Ympäristöministeriö
Ympäristöneuvos Jukka-Pekka Flander
Lainsäädäntöneuvos Leila Suvantola

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle,

HE 104/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Sallan kansallispuistosta

1. Sallan kansallispuiston tausta ja valmistelu

1.1. Kansallispuistot luonnonsuojelulaissa

Kansallispuistoista säädetään luonnonsuojelulain (1096/1996) 11 §:ssä. Kansallispuiston perustamisesta ja tarkoituksesta säädetään lailla. **Kansallispuisto voidaan perustaa vain valtion omistamalle alueelle ja sen on oltava vähintään 1000 hehtaaria.** Alueella on oltava merkitystä yleisenä luonnonnähtävyytenä tai muutoin luonnontuntemuksen lisäämisen tai yleisen luonnonharrastuksen kannalta. Kansallispuiston rauhoitussäännöksistä säädetään luonnonsuojelulain 13 §:ssä. **Luontoa muuttava toiminta on kielletty**, eikä sen mukaisesti kansallispuistossa saa muun muassa pyydystää, tappaa tai hätyyttää luonnonvaraisia selkärankaisia eläimiä tai hävittää niiden pesiä. 14 §:ssä on säädetty poikkeukset rauhoitussäännöksistä. Sallittuja ovat sellaiset toimenpiteet, joita luonnonsuojelualueen asianmukainen hoito tai käyttö edellyttää ja jotka eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. 15 §:ssä säädetään luvanvaraiset poikkeukset rauhoitussäännöksistä, muun muassa vieraslajien, liian runsaslukuisten lajien tai ihmisen turvallisuutta tai omaisuutta uhkaavien riistaeläinlajien yksilöiden poisto on mahdollista. Kansallispuistossa voidaan lisäksi perustamistarkoitusta vaarantamatta ajaa hirveä metsästyksen yhteydessä. 16 §:ssä säädetään eräiden oikeuksien turvaamisesta. Sallan kansallispuisto sijaitsee niin sanotulla yleisen metsästyksen alueella ja siellä sovelletaan metsästyslain 8 §:ä. **Luonnonsuojelulain 19 §:n mukaisesti kansallispuiston hoidon ja käytön järjestämistä varten on laadittava hoito- ja käyttösuunnitelma**, jossa määritellään toimenpiteet puiston perustamistavoitteiden toteuttamiseksi.

1.2. Sallan kansallispuiston valmistelu

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman strategisen kokonaisuuden 3.1 ”Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi” tavoite 5 on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa. **Tämän tavoitteen saavuttamisen keinoihin on kirjattu kansallispuistoverkoston laajentaminen.** Lisäksi hallitus pyrkii ohjelmassaan edistämään matkailualan kestävää kasvua sekä tukemaan matkailuyrittäjyyden lisääntymistä osana elinvoimaisen Suomen rakentamista ja globaalien kehityshaasteiden ratkaisuja.

Sallan kunta teki aloitteen ympäristöministeriölle 26.2.2019 Sallan kansallispuiston perustamisedellytysten selvittämisestä ja perustamisen valmistelusta. Sallan kunta täydensi aloitettaan 9.12.2019 FCG:n (Finnish Consulting Group Oy) laatimalla Sallan kansallispuiston toteutettavuusselvityksellä, jossa kartoitettiin paikallista suhtautumista kansallispuiston perustamiseen sekä arvioitiin muun muassa kansallispuiston perustamisen aluetaloudellisia vaikutuksia.

Ympäristöministeriölle oli tehty aloitteet kansallispuiston perustamisesta Sallan lisäksi neljään eri kohteeseen. Ympäristöministeriö laati kansallispuistoaloitteita vertailevan selvityksen, jossa tarkasteltiin viiden esitetyn ehdokkaan vahvuuksia yhtenäisin kriteerein, ja **esitti selvityksen perusteella Sallatunturin aluetta jatkovalmisteluun.**

2. Sallan kansallispuiston rajausperiaatteet

Kansallispuistoon esitetään rajattavaksi Aatsinki-Onkamon Natura 2000 -alueen luonto- ja maisema-arvoiltaan edustavin ja yhtenäisin valtion maiden kokonaisuus. **Esitettävä rajausalue kytkeytyisi Venäjän suojelualueverkostoon** ja täydentäisi osaltaan Fennoskandian vihreän vyöhykkeen kansallispuistoketjua. Kansallispuiston ulkopuolelle jäisi laajalti valtion maita, joilla maan- ja luonnonkäyttö säilyisivät nykyisellään.

Sallan kansallispuisto perustettaisiin 9983 hehtaarin laajuisena Sallan kuntaan pääosin Sallatunturin luonnonsuojelualueelle. Valtaosa alueesta sisältyy Aatsinki-Onkamon (FI1301409) Natura 2000 -alueeseen. Kansallispuiston alueesta 9965 hehtaaria olisi Sallatunturin nykyistä luonnonsuojelualuetta. Lisäksi kansallispuistoon sisällytettäisiin Metsähallituksen Metsätalous Oy:n esityksestä 18 hehtaarin alue Könkäänmaalla.

Perustettavaksi esitettävä kansallispuiston alue täyttää luonnonsuojelulain 11 §:n mukaiset edellytykset. Alue on valtion omistuksessa ja puiston pinta-ala on yli tuhat hehtaaria. Alueella on merkitystä yleisenä luonnonnähtävyytenä ja yleisen luonnonharrastuksen kannalta.

Kansallispuiston rajaukseen ei sisällytettäisi Sallatunturin luonnonsuojelualueeseen sisältyvää, mutta muusta aluekokonaisuudesta erillään sijaitsevaa Rämiäjängän 123 hehtaarin osa-aluetta. **Lisäksi kansallispuiston ulkopuolelle rajattaisiin valtaosa luontoarvoiltaan merkittävistä** Metsähallituksen hallinnassa olevista **valtion metsätalousmaista sekä Vilmatunturin ja Löytöjängän-Suksenpaistama-aavan suojelualueet**. Näiden alueiden rajaaminen kansallispuiston ulkopuolelle säilyttäisi laajan valtion maiden kokonaisuuden paikallisten asukkaiden ja ulkopaikkakuntalaisten lupametsästäjien metsästyskäytössä.

Esitettävän kansallispuistorajauksen sisällä olevat yksityisomistuksessa olevat kiinteistöt ja vesistöt eivät sisältyisi kansallispuistoon.

3. Kansallispuiston perustamisen vaikutukset

3.1. Vaikutukset alueen nykyiseen käyttöön

Pääosa alueesta on vuonna 2017 perustettua Sallatunturin luonnonsuojelualuetta. **Kansallispuistossa noudatettaisiin pääosin samoja rauhoitussäännöksiä kuin perustetulla luonnonsuojelualueella.** Retkeilyä ja muuta virkistyskäyttöä säädeltäisiin kutakuinkin samalla tavalla kuin nykyisellä luonnonsuojelualueella. Kävijöiden oikeudet ja rajoitukset muun muassa alueella liikkumiseen, leiriytymiseen sekä tulentekoon määriteltäisiin tarkemmin myöhemmin laadittavissa kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelmassa ja viimekädessä järjestyssäännössä.

Sallan kuntalaisilla olisi metsästyslain 8 §:n mukaisesti oikeus metsästää puiston alueella. Kävijäturvallisuussyistä metsästys olisi kielletty 882,2 hehtaarin metsästysrajoitusalueella Sallan matkailukeskuksen tuntumassa. Hirven ajo olisi tälläkin osa-alueella sallittua.

Hirvenmetsästys rajattaisiin metsästysseuroihin, jotka ovat rekisteröityjä lain voimaantullessa, jos kansallispuisto sisältyy metsästysseuran metsästysalueeseen. Samansisältöinen rajaus säädettiin myös vuonna 2017 Hossan kansallispuistolaissa. Metsähallitus on jakanut Sallan kunnan alueen neljään hirvenpyynnin lupa-alueeseen ja kansallispuisto sisältyy lupa-alueeseen ”Vilma”, johon lupia on myönnetty 13 seuralle. Tarkennuksena hallituksen esitykseen on todettava, että kaikilla kyseiseen ”Vilma”-alueeseen luvan saaneet voivat metsästää kansallispuiston alueella, mutta hallituksen esityksen perusteluissa on mainittu ne kolme seuraa, jotka käytännössä metsästävät kansallispuiston alueella, koska niiden vuokraamat yksityismaat rajoittuvat kansallispuistoon.

Kalastus olisi sallittua yhdellä vavalla tai vieheellä.

Kansallispuistossa saisi harjoittaa poronhoitoa. Porovahinkoja aiheuttavien petojen poistaminen olisi mahdollista Metsähallituksen luvalla luonnonsuojelulain 15 §:n mukaisesti.

Kansallispuiston perustamisella ei olisi vaikutuksia kansallispuiston rajauksen sisäpuolisiin yksityisiin alueisin eikä sen perustaminen myöskään vaikuttaisi nykyisiin vuokrasopimuksiin tai käyttöoikeuksiin.

3.2. Kansallispuiston perustamisen kustannukset sekä taloudelliset ja työllisyysvaikutukset

Kansallispuiston perustamiskustannukset ovat noin 4,5 miljoonaa euroa. Kyseessä olisi kertaluonteinen investointimääräraha. Käynnistämistoimista vastaa Metsähallitus. Kustannukset katettaisiin osin Metsähallituksen käytössä olevalla rahoituksella ja lisäksi vuoden 2021 neljännessä lisätalousarviossa on tarkoitus esittää määrärahasiirtoja muilta luonnonsuojelun momenteilta. Sallatunturin alueen hoitoon ja ylläpitoon on vuosittain käytetty noin 130 000 euroa ympäristöministeriön määrärahaa. Hoito- ja ylläpitokustannukset pyritään pitämään ennallaan.

Nykyisellä käyntimäärällä **Sallatunturin luonnonsuojelualueelle aluetaloudellinen kokonaistulovaikutus on noin 5,2 miljoonaa euroa** ja kokonaistyöllisyysvaikutus noin 40 henkilötyövuotta. Käyntimäärät kasvanevat entisestään, kun kansallispuisto uudistettuine palveluineen saadaan perustettua ja voidaan ottaa huomioon opastus- ja viestintätoiminnassa sekä matkailumarkkinoinnissa.

Sallan kansallispuiston perustamisella ei tunnisteta heikentäviä vaikutuksia elinkeinotoimintaan kansallispuiston läheisyydessä. Kansallispuiston rauhoitussäännökset koskevat vain kansallispuistoon rajattua aluetta, eikä niillä ole vaikutusta maankäyttöön kansallispuiston ulkopuolella.

Metsästyslupatulot ovat vähäiset aluetaloudellisiin tuloihin verrattuna. Esitetyt metsästysjärjestelyt pienentäisivät lupatuloja jonkin verran.

3.3. Luonto- ja ympäristövaikutukset

Kansallispuiston perustamiseen tähtäävä hanke ei kuulu ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) soveltamisalan piiriin. Hankkeen vaikutuksia Natura-luontotyyppeihin tai -lajeihin ei myöskään ole ollut tarpeen arvioida luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitetulla tavalla, koska lakiesityksen tavoitteena on olemassa olevan palveluvarustuksen kehittäminen ja uudelleen kohdentaminen siten, että lisääntyvät käyntimäärät ohjattaisiin ottaen huomioon sekä Natura-luontotyyppien että -lajien suojelutarpeet ja elinympäristövaatimukset.

Kansallispuisto on kansallisesti ja kansainvälisesti vetovoimaisin luonnonsuojelualuetyyppi ja merkittävä ”matkailubrändi”, mikä merkitsee käyntimäärien kasvua nykyisellä luonnonsuojelualueella. **Tämä sekä maankäytön mahdollinen tehostuminen puiston ulkopuolella voivat lisätä luonnon kulumista alueella.** Sitä on tarkoitus ehkäistä parantamalla palveluvarustusta välittömästi kansallispuiston perustamisen jälkeen ja pidemmällä aikavälillä ohjaamalla hoito- ja käyttösuunnitelman avulla kävijöitä keskeisille nähtävyyskohteille sekä kulutusta parhaiten kestäville alueille.

Kansallispuiston alueelle on pääkaupunkiseudulta asti hyvät julkisen liikenteen yhteydet. Siten yksityisautoilun kielteiset vaikutukset jäisivät vähäisemmiksi kuin muissa yhdyskuntakeskittymistä etäällä olevissa kansallispuistoissa. **Vähähiilisen, maata pitkin matkustamisen edellytykset ovat erinomaiset**. Maltilliseen yksityisautoilun kasvuun on Sallan matkailualueella kuitenkin varauduttu. Riittävät pysäköintimahdollisuudet henkilöautoille ovat järjestettävissä kansallispuiston ulkopuolella, mikä säästäisi osaltaan kansallispuiston luontoa.

3.4. Kävijäturvallisuuden huomiointi metsästyksen sallimisessa

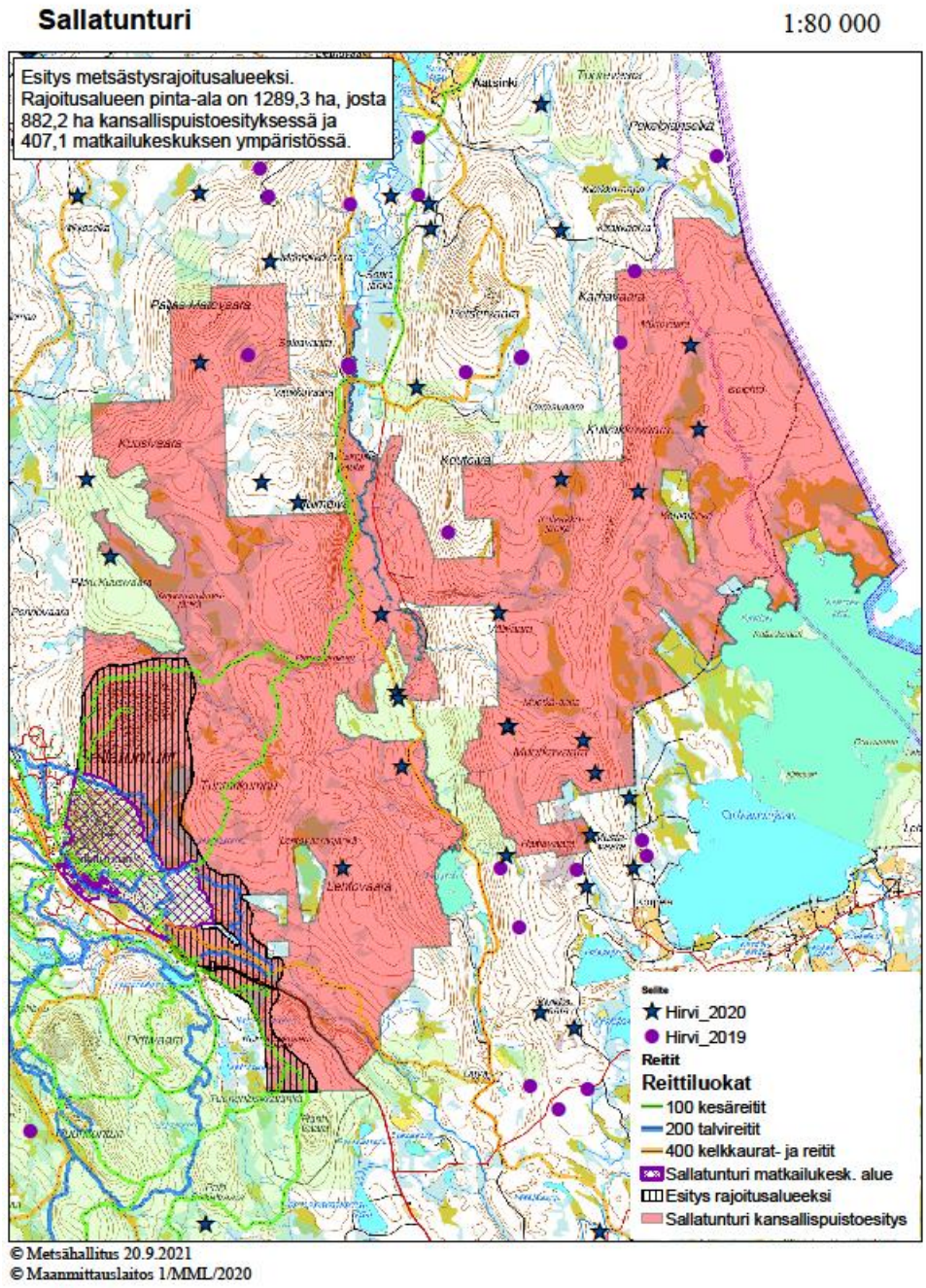
Valmistelun yhteydessä ympäristöministeriö selvitti saalismääriä vuosina 2019-2020 ehdotetun Sallan kansallispuiston alueella. Nykyisen Sallatunturin luonnonsuojelualueen sisällä ja läheisyydessä kaadetut riistaeläimet ovat olleet pääosin hirviä, lukuun ottamatta luonnonsuojelualueen pohjoispuolella Petservaaran huipulla vuonna 2019 kaadettua ilvestä. Metsäkauriin, karhun, ahman tai suden riistayksilöitä ei ole saalisrekisteristä saatujen tietojen mukaan ehdotetun kansallispuiston alueella tai sen läheisyydessä kaadettu vuosina 2019 ja 2020.

Karttakuvassa on esitetty saalisrekisteristä saadut tiedot vuosina 2019 ja 2020 ehdotetun kansallispuiston alueella sekä sen läheisyydessä saaliiksi saaduista hirven riistayksilöistä sekä rajoitusalueen ja virkistysreittien sijoittuminen. Nykyisen Sallatunturin luonnonsuojelualueen ja siten ehdotetun Sallan kansallispuiston läntisessä osassa on kahden vuoden aikana kaadettu vain viisi hirveä. Hieman useampi yksilö on kaadettu suojelualueen rajan tuntumassa sen ulkopuolella. Tämä on se osa ehdotettua kansallispuistoa, jonka läpi UK-reitti kulkee. Luonnonsuojelualueen itäisempi osa-alue on erämaisempi, mutta tilanne on vastaavanlainen eli hirviä on kahden vuoden aikana kaadettu 8 yksilöä ja suojelualueen ulkopuolella sen tuntumassa on kaadettu hieman useampi hirvi. Kaadot sijoittuvat suojelualueen ulkopuolella tieyhteyksien läheisyyteen, mistä saalis on ollut helpompi kuljettaa pois.

Talviaikaiset virkistysreitit sijoittuvat kokonaan metsästysrajoitusalueelle. Kesäaikaisista reiteistä kaksi toisiinsa Pahanojankurun läheisyydessä yhtyvää reittiä kulkee ehdotettavan kansallispuiston läntisen osan läpi pääosin alueella, jossa metsästystä ei ehdoteta rajoitettavaksi. Pääosa kesäaikaisista reiteistä sijoittuu tällä hetkellä suojelualueeseen kuulumattoman Petservaaran alueelle.

Lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti lausunnossaan erityisesti huomiota kävijäturvallisuuden varmistamiseen suhteessa metsästykseen. Arviointineuvoston edellyttämällä tavalla esitystä täydennettiin selvittämällä turvallisuusriskejä alueella käytettyjen eri metsästysmuotojen, metsästyksen ajoittumisen sekä reittien sijoittumisen perusteella. Ympäristöministeriö katsoo, että ulkopaikkakuntalaisten metsästyksen päättyminen vähentää merkittävästi riskejä ja paikkakuntalaisten metsästyksen jatkuminen ei olisi merkittävä turvallisuusriski alueen virkistyskäyttäjille. Ympäristövaliokunnassa Sallan kunta esitti, että lisäedellytyksenä tulisi olla, että ulkopaikkakuntalainen saisi metsästää kansallispuiston alueella hirveä vain sellaisessa metsästysseurassa, joka olisi rekisteröity Sallan kuntaan. Tämä edellytys varmistaisi kansallispuistossa

metsästävien hirviseurueiden paikallisuuden sekä sen, että seurueella on hyvä käsitys mm. virkistysreiteistä ja turvallisista ampumasuunnista.



Alueella ei metsästetä kevät- tai kesäaikaan. Paikalliset metsästävät sekä hirveä että pienriistaa perinteisesti koiran kanssa ja vasta pääosin matkailusesonkien päätyttyä toisin kuin vieraspaikkakuntalaisten lupametsästys, joka ajoittuu syyskuun ruska-aikaan. Paikallisten harjoittama perinteinen lintujen pystykorvametsästys ajoittuu loka-marraskuulle ja myös hirvenpyynti aloitetaan pääosin ruskakauden jälkeen. Paikallisessa linnustuksessa käytetään pitkän kantaman luotiasetta pääasiassa lehdettömänä aikana. Lisäksi

hirvien ja pienriistan tiedetään välttävän vilkkaassa retkeilykäytössä olevia alueita, mistä johtuen niiden metsästys painottuu alueen syrjäisempiin ja rauhallisempiin osiin.

Metsähallitus seuraa kävijäturvallisuutta kansallispuistossa. Sillä on mahdollisuus metsästyslain 23 §:n nojalla hakea aluehallintovirastolta metsästyksen rajoittamista, mikäli turvallisuuden varmistaminen sitä seurannan perusteella myöhemmin edellyttäisi. Mahdolliset esitykset lisärajoituksista laadittaisiin yhteistyössä paikallisen riistanhoitoyhdistyksen kanssa. Metsästysjärjestelyiden ja -rajoitusalueen vaikutuksia kävijäturvallisuuteen on syytä seurata ja ryhtyä – tarvittaessa – jatkotoimenpiteisiin. Tämä tavoite tulisi kirjata myös kansallispuiston hoito- ja käyttösuunnitelmaan.