser i inkvarteringslokalerna och

byggandets maximala omfattning och byggnadernas maximala höjd. Det husvagnsområde som finns inom turistcentrumets område ska läggas ner när detaljplanen har vunnit laga kraft. Byggandet ska basera sig på en detaljplan och gränserna för det område där byggande tillåts märkas ut på en kartbilaga till lagen. Vidare ska det i planen anvisas en reservering för Forststyrelsens naturum.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Det exceptionella med Pallastunturi turistcentrum

Utskottet framhåller att Pallastunturi turistcentrum i Pallas-Yllästunturi nationalpark är av helt annan typ än de övriga turistcentren i Lappland. Stället har långa anor inom skidåkning, utförsåkning och friluftsturism och är framför allt känt för aktivt friluftsliv snarare än upplevelseturism som organiseras av utomstående programtjänstföretag och som i många fall bygger på motoriserade kringtjänster. Centret har också ett kulturhistoriskt värde i och med att det är det äldsta turistmålet i Lappland. Den äldsta delen av hotellbyggnaden anges som skyddsobjekt i utkastet till landskapsplan för Fjäll-Lappland och den ingår också i ett förslag om bebyggda miljöer med riksbetydelse. Pallastunturi anges som ett av Finlands nationallandskap. I området finns Finlands första skidlift, som därmed också har ett musealt värde. Sammantaget är turistcentret mycket litet. I till exempel Yllästunturiområdet finns det kring 20 000 bäddplatser, medan Pallasshotellet för tillfället har 130 bäddplatser och

det anknyttande husvagnsområdet har plats för 94.

Man talar allmänt om en "Pallasanda" i sammanhang med det här geografiskt mycket begränsade stället där verksamheten är inriktad på friluftsliv. Det är landskap, ljud och ljudlöshet, växelverkan mellan människa och natur, historia, kultur och sägner som tillsammans gör andan. Pallasandan associerar inte bara till lapplandsromantik utan också till faktorer som frid, renhet, tystnad och nostalgi. Det är viktigt att alla insatser för att utveckla området tar fasta på att bevara ställets särprägel, Pallasandan.

Pallas-Ounastunturi nationalpark inrättades 1938. År 2005 inrättades Pallas-Yllästunturi nationalpark genom sammanslagning av Pallas-Ounastunturi nationalpark och Ylläs-Aakenustunturi skyddsområde för gamla skogar. Nationalparken omfattar ca 102 000 hektar och ligger inom Enontekis, Kittilä, Muonio och Kolari kommuner. Nationalparken har inrättats för att skydda naturskogen, myrarna och fjällnaturen i den södra utkanten av Fjäll-Lappland. Området är ett SCI-område enligt habitatdirektivet och ett SPA-område enligt fågeldirektivet. Arterna i parken utgör en exceptionell blandning av sydliga arter och nordliga fjällarter. Landskapet domineras av fjäll, och på grund av de stora höjdskillnaderna är förekomsten av olika typer av växtlighet riklig. Den varierande terrängen er-

bjuder ypperliga möjligheter till friluftsliv, skidloppning och vistelse i naturen över lag.

Pallas-Yllästunturi nationalpark är den mest besökta och mest populära nationalparken i Finland. År 2009 registrerades 419 000 besök. Antalet friluftsidkare i området har kontinuerligt ökat och man räknar med att framför allt dagsutflykterna kommer att skapa ett fortsatt kraftfullt tryck. Det ökade antalet dagsutflykter speciellt från Yllästunturi ökar trycket avsevärt. Enligt propositionens motivering har terrängen i Pallastunturi redan nu skadats av slitage, inte minst områdena nära turistcentret. Slitaget på området kring Pallastunturi turistcentrum, det bristfälliga underhållet och konstruktionernas dåliga skick har försämrat områdets landskapsmässiga värden. Propositionen utgår från det otillfredsställande nuläget. Turistcentrets område är i dag i bristfälligt skick med tanke på såväl miljön, landskapet som turismen. Följaktligen behöver hotellet rustas upp på ett sätt som möjliggör företagsamhet där. Antalet besökare i nationalparken ökar oberoende av hotellets inkvarteringskapacitet, men om tjänsterna utvecklas kan de byggas ut snäppet snabbare än man räknat med.

Regeringen föreslår att lagen om Pallas-Yllästunturi nationalpark ändras så att det på vissa villkor ska vara möjligt att rusta upp och utvidga hotellbyggnaden och anknytande inkvarterings- och restauranglokaler, övriga servicelokaler och slalomanläggningarna i området. Byggandet föreslås bli begränsat till 320 bäddplatser och sammanlagt maximalt 10 500 kvadratmeter våningsyta, inbegripet en utbyggnad av naturumet i området och personalbostäder. Det ställs stränga kvalitetskrav på byggandet, på bygghöjd och källarlokalerna, och dessutom särskilda villkor som att husvagnsparken inom nationalparken ska bort.

Utskottet poängterar att de stränga särskilda kraven är ett måste för att upprustnings- och utvidgningsarbetena inom nationalparken ska kunna godkännas. Villkoren begränsar självfallet också hotellverksamhetens lönsamhet. Trots att villkoren är exceptionellt stränga ser utskottet vissa risker för negativa miljökonsekvenser och

förlorade kulturvärden med upprustningen och utvidgningen och för att Pallasanden ska gå förlorad. För att hindra att så sker vill utskottet ändra lagförslaget 4 § på det sätt som anges längre fram.

Byggtillstånd i nationalparken får inte bli ett prejudikat

Utskottet inskräpper att upprustningen och utvidgningen av hotellet inte öppnar för byggande i andra nationalparker eller områden med annan skyddsstatus. Det finns 35 nationalparker i Finland. I två av dem finns det tillgång till inkvartering för att verksamheten har funnits där redan innan nationalparken inrättades och för att man speciellt velat trygga fortsatt tillgång till inkvarteringstjänster trots att området blivit nationalpark. Utgångsläget är ett annat för 33 andra nationalparker eller skyddsområden, och i dem bör byggnader för inkvarteringstjänster inte tillåtas.

Finlands första, i arkitektoniskt hänseende högklassiga fjällhotell byggdes i Pallastunturi 1936—1938. Hotellbyggnaden blev färdig innan nationalparken inrättades 1938. Men 1944, i fortsättningskrigets slutfas, sprängdes byggnaden när de tyska trupperna retirerade från Lappland och 1948 byggdes ett nytt hotell. Koli har också varit ett välkänt turistmål sedan hundra år tillbaka. Den första friluftsstugan på Koli byggdes sommaren 1896. Toppen nås med Finlands första kabinkugghjulsbana, eller kugghjulslift. Hotellet uppe på Koli fanns till när Koli nationalpark inrättades 1991. Det lagstiftades samtidigt om att områden och anläggningar för turisttjänster och utförsåkning i Koli ska vara kvar när parken inrättas och att hyreskontrakten kan förlängas.

Nationalparkerna är naturskyddsområden som är avsedda att vara allmänna sevärdheter som ska locka till sig besökare. För att betjäna besökare behöver de utrustas på lämpligt sätt. Enligt 11 § i naturvårdslagen föreskrivs det genom lag om inrättande av och syftet med en nationalpark. Området ska ha betydelse som allmän natursevärdhet eller i övrigt för att öka naturkännedomen eller intresset för naturen. I lagens 13 § sägs det att verksamhet som förändrar

naturen är förbjuden i nationalparker, och det är förbjudet att uppföra byggnader eller konstruktioner eller att anlägga vägar i områdena. Utifrån 14 § är, trots 13 §, sådana åtgärder tillåtna i nationalparker som en ändamålsenlig skötsel och användning av naturskyddsområdet förut-sätter och som inte äventyrar de syften som om-rådet inrättades för. Därmed är det tillåtet att bygga, restaurera och sätta i stånd byggnader och konstruktioner och att anlägga och underhål-la stigar som behövs för vård och övervakning av området, för forskning och för guidning av allmänheten och för utfärder och besök samt att använda och underhålla vägar och el- och tele-fonlinjer med tillhörande anläggningar i områ-det. Men det går att föreskriva om undantag från fridlysningsbestämmelserna till exempel för att trygga möjligheterna att utöva naturnäringsar. Lagen om Pallas-Yllästunturi nationalpark till-godoser med avvikelse från bestämmelserna om nationalparker i naturvårdslagen också lokalin-vånarnas traditionella rättigheter.

Med beaktande av de här bestämmelserna är det enligt utskottets mening helt klart att anlägg-ningar för inkvarteringstjänster inte får byggas i nationalparker eller andra skyddsområden med undantag av Pallas-Yllästunturi och Koli, där in-kvartering har bedrivits redan innan nationalpar-kerna inrättades och verksamheten måste anses ha blivit godkänd som en del av de tillåtna verk-samheterna. Däremot är byggnader och kon-struktioner som behövs för vägvisning av all-mänheten och utflykter och besök tillåtna. Be-stämmelserna utgår över lag från att existerande konstruktioner får användas och rustas upp. Ut-gångspunkten är densamma även om regering-ens proposition går igenom, och den utgör inget prejudikat för framtida ändringar heller.

Definitionen på en nationalpark och lagstift-ningen om nationalparker är nationell lagstift-ning. Det är bara lagstiftningen om områden som omfattas av nätverket Natura 2000 som bygger på EU-lagstiftning. Men som begrepp är natio-nalpark internationellt och tillämpligt för inter-nationellt accepterade principer. Nationalpar-kerna är enligt internationella naturvårdsunio-nen IUNC:s skyddsområdeskategori 2 skydds-

områden där värden är koncentrerad på att skyd-da ekosystemen och trygga rekreatiansanvänd-ningen. I ett internationellt perspektiv varierar skyddsmål och begränsningar i rörelsefriheten i nationalparkerna mycket från land till land. Ex-empelvis i USA, där nationalparksiden föddes på 1870-talet, har man av hävd byggt hotell mitt i parkerna. Det förekommer också vägar och det är tillåtet att röra sig med fordon i dem. Tidigare inrättades nationalparker främst på estetiska el-ler turistiska grunder för att bevara vackra natur-landskap. Nuförtiden är syftet primärt att skyd-da ekosystemen och naturens mångfald och dessutom att tillhandahålla rekreationstjänster.

I Finland vilar lagstiftningen om nationalpar-ker på en stabil grund som det inte finns någon anledning att rubba. I och med att förvaltningen av skyddsområdena har koncentrerats till Forst-styrelsen har styrelsen i praktiken fått en allt vik-tigare roll i att styra värden av områdena. Forst-styrelsen styr värden av nationalparkerna bl.a. genom rekommendationen Principer för värden och användningen av skyddsområden från 2010¹. Rekommendationen slår fast att det vikti-gaste syftet med en nationalpark är att skydda särdrag, arter och biotoper i den livlösa och le-vande naturen, men att skyddet också kan omfat-ta traditioner, miljöer, biotoper, landskap och konstruktioner som uppstått genom mänsklig verksamhet. Inom de gränser som skyddet med-ger ska en nationalpark också betjäna miljöupp-lysning, undervisning och allmän naturkunskap, naturvetenskaplig forskning och uppföljning av naturstatus. Vidare tjänar en nationalpark rekre-ationssyften i sin egenskap av allmän, för alla öppen sevärdhet och genom att möjliggöra fri-luftsliv och upplevelser i naturen. Värden av en nationalpark går ut på att parken så väl som möj-ligt ska tjäna sitt grundläggande syfte. Därför är ambitionen att parkerna ska vara funktionella och möjliggöra många slag av aktiviteter. Skyddsmålet kommer först och därmed måste alla andra funktioner anpassas till skyddet för att

¹ Principer för värden och användningen av skyddsområden, Forststyrelsens naturvårdspublikatio-ner. Serie B 127.

inte äventyra det. Enligt rekommendationen ska nationalparkerna dessutom på grund av de stora skillnaderna i storlek, läge och karaktär utvecklas utgående från en viss variation i funktioner, tillgänglighet och besökarmängder.

De ökade mängderna besökare i skyddsområdena och den snabbt växande turismen kräver generellt bättre planering av användningen och effektivare vård av skyddsområdena för att tillgodose principerna om hållbar turism och för att skydda områdenas naturvärden. I framtiden måste man räkna med att behovet av tjänster ökar, att olika användningssätt måste samordnas bättre och att villkoren för turistnäringen tillgodoses och styrningen utvecklas. Forststyrelsen gav 2007 ut en rapport, *Parkernas tillstånd i Finland*², som är den första i sitt slag som ger en helhetsuppfattning om skyddsområdenas tillstånd i Finland och informationen om tillståndet 2005. Rapporten tar upp förändringar som skett på senare tid och framtida utmaningar. Meningen är att göra en liknande utvärdering till längre fram. Rapporten är ett bra underlag för jämförelser av hur olika åtgärder har utfallit.

Hur miljökonsekvenserna ska hanteras när trycket på användningen ökar

Den tilltänkta utvecklingen av Pallastunturi turistcenter och utvidgningen av naturumet betyder ett ökat antal hotellgäster och besökare i naturumet. Det ökade antalet besökare är som sagt inte direkt beroende av inkvarteringskapaciteten på grund av det stora antalet dagsbesökare. Utredningar visar att den nuvarande rekreationsanvändningen av Pallastunturiområdet redan satt sina tydliga spår i naturen. Slitaget är avsevärt inte minst på vandringslederna över kalfjällets hedmarker. Den ökade vandringen till följd av att området utvecklas kommer förmodligen i huvudsak att koncentreras till turistcentrets närmaste omgivning. Det ökade antalet besökare inverkar särskilt starkt inte bara på vandringsleder och stigar utan också på omgivningen kring rast-

platser. Slitaget på lederna har redan nu nått en sådan nivå att de måste rustas upp och ytterligare slitage hindras. Därför har Forststyrelsen lagt upp en projektplan för att utveckla nätverket av vandringsleder i Pallastunturiområdet. Tanken med planen är att grundförbättra de slitna lederna och förbättra avfallshantering och vägvisning utmed lederna.

Turisttjänsterna bör dimensioneras och byggas ut med minsta möjliga ändringar i landskapet och negativa effekter för den känsliga naturen i området. I konsekvensutvärderingar av olika framtidsscenarioer har man inte kunnat visa på sådana faktorer som skulle innebära oundvikliga risker för de naturvärden som skyddet bygger på, förutsatt att nödvändiga åtgärder för att förebygga skador vidtas. Man kan i betydande grad hindra uppkomsten av skadliga konsekvenser genom högkvalitativ fortsatt planering av projektet med hänsyn till områdets naturvärden, uppgradering av ledsystemet och miljömässigt välavvägd utläggning av leder.

I lagförslaget föreskrivs om villkoren för byggande, dvs. hur många kvadratmeter våningsyta hotell- och restauranglokaler, andra servicelokaler och antalet bäddplatser som betjänar turismen, höjdläget och kvadratmeter våningsyta naturumet och underhålls- och servicelokaler högst får vara. Det slutliga beslutet om dimensioneringen och därmed också miljökonsekvenserna anges i detaljplanen och byggtillståndet. Därför framhåller utskottet att konsekvenserna för landskapet, naturen, miljön och Naturanätverket måste bedömas särskilt noggrant i detaljplaneringsfasen. Det är mycket exceptionellt att man lagstiftar så här detaljerat om byggvillkoren på lagnivå. Men på grund av Pallastunturi turistcentrums exceptionella karaktär är det också till denna del motiverat att reglera frågan i lag och direkt nödvändigt för att säkerställa att hänsyn tas till områdets särskilda karaktär.

En central miljökonsekvens har med turistcentrets avloppsreningsverk och dess kapacitet och reningseffekt att göra. Det nuvarande reningsverket är en aktivslamanläggning med för-sedimentering. Den har fungerat bra, men det är typiskt för ett turistcentrum att belastningen va-

² Parkernas tillstånd i Finland. Finlands skyddsområden och deras förvaltning 2000—2005. Forststyrelsens naturvårdspublikationer. Serie A 160

rierar mycket och ställer till problem. Avloppsreningsverket fungerar helt enligt villkoren i miljötillståndet. Avloppsvattenbelastningen kommer att öka i någon mån om hotellet utvidgas, anses det i propositionens motivering. Lapplands miljöcentral, alltså nuvarande Lapplands närings-, trafik- och miljöcentral, lät 2008 göra en preliminär undersökning om möjligheterna att förbättra avloppsreningsverket vid Pallastunturi turistcentrum för att höja kapaciteten så att den uppfyller reningskraven för ett hotell med 500 i stället för 250 bäddplatser. Undersökningen visade att om reningsverkets kapacitet höjs, måste lednings- och avloppsnätet i området saneras, en ny stabiliseringsbassäng och en ny filtreringsbädd anläggas och reningsverkets styr- och automationssystem förnyas. Om avloppsreningsverkets effektivitet enligt propositionens motivering höjs så att kapaciteten motsvarar den nuvarande kravnivån för en belastning med personekvivalenten 500, innebär det kostnader på ca 100 000 euro. Det är i huvudsak företagaren som står för de kostnaderna.

Utskottet poängterar att om belastningen ökar, blir det nödvändigt att höja avloppsreningsverkets effektivitet för att förebygga eutrofiering av vattendragen. För kapacitetens del får man räkna med skärpta miljökrav. Om man tillåter en partiell utvidgning av byggandet för turismändamål i området, bör man också räkna in behovet av att bygga ut avloppsreningsverkets kapacitet för att det nuvarande reningsverket i förekommande fall ska kunna utvidgas eller ett helt nytt avloppsreningsverk med filterbäddar byggas i området.

Avloppsreningsverket befinner sig utanför planområdet och därför behöver lagförslagets 4 a § kompletteras med ett nytt moment om att det är tillåtet att rusta upp, utvidga eller i förekommande fall bygga om Pallastunturi turistcentrums avloppsreningsverk också utanför det område där byggande enligt 5 mom. är tillåtet. Att anlägga ett överföringsavlopp är ett av de alternativ som regeringen sett på för avloppsrening. Genom att se till att turistcentrumet har en adekvat kapacitet för att rena avloppsvattnet inom sitt område kan man samtidigt försäkra sig om att

det för hanteringen av centrumets avloppsvatten inte i något läge behöver byggas ett överföringsavlopp för att avleda avloppsvattnet från nationalparkens område, eftersom det skulle vara ett stort problem på grund av de omfattande miljökonsekvenserna.

En viktig fråga ur landskapssynvinkel vid sidan av hotellbygget är hur det är tänkt att liftanläggningarna för utförsäkning ska konstrueras. Enligt propositionens motivering ska utförsbackarna placeras utanför det planområde där byggande är tillåtet, med undantag för den nedre stationen vid Laukukero. Det betyder att utförsbackarna inte får utvidgas. Men skidliftarna får upprustas med hänsyn till särskilda landskapsvärden. Skidliften i Laukukero anlades 1969 och får enligt propositionen byggas om till en stollift. Dessutom är det möjligt att bygga en lift för barn inom planområdet.

De förändringar som utförsbackar och skidspår orsakar i växtligheten beror enligt utredningar huvudsakligen på maskinell snöpackning. I en utförsbacke ser områdets mikrotopografi och snötäckets tjocklek ut att ge en bättre förklaring av slitaget på växtligheten än växtlighetstypen³. Att använda liftarna när marken inte längre är frusen och under fåglarnas häckningstid får emellertid helt andra slag av konsekvenser för miljön än användningen vintertid, då snötäcket ger växtligheten ett gott skydd. Men att använda stollift när marken inte längre är frusen kan vara positivt för miljökonsekvenserna, om man den vägen delvis kan ersätta vandring i terrängen, som orsakar slitage. Utskottet påpekar att man först när man vet exakt hur projektet slutligt kommer att genomföras kan bedöma om upprustningen av liftarna får sådana konsekvenser som inte kan godtas.

När propositionen bereddes ansågs en av de största riskfaktorerna i miljökonsekvensutvärderingen vara att en ökad inkvarteringskapacitet kommer att öka trycket på fler organiserade pro-

³ Luontomatkailun vaikutukset kasvillisuuteen ja maaston kulumiseen Pallas-Yllästunturin kansallispuistossa, Pekka Sulkava ja Yrjö Norokorpi (toim.). Forststyrelsens naturvårdspublikationer. Serie A 166

gramtjänster, inte minst motoriserade sådana. Vistelse och olika slag av aktiviteter över lag i nationalparken regleras i vård- och användningsplanen för parken, som upprättas av Forststyrelsen och fastställs av miljöministeriet. Planen är ett viktigt verktyg, för nationalparkerna utsätts i många fall av sinsemellan mer eller mindre konkurrerande aktiviteter som har med användning av naturen att göra. I en vård- och användningsplan försöker man till exempel i dialog med renbeteslagen i ett område nå samförstånd om hur många renar där ska få finnas. Det är ofta ett mycket krävande uppdrag att planera hur parkerna ska vårdas och får användas. Man ska ta ordningsstadgan för en nationalpark till hjälp för att bättre kunna styra besökarna i området genom begränsningar i rörelsefriheten och se till att rastplatser och andra anläggningar är placerade på lämpligt sätt och att det finns information för användarna.

Terrängtrafiken i Pallas-Yllästunturi nationalpark är starkt begränsad. Snöskoter och terränghjuling får användas i nationalparken för renskötsel, brand- och räddningstjänst och övervakning och underhåll i området. Det finns en snöskoterled genom nationalparken och korta spåravsnitt nära parkgränsen i Enontekis. Enligt gällande vård- och användningsplan för nationalparken är målet att minska skador och störningar som orsakas av motortrafik och att dirigera bilkörning i terrängen uteslutande till existerande leder. För det ändamålet föreslås det i planen bland annat att nya skoterleder eller skoter-spår inte ska få inrättas i parken och att Forststyrelsen ska dra ner på sin underhållstrafik.

Trots allt det som sägs ovan vill utskottet försäkra sig om att ett ökat tryck på användningen i framtiden inte leder till att vård- och användningsplanen eller ordningsstadgan för parken ses över för att möjliggöra motoriserade kringtjänster i stor skala. Därför är det nödvändigt att ändra lagförslaget så att man genom lag hindrar sådana byggåtgärder eller turismnära aktiviteter som kan komma att ändra förhållandena i nationalparken eller nationalparkens karaktär, antingen direkt eller indirekt. När förpliktelsen skrivs in i lag gäller den inte bara hur man får bygga

utan också hur man styr besökare genom ordningsstadgan och vård- och användningsplanen.

Utskottet poängterar att en sådan precisering på lagnivå säkerställer att Pallastunturi turistcentrum utvecklas bara utifrån principerna om hållbar turism⁴ och att Pallasandan bevaras så att upprustningen och utvidgningen får minsta möjliga effekter jämfört med nuläget. En sådan formulering garanterar att landskapsvärden kan bevaras och skadliga miljökonsekvenser förebyggas. Genom en ändring av bestämmelserna säkerställer man dessutom att de indirekta konsekvenserna av byggande, som ett ökat tryck på tillgängliga kringtjänster, inte resulterar i att turistcentrets karaktär förändras i betydande grad. Att Pallasandan bevaras betyder fortsatt småskalig verksamhet som respekterar tystnaden och gynnar de nuvarande aktiviteterna. Pallastunturi bör bevaras som ett särpräglad turistområde för traditionellt friluftsliv i naturen och utförsäkring i liten skala.

Förslaget att lägga ner husvagnsområdet i nationalparken

Utskottet ser potentialen för hållbar utveckling av miljön i området i förslaget att rusta upp och utvidga hotellet; det nuvarande slitaget kräver ju redan åtgärder för att skydda områdets naturvärden. Ur landskapssynvinkel är det positivt att propositionen kräver att husvagnsområdet i nationalparken ska läggas ner i samband med projektet.

⁴ Forststyrelsens principer för hållbar naturturism: 1) Naturvärdena bevaras och verksamheten stöder naturskyddet, 2) Miljön belastas så lite som möjligt, 3) Den lokala kulturen och traditioner respekteras, 4) Besökarnas uppskattning av och kunskap om naturen och kulturen ökar, 5) Besökarnas möjligheter till rekreation i naturen förbättras, 6) Besökares psykiska och fysiska välmående förstärks, 7) En positiv inverkan på den lokala ekonomin och sysselsättningen, 8) Information och marknadsföringen är kvalitativ och ansvarsfull, 9) Verksamheterna planeras och förverkligas genom samarbete. Europeiska nationalparksförbundet har liknande principer: The Charter Principles for Sustainable Tourism in Protected Areas. I Finland tillämpas de principerna i Koli och Isosyöte nationalparker.

Regeringen vill att husvagnsparken läggs ner inom ett år från det att detaljplanen har vunnit laga kraft. Utskottet föreslår att fristen ändras till ett år från det att byggtillståndet vunnit laga kraft, för det svarar bättre mot den tidpunkt då själva byggprojektet ska vara färdigt. Detaljplanens laga kraft har inte i sig något samband med byggprojektets genomförande rent konkret.

Finansieringen av Pallastunturi naturum och upprustningen av friluftsleder

Det behövs avsevärda mängder pengar för upprustning av Pallastunturi naturum och vandringslederna i området, noterar utskottet. Enligt propositionen uppgår kostnaderna för ett utvidgat naturum i samband med hotellbyggnaden till ca 2 miljoner euro. Kostnaderna för investeringar för att hindra och reparera slitageskador, landskapsarbeten, anläggning av nya leder och rastplatser och omorganisering av avfallshanteringen och uppföljningen uppskattas ligga kring 930 000 euro. Man räknar dessutom med att underhållskostnaderna ökar med ca 250 000 euro om året jämfört med de nuvarande kostnaderna som är 300 000 om året. Kalkyler för ännu större summor har lagts fram. Meningen är att Forststyrelsen, Muonio kommun och hotellbolaget ska göra upp om hur investerings- och underhållskostnader ska delas. Utgifterna finansieras med ett anslag för vård av naturskyddsområden i statsbudgeten.

Anslagen för skötsel och underhåll av naturskyddsområden har under de senaste tio åren ökat, men det beror till största delen på några dyra investeringar, som medfinansiering av ett naturum i Noux. Anslaget för sedvanliga underhållskostnader har däremot inte höjts. Ändå har behovet av pengar för underhåll fortsatt ökat på ett generellt plan i den takt antalet besökare har ökat.

Nationalparker och naturskyddsområden utgör stommen i ett regionalt skyddsnät som ska bevara de mest värdefulla områdena både nationellt och internationellt sett. Samtidigt är de natursevärdheter öppna för allmänheten och viktiga attraktionsfaktorer för turismen. För en hållbar naturturism krävs det förbättringar i infrastrukturen. Det är viktigt för att områdena ska behålla sitt skyddsvärde. När turismen ökar och naturvärdena samtidigt måste värnas är det av största vikt att servicen i de skyddade områdena förbättras och slitaget motverkas. Utskottet oroar sig rent allmänt för om de medel som reserverats för underhåll ska räcka till för att tillfredsställa ett ökat antal besökare.

Utskottet vill redan här fästa särskild uppmärksamhet vid behovet av nya leder och annan infrastruktur på grund av det nuvarande slitaget och det extra tryck som en utvidgning av turistcentret indirekt ger upphov till. Ett tillräckligt stort anslag bör anvisas i statsbudgeten för att rusta upp och förbättra lederna i Pallastunturiområdet i Pallas-Yllästunturi nationalpark för att förebygga de negativa miljökonsekvenserna av det ökade antalet besökare i parken (*Utskottets förslag till uttalande*). Vidare önskar utskottet att utvidgningen av hotellet och naturumet sker samtidigt för att minska olägenheterna under byggtiden.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om Pallas-Yllästunturi nationalpark

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen av den 30 december 2004 om Pallas-Yllästunturi nationalpark (1430/2004) en ny 4 a § som följer:

4 a §

Byggande inom Pallastunturi turistcentrums område

I Pallas-Yllästunturi nationalpark inom Pallastunturi turistcentrums område är det, utan hinder av fridlysningsbestämmelserna i 3 kap. i naturvårdslagen, tillåtet att istandsätta och bygga inkvarterings- och restauranglokaler och andra servicelokaler samt slalomanläggningar för ett hotell som betjänar turismen i nationalparken. I samband med byggandet ska det säkerställas att de särskilda värden som gäller nationalparkens landskap och byggda miljö bevaras. Byggandet får inte äventyra syftet med att nationalparken inrättades eller bevarandet av de skyddade naturvärdena. *På grund av de särskilda naturskyddskraven på nationalparken får varken de direkta eller indirekta effekterna av ovan*

nämnda turisttjänster vara så omfattande eller avvikande jämfört med det nuvarande tillståndet att de förändrar nationalparkens karaktär eller förhållandena där i betydande grad.

(2 och 3 mom. som i RP)

För området i fråga kan i planen inte anvisas en reservering för ett husvagnsområde. Det inom området befintliga husvagnsområdet måste tas ur bruk inom ett år från det att *tillståndet för byggande enligt 1 mom.* har vunnit laga kraft.

(5 mom. som i RP)

Det är tillåtet att rusta upp, utvidga eller i förekommande fall bygga om avloppsreningsverket i Pallastunturi turistcentrum också utanför det område som enligt 5 mom. har avsatts för byggande. (Nytt)

Denna lag träder i kraft den

20 .

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen anvisar ett tillräckligt stort anslag i statsbudgeten för att rusta upp och för-

bättra lederna i Pallastunturiområdet i Pallas-Yllästunturi nationalpark för att förebygga de negativa miljökonsekvenserna av det ökade antalet besökare i parken.

MiUB 5/2010 rd — RP 195/2009 rd

Helsingfors den 23 april 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Antti Kaikkonen /cent
Timo Kaunisto /cent

Timo Korhonen /cent
Merja Kuusisto /sd
Markku Laukkanen /cent
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Tarja Tallqvist /kd
ers. Satu Taiveaho /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

RESERVATION 1

Motivering

Utgångspunkt

Pallas-Yllästunturi nationalpark är en del av vårt nationallandskap. Om man ser till antalet besökare är det vår mest frekvent besökta nationalpark med ca 300 000 besökare per år.

Man har kunnat konstatera ökat slitage på fjällslutningarna i närområdet kring Pallastunturi turistcentrum och hotell och dessutom har underhållet framför allt av turistcentrumets hotell blivit sämre.

På kommunministerns beslut ruckades kommungränsen mellan Kittilä och Muonio 2003 i syfte att flytta Pallastunturi hotell från Kittilä till Muonio.

Regeringens proposition och propositionens motivering

Regeringen har överlämnat en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Pallas-Yllästunturi nationalpark. Meningen är att trots fridlysningsbesluten i naturvårdslagen låta bygga ett hotell med 320 bäddplatser och 10 200 kvadratmeter våningsyta plus naturum i stället för det nuvarande hotellet med 130 bäddplatser och 2 400 kvadratmeter våningsyta. Bygget motiveras med hotellets och näromgivningens dåliga och osnygga skick och hotellföretagarens ekonomiska förluster.

Propositionen kan anses synnerligen bristfällig på många punkter. Med avvikelse från majoritetens ståndpunkt i utskottet anser vi att ett bättre alternativ för att skydda Pallastunturi skulle ha varit att sanera hotellet, bygga extra inkvarteringskapacitet utanför nationalparken, förbättra naturumets tjänster och nationalparkens infrastruktur och underhåll än att utvidga hotellet i betydande grad.

Projektet strider mot 13 § i naturvårdslagen. Det är förbjudet att bygga i nationalparkerna,

med undantag för byggnader och konstruktioner som är nödvändiga för vård av och besök i området. Hotellprojektet är inget sådant undantag.

Propositionen innebär de facto en principiell ändring i naturvårdslagstiftningen. I naturskyddsområden har det hittills inte varit tillåtet att bygga hotell eller att bedriva annan verksamhet som skadar naturen.

Prejudikat

Sakkunniga som utskottet har hört har upprepade gånger påpekat att propositionen kan bli ett prejudikat. Vid utfrågningen meddelade bl.a. Enontekis kommun att den kräver att få bygga konstruktioner för turism i norra delen av Pallas-Yllästunturi nationalpark. Byggkrav ställs också i områden med lägre skyddsstatus, med åberopande av den föreliggande propositionen.

Man bör inte i strid med naturvårdslagen bygga ett nytt, tre gånger så stort hotell som det nuvarande, när miljökonsekvenserna inte har blivit ordentligt utvärderade.

Sakkunnigkritik

Utfrågningen i utskottet lyfte fram problemen med projektet. Bland dem nämns förändringar i landskapets ekologi, som orsakas av hotellbygget och av att skidliftarna byggs om till stolliftar. Konsekvenserna för grundvattnet har inte klarlagts. Avloppsreningen blir ett problem, om hotellets bäddplatser blir fler än 200, också om reningsverket saneras. Utskottet har Forststyrelsens utlåtande från den 4 april 2008. Där sägs att om inkvarteringskapaciteten höjs till fler än 200 bäddplatser, bör avloppsvattnet avledas från nationalparkens område, eftersom den karga naturen inte klarar av en ökande utsläppsbörda och effekterna skulle spridas långt ut i marken, grundvattnet och Pallasjärvi vattendrag.

Utskottet har inte fått någon analys av huruvida de tekniska lösningarna räcker till för den

ökade avloppsbelastningen utan ett överföringsavlopp, som skulle få särskilt negativa konsekvenser för miljön.

Ett alternativ som presenterats för utskottet är att de nuvarande byggnaderna rustas upp och för det behövs det ingen lagändring. Det har också framhållits att 167 § i markanvändnings- och bygglagen kräver: "Den byggda miljön ska användas i överensstämmelse med bygglovet och hållas i snyggt skick". Av lagen följer alltså en direkt förpliktelse att ta hand om miljön, det kräver inte ett nytt hotell.

Att bäddplatskapaciteten byggs ut utanför nationalparkens gränser kräver inte heller en ändring av naturparkslagen som kringgår naturvårdslagen.

Den föreslagna ändringen av lagen om Pallas-Yllästunturi nationalpark har också kritiserats för att den är av lex in casu-typ. Så konstaterar bland annat justitieministeriet i sitt utlåtande att propositionen är en kasuistisk författning, som de facto kan innebära en förvaltningsåtgärd eller lagskipningslösning som gäller ett konkret fall. Justitieministeriet anser att det därför inte kan anses önskvärt att frågor om enskilda projekt blir lösta i riksdagen. Det har också framhållits att om lagstiftningen används för att gynna en enskild företagares verksamhet, kan det hända att flera andra diskrimineras.

Vid utfrågningen av sakkunniga uttalades det allvarliga farhågor för slitage på nationalparken. En betydande del av våra hotade arter, som det är en av nationalparkens huvuduppgifter att skydda, förekommer just i Pallastunturiområdet, alltså inom en radie av mindre än tio kilometer från det nuvarande hotellet. Varken de direkta eller indirekta konsekvenserna av byggandet för naturen har bedömts.

Hotellverksamheten i nationalparken

Argumenten för hotellverksamhet i nationalparken övertygar inte. Enligt lagmotiven har inkvartering bedrivits i parken redan innan den inrättades. Men verksamheten bedrivs inte i dag av samma företagare som när parken inrättades, och därmed kränker begränsningarna i verksamhe-

ten inte den ursprungliga hotellföretagarens rättigheter. Det argumentet räcker alltså inte till för att motivera en utvidgning av hotellrörelsen. Den nuvarande företagaren har varit medveten om de begränsningar som nationalparken ställer för byggandet redan när han köpte hotellet.

Pallastunturi turisthotell byggdes på sin tid på ekologiskt fel plats och därför bör de problem som felet orsakat inte göras större genom att tillåta extra hotellkapacitet. Både det ursprungliga hotellet och det nya hotell som byggdes efter kriget uppfördes i utkanten av kalfjället, som är ytterst känsligt både med tanke på landskapet och naturens bärkraft. I ljuset av nuvarande ekologiska kunskap bör byggande för turismändamål inte förläggas till ett område som är så känsligt för slitage. Fjällområdet i hotellets omgivning är redan nu svårt slitet; besökartrycket bör spridas till områden som bättre kan stå emot det. Sakkunniga anser att det är möjligt om inkvarteringstjänsterna förläggs helt och hållet utanför nationalparken.

Sysselsättningen i området kan främjas många gånger effektivare om den extra inkvarteringskapaciteten förläggs utanför nationalparkens gränser och den vägen stöder de talrika småföretagarna i området.

Natura

Pallas-Ounastunturi ingår i Naturaområdet, där EG:s särskilda rättsakter om nätverket Natura 2000 är gällande. Enligt 65 § i naturvårdslagen ska ett projekts konsekvenser för Natura 2000 utvärderas. Men det har inte gjorts. Med hänsyn till utvärderingen borde projektet över huvud taget inte ha tagits upp i riksdagen förrän konsekvenserna för Natura hade klarlagts.

I Pallastunturis omgivning lever 90 djur- och växtarter som antingen är hotade eller hör till de så kallade direktivarterna (Hildén 2009). Regeringens proposition kommer inte med någon adekvat utvärdering eller utredning av vilka konsekvenser en utvidgning av hotellet, parkeeringsområdena och en eventuell omläggning av avloppsreningen får för de här arterna.

"Pallasandan"

"Pallasandan" är en beskrivning som utnyttjas av flera sakkunniga; den går ut på lättare, mindre intensiv naturturism som värdesätter tystnad och frid. Byggande i den skala som regeringen vill tillåta förändrar besökarstrukturen, ökar efterfrågan på kringtjänster kraftfullt och tar kål på Pallasandan i strid till och med med majoriteten i utskottet, som ser det som "viktigt att alla insat-

ser för att utveckla området tar fasta på att bevara stället särprägel, Pallasandan. Önskemålet går stick i stäv med att godkänna propositionen.

Pallastunturi är vårt nationallandskap och bör i första hand skyddas, inte bebyggas.

Förslag

Vi föreslår följaktligen

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 23 april 2010

Susanna Huovinen /sd
Pentti Tiusanen /vänst
Rakel Hiltunen /sd

Merja Kuusisto /sd
Satu Taiveaho /sd
Tarja Tallqvist /kd

RESERVATION 2

Motivering

Nationalparkerna har inrättats för att skydda naturen och för människors rekreation. Byggnad och näringsverksamhet kan tillåtas i nationalparker i mycket begränsad omfattning.

I betänkandet anses det att Pallas-Yllästunturi och Koli nationalparker är speciella med tanke på byggande för turismändamål i och med att hotellrörelse har varit möjligt i dem utan avbrott allt sedan parkerna inrättades. Meningen är inte att tillåta motsvarande byggande i andra områden av de här nationalparkerna eller i andra nationalparker eller naturskyddsområden.

Inom Pallas-Yllästunturi nationalpark finns i detta nu ett hotell och en husvagnspark. Området måste utvecklas på ett sätt som inte äventyrar dess naturvärden.

Regeringens proposition tillåter byggande i större skala än vad som är motiverat. Om antalet bäddplatser begränsas till 250, minskar det antalet besökare och den vägen också slitaget på den känsliga naturen. Det stora antalet bäddplatser innebär risk för att avloppsreningen inte ska vara tillräckligt effektiv.

Det har inte gjorts någon Naturautvärdering av förslaget eller grundlig kartläggning av eventuella negativa effekter. Naturautvärderingen kommer att göras i detaljplansfasen och då ska byggprojektets konsekvenser för naturen i området kartläggas i detalj. Om Naturautvärderingen kräver det, måste projektet minskas ännu i en senare beredningsfas.

Pallastunturi hotell är en kär och viktig plats för många friluftsgenerationer, och småskaligheten har varit en av fördelarna. Om byggande i stor skala godkänns i området, är det oundvikligt att ställets karaktär förändras. Pallastunturi bör utvecklas framför allt som friluftscentrum, med respekt för den så kallade Pallasandan.

Byggnad i mindre skala skulle också trygga företagarnas villkor utanför nationalparken. Om man vill gå in för tyngre byggande för turism,

ska det ske utanför nationalparkens gränser. Det skulle vara rättvisare också för företagarna, för då skulle det finnas genuin konkurrens om projekt utanför området.

Förslag

Jag föreslår alltså

*att lagförslaget godkänns enligt propositionen men 4 a § 2 mom. med följande ändringar (**Reservationens ändringsförslag**) och*

om ändringsförslagen i 4 § 2 mom. inte godkänns, omfattar jag förslaget i reservation 1 om att lagförslaget ska förkastas.

Reservationens ändringsförslag

4 a §

Byggnad inom Pallastunturi turistcentrums område

Byggnad ska basera sig på en detaljplan i enlighet med markanvändnings- och bygglagen (132/1999). I planen kan anvisas byggrätt för byggande som avses i 1 mom. och som omfattar högst 7 800 kvadratmeter våningsyta. I byggnaderna kan anvisas källarlokaler som är placerade i en enda källarvåning och inom det område som begränsas av byggnadernas ytterväggar. Höjdläget för byggnadernas vattentak eller någon annan fast byggnadsdel kan vara högst 462,5 meter ovanför havsytan mätt enligt koordinatsystemet N60. I hotellet får inkvarteringen omfatta högst 250 bäddplatser.

Helsingfors den 23 april 2010

Timo Juurikkala /gröna