

Selvitys:
Ilmastolain tavoitteiden arvioinnin
oikeudelliset reunaehdot

Kati Kulovesi ja Seita Vesa

Sisällys

Tiivistelmä	1
1 Johdanto	2
2 Suomen ilmastolaki ja sen tavoitteiden arviointi	4
2.1 Suomen ilmastolain tausta ja keskeinen sisältö	4
2.2 Suomen ilmastolain tavoitteet	6
2.3 Ilmastolain tavoitteiden arvioinnin oikeudelliset lähtökohdat	7
2.3.1 Pariisin sopimus	7
2.3.2 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet	9
2.4 Ilmastolain arviointi ja päätös kansainvälisten joustomekanismien käytöstä	11
2.4.1 EU-lainsäädäntöön perustuvat reunaehdot	12
2.4.2 Ilmastolakiin perustuvat reunaehdot	13
3 Kansainväliseen oikeuteen perustuvat velvoitteet hillitä ilmastonmuutosta	15
3.1 Pariisin sopimus	15
3.1.1 1,5 asteen lämpötilaraja ja muut Pariisin sopimuksen hillintätavoitteet	15
3.1.2 Velvoite suhteuttaa kansallinen tavoite 1,5 asteen lämpötilarajaan	17
3.1.3 Ilmastotavoitteiden toimeenpanoon liittyvä huolellisuusvelvoite	19
3.2 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet	20
3.2.1 Kansainvälisen tuomioistuimen ilmastolausunto	20
3.2.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ilmastoratkaisut	22
3.3 Kansainväliseen tapaoikeuteen perustuvat velvoitteet	23
4 EU-oikeuteen perustuvat velvoitteet hillitä ilmastonmuutosta	26
4.1 Eurooppalainen ilmastolaki sekä EU:n ja kansallisten tavoitteiden välinen suhde	26
4.2 Hallintomalliasetus ja ilmastosuunnitelmat	28
5 Johtopäätökset	28

Tiivistelmä

Ilmastolaki (423/2022) asettaa Suomelle tavoitteen saavuttaa hiilineutraalius eli kasvihuonekaasupäästöjen ja niiden poistumien tasapaino vuoteen 2035 mennessä. Lain esitöiden (HE 27/2022) mukaan hiilineutraaliuustavoite sekä lain muut päästövähennystavoitteet arvioidaan vuonna 2025 ottaen huomioon tieteellinen tieto, teknologinen kehitys, muiden maiden sitoumukset sekä kansainvälisten joustojen mahdollinen käyttö. Tämä selvitys tarkastelee oikeudellisia reunaehdoja ilmastolain tavoitteiden arvioinnille, keskittyen erityisesti kansainväliseen oikeuteen ja Euroopan unionin (EU) oikeuteen.

Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta keskeistä on velvoite sovittaa kansalliset ilmastotavoitteet Pariisin sopimuksen asettamaan 1,5 asteen ylärajaan maapallon keskimääräiselle lämpenemiselle. Kansainvälisen oikeuskäytännön valossa kansallisten tavoitteiden tulee vastata valtion riittävä osuutta 1,5 asteen rajan edellyttämistä kollektiivisista ilmastotoimista, ottaen huomioon esimerkiksi kunkin valtion historialliset päästöt, kehitystaso ja kansalliset olosuhteet. Kansallisia ilmastotavoitteita ja toimia tulee lisäksi säännöllisesti ajantasaistaa, huomioiden tieteellinen kehitys sekä Pariisin sopimuksen alla viiden vuoden välein tapahtuvan maailmanlaajuisen kokonaistarkastelun johtopäätökset. Joulukuussa 2023 hyväksytyt päätökset korostavat tarvetta merkittäviin, kiireellisiin ja pysyviin päästövähennystoimiin. Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan kansallisten ilmastotavoitteiden toimeenpanoon soveltuu lisäksi tiukennettu huolellisuusvelvoite ottaen huomioon ilmastomuutokseen ihmiskunnalle aiheuttaman uhan vakavuus.

Suomen Pariisin sopimuksen mukainen ilmastotavoite on yhteinen EU:n ja sen jäsenmaiden kanssa. Tätä taustaa vasten EU-oikeus asettaa Suomen ilmastotoimille sitovan vähimmäistason. Eurooppalainen ilmastolaki ((EU) 2021/1119) määrittelee unionin kollektiivisesti tavoitteiksi ilmastoneutraaliuuden vuoteen 2050 mennessä ja vähintään 55 prosentin nettopäästövähennyksen vuoteen 2030 mennessä. Suomen ilmastolain tavoitteita ei voida asettaa EU-lainsäädäntöön perustuvia ilmastovelvoitteita heikommiksi, mutta niitä voidaan tiukentaa. EU:n vuotta 2040 koskevan kollektiivisen tavoitteen määrittely on selvityksen valmistuessa kesken, mutta komissio on ehdottanut vähintään 90 prosentin nettopäästövähennystä, johon sisältyisi rajallinen määrä EU:n ulkopuolelta ostettuja, korkealaatuisia ilmastoyksiköitä.

Myös ilmastolain tavoitteiden arviointiin liittyy kysymys mahdollisuudesta käyttää joustoja ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän voidaan tyypillisesti tulkita tarkoittavan ilmastoyksiköiden ostoa kansainvälisiä markkinamekanismeja hyödyntäen. Näistä keskeiset perustuvat Pariisin sopimuksen 6 artiklaan. Lisäksi EU-oikeus sisältää mahdollisuuden käyttää joustoja eri sektoreiden ja jäsenmaiden välillä. Nykyisen EU-lainsäädännön valossa Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisten joustojen käyttö ei ole mahdollista vuotta 2030 koskevan ilmastotavoitteen saavuttamiseksi. Vuoden 2040 tavoitteen yhteydessä kansainvälisten joustojen rajallinen käyttö saattaa komission tuoreen aloitteen valossa tulla mahdolliseksi, mikä kuitenkin edellyttää EU:n sääntelykehityksen päivittämistä. Ilmastolain suhtautuminen joustojen käyttöön kansallisten tavoitteiden saavuttamiseksi on tulkinnanvaraista: nykylakiin sisältyvä hiilineutraaliuustavoitteen määritelmä näyttäisi edellyttävän kotimaisia toimia, sen sijaan lain esitöistä ilmenevään lainsäätäjän tarkoitukseen ja eri tulkintavaihtoehtojen seurauksiin huomiota kiinnittävä tulkinta voisi sallia joustojen käytön myös ilmastolakia muuttamatta.

15.9.2025

Kati Kulovesi

kansainvälisen oikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto

Seita Vesa

ympäristöoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto
tutkimusprofessori, Suomen ympäristökeskus

1 Johdanto

Vuonna 2022 voimaan tulleen ilmastolain (423/2022) keskeisenä tavoitteena on, että Suomi on hiilineutraali vuonna 2035. Lain esitöiden mukaan hiilineutraaliustavoite ja muut päästövähennystavoitteet arvioidaan vuonna 2025.¹ Arvioinnissa otetaan huomioon uusin tieteellinen tieto, teknologian kehitys, muiden maiden sitoumukset, kansainvälisten joustojen käyttömahdollisuudet sekä toimien kustannustehokkuus.² Tavoitteita voidaan tämän perusteella tarkistaa ja mahdollisia joustoja hyödyntää niin, että siirtymä etenee kustannustehokkaasti ja sosiaalisesti oikeudenmukaisesti.³

Ilmastolain tavoitteet on määritelty kansallisesti. Suomea sitovia, ilmastonmuutoksen hillintään liittyviä oikeudellisia velvoitteita sisältyy lisäksi sekä kansainväliseen oikeuteen että Euroopan unionin (EU) oikeuteen. Kansainvälinen oikeus sääntelee valtioiden ja muiden kansainvälisten toimijoiden oikeussuhteita. Valtioiden väliset sopimukset, kuten Pariisin ilmastopöytäkirja (SopS 75/2016) ja ihmisoikeussopimukset, sekä kansainvälinen tapaoikeus⁴ määrittelevät globaalit ilmastotavoitteet ja luovat oikeudelliset raamit valtioiden ilmastovelvoitteille, mukaan lukien kansallisten ilmastotavoitteiden määrittelylle, kiristämislle ja toimeenpanolle. Kansainvälisten velvoitteiden rikkominen voi johtaa vahingonkorvausvastuuseen muihin valtioihin nähden.⁵ EU-oikeus puolestaan asettaa sen jäsenvaltioille oikeudellisesti sitovia päästövähennys-, nielu- ja seurantavelvoitteita, jotka raamittavat Suomen ilmastopolitiikan kansallista liikkumavaraa.

Tämä selvitys keskittyy ilmastolain tavoitteiden arvioinnin oikeudellisiin reunaehtoihin, käsitellen erityisesti kansainvälistä ja EU-oikeutta. Se huomioi myös kansainvälisten tuomioistuinten tärkeimmän oikeuskäytännön, joista erityisen merkityksellinen on ensinnäkin kansainvälisen tuomioistuimen (*International Court of Justice, ICJ*) ilmastonmuutosta koskeva tuore neuvoa-antava lausunto *Obligations of States in respect of Climate Change*, joka selkiyttää valtioiden kansainvälisoikeudellisia velvoitteita ilmastonmuutokseen liittyen.⁶ Suomen näkökulmasta keskeinen on myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisu tapauksessa *KlimaSeniorinnen* liittyen Sveitsin ilmastotavoitteiden riittävyyteen.⁷ Ratkaisun pohjalta tarkastellaan, kuinka Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) osapuolia koskevat positiiviset ihmisoikeusvelvoitteet – kuten hiilineutraaliustavoitteen ja hiilibudjetin

¹ Ilmastolaki (423/2022) 2 §, hallituksen esitys ilmastolaiksi (HE 27/2022 vp), 53 ja 75.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Kansainvälinen tapaoikeus on yksi kansainvälisen oikeuden vakiintuneista oikeuslähteistä. Se on kirjoittamatonta oikeutta, joka muodostuu valtioiden vakiintuneesta käytännöstä ja käsityksestä, että kyseinen käytäntö on oikeudellisesti sitova. Tämä ja muut kansainvälisen oikeuden keskeiset oikeuslähteet on lueteltu kansainvälisen tuomioistuimen peruskirjassa (SopS 1/1956), artiklassa 38.

⁵ Ks. esim. Permanent Court of International Justice, *Factory at Chorzów* (Germany v. Poland), Judgment (Merits), 1927 P.C.I.J. (ser. A) No. 9 (26.7.1927). Tapaus on kansainvälisen vastuuoikeuden kulmakivi, jossa pysyvä kansainvälinen tuomioistuin (jonka tilalle perustettiin toisen maailmansodan jälkeen kansainvälinen tuomioistuin eli *International Court of Justice, ICJ*) vahvisti periaatteen, että kansainvälisen velvoitteen rikkominen synnyttää velvollisuuden palauttaa tilanne entiselleen tai vaihtoehtoisesti suorittaa täysi korvaus aiheutuneesta vahingosta.

⁶ ICJ, *Obligations of States with respect to Climate Change*. Advisory Opinion. 23.7.2025. Saatavilla verkossa osoitteessa <<https://www.icj-cij.org/case/187/advisory-opinions>>. Jäljempänä 'ICJ AO 2025'.

⁷ EIT, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, no. 53600/20, Grand Chamber, Judgment of 9 April 2024, saatavilla verkossa osoitteessa <[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-233206%22\]}>](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-233206%22]}>).

määrittely sekä päästövähennysten toimeenpano ja välietapit – vaikuttavat kansalliseen tavoitteenasetteluun.

EU-mailla on yhteinen ilmastotavoite Pariisin sopimuksen alla. Tästä syystä merkittävä osa Pariisin sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvästä lainsäädännöstä perustuu Suomessa EU-oikeuteen. Se asettaa Suomen ilmastotoimille velvoittavan vähimmäistason. EU-oikeuden yleisten oppien valossa Suomen omat ilmastotavoitteet eivät voi olla EU-lainsäädännön määrittelemiä tavoitteita heikompia, mutta tiukempi sääntely on tietyissä rajoissa mahdollista. Näin EU-lainsäädäntö muodostaa sitovan oikeudellisen kehyksen, jonka puitteissa Suomi voi halutessaan vahvistaa tai täsmentää omaa ilmastopolitiikkaansa.

EU-oikeuden näkökulmasta keskeinen on eurooppalaisena ilmastolakina tunnettu asetus ((EU) 2021/1119).⁸ Sen mukaan EU:n tulee olla ilmastoneutraali (= Suomen ilmastolain hiilineutraali)⁹ vuoteen 2050 mennessä ja saavuttaa tämän jälkeen negatiiviset päästöt¹⁰ eli sitoa ilmakehästä hiilidioksidia. Vuoden 2050 tavoitetta ei ole toistaiseksi jyvitetty jäsenmaille, eikä esimerkiksi ole selvillä, tuleeko joidenkin jäsenmaiden saavuttaa ilmastoneutraaliuus jo ennen vuotta 2050.

Ensimmäisenä askeleena kohti 2050 tavoitetta EU on sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasujen nettopäästöjä¹¹ alueellaan vähintään 55 prosenttia vuoteen 1990 verrattuna vuoteen 2030 mennessä. Tavoite on kirjattu sekä eurooppalaiseen ilmastolakiin että ilmoitettu Yhdistyneille kansakunnille (YK) EU:n nykyisenä Pariisin sopimuksen mukaisena ilmastotavoitteena eli 'kansallisesti määriteltynä panoksena' (*Nationally Determined Contribution, NDC*). EU:lla on lisäksi runsaasti yksityiskohtaista lainsäädäntöä, jonka tavoitteena on varmistaa vuotta 2030 koskevan ilmastotavoitteen saavuttaminen.¹²

EU:n seuraavan välietapin suhteen komissio ehdotti¹³ heinäkuussa 2025 eurooppalaisen ilmastolain muuttamista kirjaamalla siihen vähintään 90 prosentin nettopäästövähennystavoite vuoteen 2040 mennessä. Ehdotuksen käsittely on selvityksen valmistuessa kesken, samoin kuin

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1119 puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi [2021] EUVL L 243/1. Jäljempänä 'eurooppalainen ilmastolaki.'

⁹ Samasta ilmiöstä käytetään oikeudellisessa sääntelyssä eri termejä. Suomen ilmastolaissa puhutaan "hiilineutraaliudesta", jolla tarkoitetaan kaikkien kasvihuonekaasujen päästöjen ja poistumien tasapainoa. Eurooppalainen ilmastolaki käyttää sen sijaan ilmaisua "ilmastoneutraali", korostaen, että tavoite kattaa hiilidioksidin lisäksi myös muut kasvihuonekaasut. Pariisin sopimus ei käytä kumpaakaan käsitettä suoraan, mutta sen 4.1 artikla ilmaisee saman ajatuksen, edellyttäen, että kuluvan vuosisadan jälkipuoliskolla saavutetaan tasapaino ihmisen toiminnan aiheuttamien päästöjen ja nielujen aikaansaamien poistumien välillä.

¹⁰ Eurooppalainen ilmastolaki, artikkelit 1 ja 2.1.

¹¹ Nettopäästövähennystavoitteella tarkoitetaan päästövähennystavoitetta, jossa huomioidaan sekä kasvihuonekaasujen päästöt että niiden poistumat. Tavoitteena ei siis ole nollata kaikkia päästöjä, vaan tasapainottaa jäljelle jäävät, väistämättömät päästöt esimerkiksi metsien ja soiden kaltaisten luonnollisten nielujen tai teknologisten ratkaisujen avulla. Näin voidaan saavuttaa tilanne, jossa kokonaisnettopäästöt vähenevät asetetun tavoitetason mukaisesti.

¹² Yleiskatsaus julkaisussa Sebastian Oberthür & Kati Kulovesi, 'Accelerating the EU's climate transformation: The European Green Deal's Fit for 55 Package Unpacked', *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 34(1) (2025). Saatavilla verkossa osoitteessa <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/reel.12596>> Jäljempänä 'Oberthür & Kulovesi 2025.'

¹³ Euroopan komissio, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus puitteiden vahvistamisesta ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi annetun asetuksen (EU) 2021/1119 muuttamisesta, COM(2025) 524 final, 2.7.2025. Jäljempänä 'COM(2025) 524 final.'

EU:n vuotta 2035 koskevan Pariisin sopimuksen mukaisen NDC-tavoitteen määrittely.¹⁴ EU:n vuoden 2040 ilmastotavoitteen hyväksymisen jälkeen on komission mukaan tarkoitus käynnistää laaja EU-lainsäädännön uudistamisprosessi, jolla varmistetaan 2040-tavoitteen toteutuminen.

Kansallisen oikeuden näkökulmasta on selvää, ettei ilmastolakiin kirjattuja sitovia tavoitteita ole mahdollista muuttaa oikeudellisesti sitovalla tavalla ilman kansalliseen ilmastolakiin tehtäviä muutoksia. Ilmastolain tavoitteiden arviointiin liittyy lisäksi oikeudellinen kysymys lain esitöissä mainittujen 'joustojen' eli kansainvälisten markkinamekanismien käytöstä.

Selvityksen rakenne on seuraava: Jaksossa 2 esitellään nykyisen ilmastolain tausta ja keskeinen sisältö (2.1) sekä nykyiset tavoitteet (2.2) ja niiden arviointiin liittyvät oikeudelliset lähtökohdat (2.3) sekä käsitellään 'joustojen' eli kansainvälisten markkinamekanismien käyttöön liittyviä oikeudellisia kysymyksiä. Jakso 3 keskittyy Suomen ilmastotavoitteiden arvioinnin kansainvälisoikeudellisiin reunaehtoihin, käsitellen Pariisin sopimusta (3.1.), kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita (3.2) sekä kansainvälistä tapaoikeutta. Jakso 4 käsittelee EU-oikeutta ja jakso 5 sisältää yhteenvedon selvityksen keskeisistä johtopäätöksistä.

2 Suomen ilmastolaki ja sen tavoitteiden arviointi

Suomen kansallisista ilmastotavoitteista säädetään 1.7.2022 voimaan tullessa ilmastolaissa (423/2022). Tällä korvattiin ensimmäinen ilmastolaki (609/2015), joka tuli voimaan 1.7.2015. Ilmastolaissa asetetaan useita oikeudellisesti velvoittavia tavoitteita, pyrkimyksenä kiristää Suomen ilmastotavoitteita sekä tuoda ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen suunnittelu lähemmäksi toisiaan Pariisin ilmastosopimuksen mukaisesti.

2.1 Suomen ilmastolain tausta ja keskeinen sisältö

Kuten edeltäjänsä, vuoden 2022 ilmastolaki on yksinomaan viranomaisia velvoittava puitelaki. Ilmastopuitelakimalli (*climate framework law*) otettiin käyttöön Britanniassa vuonna 2008, tavoitteena lisätä ilmastopolitiikan pitkäjänteisyyttä ja luoda sitova, pitkän aikavälin kansallinen päästövähennyspolku.¹⁵ Puitelakimalli on sittemmin levinnyt useisiin Euroopan maihin,¹⁶ missä sitä on muokattu erilaisiin kansallisiin oikeudellisiin ja poliittisiin tarpeisiin sopivaksi.¹⁷ Myös EU-tasolla on voimassa kaksi puitelakimalliin pohjaavaa, mutta EU:n erityispiirteet huomioivaa asetusta, jotka tunnetaan yleisesti nimillä eurooppalainen ilmastolaki ((EU) 2021/1119) sekä energiaunionin ja ilmastotoimien hallintomalliasetus ((EU) 2018/1999).

¹⁴ Pariisin sopimuksen osapuolten virallinen määräaika ilmoittaa seuraava kansallisesti määritelty panos YK:lle umpeutui alkuvuonna 2025.

¹⁵ Kati Kulovesi, Maiju Mähönen & Jenni Laininen, *Ilmasto-oikeus* (Alma Talent 2024), 44–47. Jäljempänä 'Kulovesi, Mähönen & Laininen 2024'.

¹⁶ Ibid., 46. Tällaisia maita ovat mm. Alankomaat, Britannia, Espanja, Irlanti, Islanti, Kreikka, Luxembourg, Norja, Portugali, Ranska, Ruotsi ja Tanska. Lisäksi esimerkiksi Italia, Latvia, Slovakia, Slovenia, Turkki ja Viro ovat valmistelleet ilmastopuitelakia.

¹⁷ Ibid., 44–47.

Ilmastopuitelait keskittyvät tyypillisesti menettelylliseen ilmastohallintaan.¹⁸ Niihin ei yleensä sisälly säännöksiä esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tai poistumien lisäämiseen tähtäävistä ilmastotoimista. Sen sijaan puitelakien keskeistä sisältöä ovat ilmastotavoitteiden määrittelyn lisäksi hallinnolliset ja menettelylliset kysymykset, kuten esimerkiksi ilmastosuunnitelmat sekä näiden toteutumiseen liittyvä seuranta- ja raportointijärjestelmä.¹⁹ Lisäksi ilmastopuitelaeissa säädetään usein ilmastopolitiikan avoimuudesta, yleisön osallistumisesta, tiedonsaannista, oikeussuojakeinoista sekä tiede- ja/tai asiantuntijapaneeleista.²⁰ Joissakin ilmastopuitelaeissa säännellään lisäksi reilua siirtymää²¹ sekä ilmastopolitiikan valtavirtaistamista eli ilmastopolitiikan integroimista muuhun politiikkaan ja päätöksentekoon.

Suomen ilmastolain osalta menettelyllinen painotus ilmenee lain 1 §:stä. Sen mukaan:

Tässä laissa säädetään tavoitteet ja puitteet Suomen ilmastopolitiikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle. Lain tarkoituksena on:

- 1) tehostaa ja sovittaa yhteen ilmastomuutoksen hillitsemiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävien toimenpiteiden suunnittelua ja täytäntöönpanon seurantaa;*
- 2) vahvistaa eduskunnan ja yleisön mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa ilmastopolitiikan suunnitteluun.*

Ilmastolaki sisältää määräykset lain ja ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteista, mukaan lukien vuotta 2035 koskeva hiilineutraaliuustavoite (2 §). Lain 1. luku sisältää säännökset ilmastolain soveltamisalasta (3 §), vaikutuksista muuhun suunnitteluun ja päätöksentekoon (4 §), valtion viranomaisten velvollisuudesta edistää ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista (5 §) sekä määritelmistä (6 §). Lain 2. luku käsittelee ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää (7 §) ja ilmastopolitiikan suunnitelmien yleisiä vaatimuksia (8 §). Se sisältää joukon erityisiä vaatimuksia pitkän aikavälin ilmastosuunnitelmalle (9 §), kansalliselle ilmastomuutoksen sopeutumissuunnitelmalle (10 §), keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelmalle (11 §) ja maankäyttösektorin ilmastosuunnitelmalle (12 §). Lisäksi laissa säännellään ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelua (13 §) ja saamelaiskulttuurin edistämistä (13 §). Ilmastolain 3. luku keskittyy raportointiin ja seurantaan. Se käsittelee selontekoja eduskunnalle (15 §), ilmastopolitiikan toteutumisen seurantaa (16 §), ilmastopolitiikan suunnitelmien muuttamista (17 §) sekä ilmastovuosikertomusta (18 §). Ilmastolain 4. luku keskittyy viranomaisiin ja muihin toimijoihin, käsitellen viranomaisten tehtäviä (19 §), Suomen ilmastopaneelia (20 §) sekä saamelaista ilmastoneuvostoa (21 §). Ilmastolain 4 a luku sääntelee valtioneuvoston päätösten tiedoksiantamista (21a §) sekä muutoksenhakua (21b §).

¹⁸Ibid., 31–33; Kati Kulovesi, Sebastian Oberthür, Harro van Asselt & Annalisa Savaresi, 'The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance?' (2024) *Journal of Environmental Law*, 24.

¹⁹ Ibid. Ilmastosuunnitelmien oikeudellisista vaikutuksista, ks. esim. Antti Belinskij ym., 'Ilmastosuunnitelmien oikeudellinen merkitys nyt ja tulevaisuudessa', *Oikeus* (50)4 2020, 440. Jäljempänä 'Belinskij ym. 2020.'

²⁰ Ibid.

²¹ Vilja Johansson, 'Just Transition in Framework Climate Laws: Between Meaningful Governance and Performative law' *Review of European, Comparative and International Environmental Law* (2025), 155.

2.2 Suomen ilmastolain tavoitteet

Suomen vuoden 2015 ilmastolain tavoitteena oli vähintään 80 prosentin päästövähennys vuoden 1990 tasosta vuoteen 2050 verrattuna. Tavoite oli 2020-luvun alussa ilmastotieteen ja kansainvälisen ilmasto-oikeuden kehityksen valossa jo selvästi vanhentunut. Vuoden 2022 ilmastolain ja sen mukaisen suunnittelujärjestelmän tavoitteena on puolestaan varmistaa, että Suomi saavuttaa hiilineutraaliuuden vuoteen 2035 mennessä.

Hiilineutraalisuustavoite on ilmastolain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa määritelty tilanteeksi, missä:

(...) ihmisen toiminnasta aiheutuvat kasvihuonekaasujen päästöt vähentyvät ja nieluja aikaansaamat poistumat kasvavat siten, että kasvihuonekaasujen päästöt ovat enintään yhtä suuret kuin poistumat viimeistään vuonna 2035 ja että poistumat kasvavat ja päästöt vähenevät edelleen myös sen jälkeen.

Tavoite, jonka mukaan ”poistumat kasvavat ja päästöt vähenevät edelleen myös sen jälkeen” tarkoittaa, että Suomen tulee saavuttaa hiilinegatiivisuus pian vuoden 2035 jälkeen. Lisäksi ilmastolain mukaan Suomi sopeutuu ilmastomuutokseen kansallisin toimin vahvistamalla ilmastoriskien hallintaa ja edistämällä ilmastokestävyyttä.²²

Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta on merkityksellistä, että nykyisen ilmastolain hiilineutraalisuustavoitteen taustalla on analyysi Suomen oikeudenmukaisesta osuudesta Pariisin sopimuksen tavoitteena olevaan, 1,5 asteen lämpötilarajaan liittyvästä hiilibudjetista²³ Kansainvälinen tuomioistuin totesi heinäkuussa 2025, että kansalliset ilmastotavoitteet tulee suhteuttaa 1,5 asteen lämpötilarajan edellyttämiin ilmastotoimiin ja niiden tulee edustaa kunkin valtion riittävää panosta tämän globaalin ilmastotavoitteen saavuttamiseen (3.1.2).²⁴ Samankaltainen ajattelu ilmenee myös EIT:n *KlimaSeniorinnen*-ratkaisusta, joka hylkäsi Sveitsin argumentin, että sen kasvihuonekaasupäästöt ovat ’pisara meressä.’ EIT katsoi, että kunkin yksittäisen valtion on tehtävä oma riittävä osuutensa ilmastomuutoksen hillinnästä riippumatta siitä, miten suuri sen osuus globaaleista kasvihuonekaasupäästöistä on (3.2.2).

Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan valtion panoksen riittävyyden arviointia raamittaa muun muassa YK:n ilmastosopimuksiin sisältyvä yhteisen mutta eriytyneen vastuun periaate, jonka perusteella relevantteja tekijöitä ovat valtion historiallinen osuus kumulatiivisista kasvihuonekaasupäästöistä, sekä kehitystaso ja kansalliset olosuhteet.²⁵ Eri mailta ei siten edellytetä identtistä kontribuutiota 1,5 asteen lämpötilarajan edellyttämiin hillintätoimiin, mikä korostaa jokaisen valtion tarvetta pystyä perustelemaan oman kansallisen tavoitteensa riittävyys.

Hiilineutraalisuustavoitteen määrittelyn lisäksi vuoden 2022 ilmastolaki kiristi Suomen vuoden 2050 päästövähennystavoitteen vähintään 80 prosentista vähintään 90 prosenttiin, ”mutta

²² Ilmastolaki 2 §:n 1 momentin 4 kohta; HE 27/2022 vp, s. 18.

²³ Markku Ollikainen, Sally Weaver & Juha Seppälä, ’An approach to nationally determined contributions consistent with the Paris Climate Agreement and climate science: Application to Finland and the EU’, Suomen ilmastopaneelin raportti 7/2019 sekä päivitetty tarkastelu Sally Weaver & al, ’Suomen päästövähennyspolun tarkastelu huomioiden muiden kuin CO₂-kasvihuonekaasujen ja epäsuorien nieluvaikutusten rooli’, Suomen ilmastopaneelin raportti 2/2024.

²⁴ ICJ AO 2025, kpl. 241-243.

²⁵ Ibid., kpl.247.

pyrkien 95 prosenttiin vuoden 1990 tasosta.”²⁶ Lakiin sisällytettiin lisäksi välitavoitteiksi vähintään 60 prosentin päästövähennys vuoteen 2030 mennessä ja vähintään 80 prosentin päästövähennys vuoteen 2040 mennessä.²⁷ Vertailukohtana päästövähennyksille toimii myös näiden tavoitteiden osalta vuosi 1990.

Ilmastolakiin sisältyy säännös, jonka tavoitteena on varmistaa, että Suomen kansalliset ilmastotavoitteet ovat sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden ja EU-lainsäädännön kanssa. Ilmastolain 2 §:n 2 momentin mukaan:

Jos Suomea sitovaan kansainväliseen sopimukseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön sisältyy edellä mainittuja tiukempia kasvihuonekaasujen päästöjä tai poistumia koskevia tavoitteita, 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden on perustuttava niihin.

Säännökseen liittyen on tärkeä huomioida, että Pariisin sopimukseen sisältyvä globaali ilmastomuutoksen hillintätavoite on tiukentunut 2020-luvun aikana: kansainvälinen tuomioistuin on vahvistanut, että Pariisin sopimuksen osapuolten tulkintakäytännön valossa sitovaksi tavoitteeksi on muodostunut maapallon keskimääräisen lämpenemisen rajoittaminen 1,5 asteeseen esiteolliseen aikaan verrattuna aiemman 1,5/2 asteen tavoitteen sijaan.²⁸ Kehityksen taustalla vaikuttaa ilmastotieteen kehitys, mukaan lukien parantunut ymmärrys ilmastomuutoksen haitallisten vaikutusten voimakkuudesta (3.1.2).

2.3 Ilmastolain tavoitteiden arvioinnin oikeudelliset lähtökohdat

Ilmastolain esitöihin sisältyy maininta Suomen ilmastolain tavoitteiden arvioinnista vuonna 2025. Hallituksen esityksen (27/2022) mukaan:

Hiilineutraaliustavoite ja muut päästövähennystavoitteet arvioidaan vuonna 2025. Arvioinnissa otetaan huomioon muun muassa uusin tieteellinen tieto, teknologian kehitys, muiden maiden päästösitoumukset ja mahdollisuudet kansainvälisten joustojen käyttöön sekä päästövähennystoimenpiteiden kustannustehokkuus. Arvioinnin perusteella tavoitteita voidaan tarkistaa ja mahdollisia joustoja hyödyntää siten, että varmistetaan kustannustehokkaan ja alueellisesti ja sosiaalisesti oikeudenmukaisen siirtymän toteutuminen.²⁹

Vaikka itse ilmastolakiin ei sisälly säännöksiä tavoitteiden arvioinnista, ilmastotavoitteiden arviointi ja ajantasaistaminen parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella on perusteltua kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Kansainvälinen oikeus sisältää useita oikeudellisia velvoitteita, jotka edellyttävät ilmastotavoitteiden säännöllistä ajantasaistamista ja lisäksi raamittavat valtioiden kansallisten tavoitteiden arviointia.

2.3.1 Pariisin sopimus

²⁶ Ilmastolaki, 2 §:n 1 momentin 3 kohta.

²⁷ Ibid., 2§:n 1 momentin 2 kohta.

²⁸ ICJ AO 2025, kpl. 224.

²⁹ Hallituksen esitys 27/2022, 53.

Tarvetta arvioida kansallisten ilmastotavoitteiden ja -toimien riittävyyttä tieteellisen kehityksen valossa korostaa Pariisin sopimuksen 14 artiklan maailmanlaajuisena kokonaistarkasteluna tunnettu prosessi ja siihen kytkeytyvät yksittäisten sopimuspuolten velvoitteet. Kokonaistarkastelun puitteissa Pariisin sopimuksen osapuolet arvioivat viiden vuoden sykleissä kollektiivista edistystään kohti sopimuksen tavoitteiden saavuttamista ”parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella.” Prosessi kestää noin 2 vuotta ja käsittää kolme vaihetta: tiedonkeruun, teknisen arvioinnin sekä poliittiset johtopäätökset.

Sopimuksen yksittäisillä osapuolilla on Pariisin sopimuksen 14.3 artiklaan perustuva velvollisuus ajantasaistaa ja tehostaa Pariisin sopimuksen toimeenpanoon tähtääviä kansallisia toimiaan maailmanlaajuisen kokonaistarkastelun johtopäätökset huomioiden:

Osapuolet ottavat huomioon maailmanlaajuisen tilannekatsauksen tuloksen ajantasaistaessaan ja tehostaessaan kansallisesti päätettävällä tavalla tämän sopimuksen asianomaisten määräysten mukaisia toimiaan ja tukeaan sekä tehostaessaan ilmastotoimiin liittyvää kansainvälistä yhteistyötä.

Artikla 14.3:n sanamuoto ei rajoitu Pariisin sopimuksen mukaisten kansallisesti määriteltyjen panosten (*Nationally Determined Contributions, NDC*) päivittämiseen, vaan koskee Pariisin sopimuksen määräysten toimeenpanoon liittyvien kansallisten ilmastotoimien ajantasaistamista ja tehostamista laajemminkin.

Ensimmäinen maailmanlaajuinen kokonaistarkastelu päättyi YK:n ilmastokonferenssissa Dubaissa joulukuussa 2023.³⁰ Pariisin sopimuksen osapuolikokouksen hyväksymissä johtopäätöksissä korostetaan merkittävien, kiireellisten ja pysyvien kasvihuonekaasupäästövähennysten tarvetta (*deep, rapid and sustained*)³¹. Vastaava ilmaisu on sittemmin sisällytetty kansainvälisen tuomioistuimen ilmastonmuutosta koskevaan neuvoantavaan lausuntoon mittarina valtioilta edellytetyille sääntelytoimille (tarkemmin jaksossa 3.2).³²

Muita ensimmäisen maailmanlaajuisen kokonaistarkastelun johtopäätöksiä ilmastonmuutoksen hillintään liittyen ovat muun muassa seuraavat:

- Osapuolten nykyiset kansallisesti määritellyt panokset eli NDC:t vähentäisivät globaaleja kasvihuonekaasupäästöjä vain kaksi prosenttia vuoden 2019 tasosta vuoteen 2030 mennessä; huomattavasti suuremmat päästövähennykset ovat tarpeen, jotta globaalit kasvihuonekaasupäästöt ovat linjassa Pariisin sopimuksen lämpötilarajan kanssa³³;
- NDC-panoksiin sisältyvien ehdollisten tavoitteiden toimeenpano ja ilmasto- ja teknologiatuomien, teknisen yhteistyön ja toimintavalmiuksien parantaminen johtaisi 5,3 prosentin päästövähennykseen vuonna 2030 vuoden 2019 tasoon verrattuna (kpl 22);³⁴

³⁰ UNFCCC, Decision 1/CMA.5, *Outcome of the first global stocktake*, UN. Doc. FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 15.3.2024.

³¹ Ibid., kpl.28.

³² ICJ AO 2025, kpl. 282. Oikeudellisten velvoitteiden osalta kansainvälinen tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä huolellisuusvelvoitteeseen (*due diligence*) sekä velvollisuuteen ryhtyä kaikkiin mahdollisiin toimiin sen estämiseksi, että valtion alueella tapahtuva toiminta aiheuttaa merkittävää vahinkoa toisen valtion ympäristölle (*duty to prevent significant harm to the environment*).

³³ Decision 1/CMA.5, *Outcome of the first global stocktake*, kpl. 21.

³⁴ Ibid., kpl 22.

- Hallitustenvälisen IPCC:n kuudennen arviointiraportin perusteella globaalit kasvihuonekaasupäästöt ovat korkeammat kuin maiden NDC-tavoitteiden perusteella lasketut, tarkoittaen että kansallisten tavoitteiden toimeenpanossa on merkittävä kuilu, jonka sulkemiseksi osapuolet päättävät ryhtyä kiireellisiin toimiin;³⁵
- 1,5 asteen lämpötilarajan saavuttamiseen liittyvä globaali hiilibudjetti on pieni, kuluu nopeasti ja historialliset kumulatiiviset nettopäästöt kuluttavat 4/5 hiilibudjetista, joka rajoittaisi lämpenemisen 50 prosentin todennäköisyydellä 1,51,5 asteeseen;³⁶

Johtopäätöksissä listataan lisäksi joukko yksityiskohtaisia hillintätoimia, joihin Pariisin sopimuksen osapuolia kehoitetaan osallistumaan kansallisesti määritellyllä tavalla.³⁷ Nämä käsittelevät esimerkiksi uusiutuvan energian käyttöä, energiatehokkuuden parantamista sekä fossiilisia polttoaineita ja niihin kohdistuvia tukia.³⁸

Maailmanlaajuisen kokonaistarkastelun johtopäätökset edustavat Pariisin sopimuksen osapuolten yhteistä näkemystä sopimuksen toimeenpanon tilasta sekä sen tavoitteiden saavuttamisen edellyttämistä täytäntöönpanotoimista. Sopimuksen 14.3 artikla sisältää nimenomaisen velvoitteen yksittäisille sopimuspuolille huomioida Pariisin sopimuksen kokonaistarkastelun johtopäätökset tarkastellessaan ja ajantasaistaessaan kansallisia ilmastotavoitteitaan ja -toimiaan. Ensimmäisen maailmanlaajuisen kokonaistarkastelun johtopäätökset ovat tästä syystä merkityksellisiä myös Suomen ilmastolain arvioinnin yhteydessä.

2.3.2 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Sekä kansainvälisen tuomioistuimen että Amerikan³⁹ ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuore oikeuskäytäntö vahvistaa, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja ihmisoikeuksiin liittyvä kansainvälinen tapaoikeus edellyttävät valtioilta aktiivisia toimia ilmastomuutoksen liittyvien ihmisoikeusvaikutusten torjumiseksi ja korjaamiseksi.

Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan puhdas, terve ja kestävä ympäristö on edellytys useiden keskeisten ihmisoikeuksien toteutumiselle.⁴⁰ Tuomioistuimen mukaan ihmisoikeudet eivät voi toteutua ilman valtioiden toimia ilmastojärjestelmän suojelemiseksi: valtioilla on velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimet sekä ilmastomuutoksen hillitsemiseksi että sen vaikutuksiin sopeutumisiksi, ottaen käyttöön yksityisten toimijoiden kasvihuonekaasupäästöjä sääntelevää ilmastolainsäädäntöä (3.2.2).⁴¹

Sveitsin kansallisten ilmastotavoitteiden riittävyttä koskeva EIT:n *KlimaSeniorinnen*-ratkaisu määritteli joukon arviointikriteerejä sille, ovatko valtiot noudattaneet positiivista toimintavelvoitettaan ja ovatko niiden ilmastotavoitteet ja -toimet sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.⁴² Suomen ilmastolain arvioinnin näkökulmasta erityisen

³⁵ Ibid., kpl 23.

³⁶ Ibid., kpl. 25.

³⁷ Ibid., kpl.28.

³⁸ Ibid.

³⁹ Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion No. 32 (AO-32/25) on the *Climate Emergency and Human Rights*, 29 May 2025. Jäljempänä 'Amerikkalainen ihmisoikeustuomioistuin 2025.'

⁴⁰ ICJ AO 2025, kpl.393.

⁴¹ Ibid., kpl.403.

⁴² *KlimaSeniorinnen* § 550.

merkityksellinen arviointikriteeri on se, onko valtio päivittänyt ilmastotavoitteitaan noudattaen asianmukaista huolellisuutta (*due diligence*) sekä perustuen parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon.⁴³

Eri maiden kansallisia ilmastotavoitteita ja niiden toimeenpanoa on käsitelty myös kansallisissa ilmasto-oikeudenkäynneissä, muun muassa Alankomaissa, Ranskassa, Ruotsissa, Saksassa ja Sveitsissä. Alankomaiden *Urgenda*-tapauksessa maan korkein oikeus velvoitti hallituksen kiristämään ilmastotavoitettaan muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimukseen viitaten.⁴⁴ Saksan perustuslakituomioistuin korosti *Neubauer*-tapauksessa⁴⁵ ylisukupolvista oikeudenmukaisuutta. Se katsoi Saksan vuoden 2019 ilmastolain loukkaavan perustuslain turvaamia perusoikeuksia. Yhtenä keskeisenä perusteena oli, ettei maan ilmastolaki sisältänyt hiilineutraaliuustavoitteeseen johtavia välitavoitteita. Tämä aiheutti vaaran, että suhteellisesti merkittävästi suurempi vastuu hiilineutraaliuden edellyttämistä hillintatoimista jää toteutettavaksi vuoden 2030 jälkeisenä aikana. Tämä asetti eri sukupolvet eriarvoiseen asemaan, uhaten pakottaa nämä rajoittamaan perusoikeuksiaan ilmastotoimien takia suhteessa huomattavasti enemmän kuin nykyiset sukupolvet.

Suomessakin korkein hallinto-oikeus (KHO 2025:2) on todennut, että:

Ilmastonmuutos on parhaan tieteellisen tiedon perusteella ihmiskunnan kohtalonkysymys, joka uhkaa nykyisten ja tulevien sukupolvien elinehtoja maapallolla, ellei pikaisiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin päästörajoitusten ja hiilinelujen säilyttämisen ja lisäämisen osalta ryhdytä. Tämän vuoksi toimien lykkääminen siirtää vastuuta tulevaisuuteen ja vaikeuttaa Pariisin sopimuksessa (Sops 75-76/2016) tavoitellun enintään 1,5 asteen lämpötilan nousun saavuttamista.⁴⁶

Kansallisten oikeusjärjestelmien ja tuomioistuinten suhtautuminen ilmastotavoitteita koskeviin oikeustapauksiin vaihtelee kuitenkin suuresti. Pohjoismaisessa oikeuskulttuurissa tuomioistuimilla on perinteisesti ollut manner-Eurooppaa ja anglosaksisissa maissa huomattavasti pidättyväisempi rooli hallituksen toimien lainmukaisuuden arvioinnissa. Tätä heijastellen useat suomalaiset oikeustieteilijät ovat suhtautuneet kriittisesti ajatukseen, että suomalaiset tuomioistuimet arvioisivat kansallisten ilmastotavoitteiden riittävyyttä.⁴⁷

Toisaalta ilmastoasiat, esimerkiksi ilmastolain toimeenpano, eivät Suomessakaan jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle. Ilmastolakiin lisättiin vuonna 2023 nimenomainen muutoksenhakusäännös liittyen esimerkiksi sen edellyttämiin ilmastopolitiikan suunnitelmiin. Korkein hallinto-oikeus (KHO) otti lisäksi tammikuussa 2025 käsiteltäväksi, mutta hylkäsi,

⁴³ Ibid. § 550(d).

⁴⁴ *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands* [2019] Hoge Raad der Nederlanden, ECLI:NL:HR:2019:2007 (englanninkielinen käännös).

⁴⁵ *Neubauer et al v. Gernamny*, German Constitutional Court, 24.3.2021, BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20 (englanninkielinen käännös: <https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20210324_11817_order-1.pdf>).

⁴⁶ KHO 2025:2, kpl.59.

⁴⁷ Liisa Selvenius-Hurme, 'Ilmastopolitiikka oikeudenkäynnin kohteena – onko valtion ilmastotoimien riittävyys mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi hallintoriitana?' *Oikeus* 1/2019, 67-78. Ks. myös KHO:n presidentti Kari Kuusiniemen haastattelu: 'Kari Kuusiniemi: Suomessa ei vielä tarvetta ilmasto-oikeudenkäynneille' *Juristi* 11.12.2023. Kuusiniemi toteaa haastattelun mukaan, että suomalaisessa "vahvasti legalistisessa ja oikeusvaltion periaatteita kunnioittavassa järjestelmässä tuomioistuinten roolia ei pitäisi ilmastoasioissa ehdoin tahdoin kasvattaa. Tuomioistuimen pitää olla vasta se viimeinen varaventtiili"

ilmastolain toimeenpanoon kohdistuvan hallintovalituksen (KHO:2025:2). Aiemmin KHO oli jättänyt vastaavan ilmastovalituksen tutkimatta perusteella, ettei asiassa ollut tehty valituskelpoista hallintopäätöstä (KHO 2023:62). Arvioidessaan valituskelpoisuutta toisen ilmastovalituksen osalta, KHO muun muassa viittasi EIT:n *KlimaSeniorinnen*-ratkaisuun, joka katsoi Sveitsin rikkoneen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaa eli oikeutta päästä tuomioistuimeen perusteella, etteivät kansalliset tuomioistuimet olleet käsitelleet Sveitsin ilmastotoimien riittävyyteen kohdistunutta valitusta.⁴⁸ KHO viittasi ilmastonmuutoksen ja perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin myös laajemmin:

(...) perusoikeuksien turvaamistarve ja kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen koko ihmiskunnan tulevaisuuden kannalta olennaisessa ilmastonmuutoksen hillinnässä tulee erityisesti ottaa huomioon arvioitaessa julkisen vallan velvollisuutta turvata ihmisoikeudet ja perusoikeudet. Tämä saattaa edellyttää muutoksenhakumahdollisuuden turvaamista myös sellaisissa päätöksentekotilanteissa, joiden osalta muutoksenhausta ei ole nimenomaisesti säädetty.⁴⁹

Yhteenvedona voidaan todeta, että vaikka suomalaisessa legalistisessa oikeuskulttuurissa tuomioistuimet suhtautuvat rooliinsa perinteisen pidätyväisesti, kiinteä linkki ilmastonmuutoksen, ihmisoikeuksien ja valtioiden positiivisten toimintavelvoitteiden välillä käy kansainvälisessä ja eurooppalaisessa oikeuskäytännössä jatkuvasti selvemmäksi. Tätä taustaa vasten ei voi pitää kokonaan poissuljettuna, etteikö Suomen ilmastotoimien ja ihmisoikeusvelvoitteiden suhdetta koskeva kysymys voisi päättyä kansallisten tuomioistuimen tai viime kädessä EIT:n arvioitavaksi.

2.4 Ilmastolain arviointi ja päätös kansainvälisten joustomekanismien käytöstä

Ilmastolain esitöissä lain tavoitteiden arviointiin liittyy läheisesti kysymys 'joustojen' käytöstä.⁵⁰ Tyypillisesti tämä viittaa markkinamekanismien käyttöön ja sen voidaan tulkita tarkoittavan nk. ilmastoyksiköiden ostamista ulkomailta ilmastolain täytäntöönpanon tukemiseksi. Yleensä ilmastoyksiköt ostetaan hankkeista, jotka toteutetaan Suomen ulkopuolella ja jotka joko vähentävät kasvihuonekaasupäästöjä, estävät niiden pääsyn ilmakehään tai poistavat kasvihuonekaasupäästöjä ilmakehästä tai merestä.

Nykyiseen EU-lainsäädäntöön sisältyy mahdollisuus käyttää erilaisia joustoja eri sektoreiden sekä jäsenmaiden välillä (2.4.1). Tärkein EU-maiden ulkopuolisiin joustoihin liittyvä sääntelykehikko on Pariisin sopimuksen 6 artikla (2.4.2). Se luo oikeudelliset puitteet sopimuksen osapuolten vapaaehtoisen yhteistyön sopimuksen hillintätavoitteiden saavuttamisessa. Pariisin sopimuksen 6.2 artikla sisältää mahdollisuuden sopia päästövähennemien ja poistumien siirroista maiden välillä kansallisesti määriteltujen panosten toteuttamiseksi. Se koskee kansainvälisten hillintätulosten (*Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ITMOs*) siirtoja. Pariisin sopimuksen 6.4 artikla keskittyy päästöjä vähentäviin ilmastohankkeisiin. Sen keskiössä on kansainvälisten hillintätulosten

⁴⁸ KHO 2025:2, kpl.58.

⁴⁹ Ibid., kpl.61.

⁵⁰ HE 27/2022, 53.

sertifiointimekanismi eli *Paris Agreement Crediting Mechanism, (PACM)*, joka mahdollistaa kaupankäynnin kansainvälisiä sääntöjä noudattavien hankkeiden tuottamilla ilmastoyksiköillä.

Pariisin sopimuksen 6 artiklan käyttöön Suomen ilmastolain tavoitteiden saavuttamiseksi liittyy sekä EU-oikeudesta että ilmastolaista johtuvia oikeudellisia reunaehdoja, joita käsitellään tarkemmin alla.

2.4.1 EU-lainsäädäntöön perustuvat reunaehdot

Eurooppalaisen ilmastolain mukaan EU:n vuosia 2030 ja 2050 koskevat ilmastotavoitteet toteutetaan Euroopan sisäisin toimin.⁵¹ Sen 2.1 artikla määrittelee tavoitteeksi, että:

Unionin laajuiset unionin oikeudessa säännellyt kasvihuonekaasujen päästöt ja poistumat on tasapainotettava unionissa viimeistään vuoteen 2050 mennessä siten, että nettopäästöt vähennetään nollaan kyseiseen ajankohtaan mennessä, ja unioni pyrkii sen jälkeen saavuttamaan negatiiviset päästöt. (korostus lisätty)

Lisäksi 4.1 artiklan mukaan:

Jotta 2 artiklan 1 kohdassa asetettu ilmastoneutraaliustavoite voidaan saavuttaa, vuoteen 2030 ulottuvana sitovana unionin ilmastotavoitteena on kasvihuonekaasujen nettopäästöjen (päästöt poistumien vähentämisen jälkeen) vähentäminen unionin sisäisesti vähintään 55 prosentilla vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä. (korostus lisätty)

EU:n nykyinen ilmasto- ja energialainsäädäntö keskittyy pääsääntöisesti eurooppalaisessa ilmastolaissa määritellyn 2030-tavoitteen toimeenpanoon.⁵² Eurooppalaiseen ilmastolakiin sisältyvä kirjaus, jonka mukaan EU toteuttaa 2030-ilmastotavoitteensa 'unionin sisäisesti' tarkoittaa, ettei Pariisin sopimuksen 6 artiklan mekanismeja ole mahdollista käyttää korvaamaan esimerkiksi päästökauppadirektiiviin (2003/87/EY, sellaisena kuin se on muutettu direktiivillä (EU) 2023/959), taakanjakoasetukseen ((EU) 2018/842, sellaisena kuin se on muutettu asetuksella (EU) 2023/857) tai nieluasetukseen ((EU) 2018/841, sellaisena kuin se on muutettu asetuksella (EU) 2023/839) toimeenpanon edellyttämien ilmastotoimien korvaamiseen. Nämä on toteutettava joko kotimaisin toimin tai käyttäen EU-lainsäädäntöön perustuvia joustoja eri sektoreiden ja/tai jäsenmaiden välillä.⁵³

Tämä tarkoittaa, että Suomi voi nykyisen EU-lainsäädännön puitteissa käyttää Pariisin sopimuksen 6 artiklan joustomekanismeja vain silloin, jos se pyrkii kansallisen ilmastolain kautta EU-lainsäädännön määrittämää minimitasoa tiukempiin ilmastotoimiin. Rajoitus koskee kuitenkin vain EU:n 2030-tavoitteen saavuttamista, vuotta 2040 koskevan tavoitteen osalta tilanne saattaa muuttua.

⁵¹ Artiklat 2.1 ja 4.1.

⁵² Ks. yksityiskohtaisesti Oberthür & Kulovesi 2025.

⁵³ Ks. joustoista esim. Caterina Sasso, Annalisa Savaresi ja Seita Vesa, 'Piecing together the jigsaw: Forests in the EU's Fit for 55 Package', *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 34(1) 2025, 28. Saatavilla verkossa osoitteessa <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/reel.12594>>; Seita Romppanen, 'The LULUCF Regulation: the new role of land and forests in the EU climate and policy framework', *Journal of Energy & Natural Resources Law* 38(3) 2020, 280. Saatavilla verkossa osoitteessa <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02646811.2020.1756622>>.

EU:n 2040 ilmastotavoitetta ja sen reunaehdoja ei ole vielä määritelty eurooppalaisessa ilmastolaissa. Selvityksen valmistuessa käsiteltävänä on komission ehdotus vähintään 90 prosentin nettopäästövähennyksestä vuoteen 2040 mennessä.⁵⁴ Ehdotus mukailee, (muttei täysin noudata) eurooppalaisen ilmastopaneelin (*European Scientific Advisory Board on Climate Change, ESABCC*) suositusta EU:n sisäisin toimin toteutettavasta 90-95 prosentin päästövähennystavoitteesta.⁵⁵ Komissio on puolestaan ehdottanut, että Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisten ”korkealaatuisten ilmastoyksiköiden” käyttö tulisi EU:ssa rajallisesti mahdolliseksi välillä 2036-2040.⁵⁶ Komission ehdotuksen mukaan se:

(...) harkitsee myös, että 2030-luvun jälkipuoliskolla käytettäisiin rajallisesti korkealaatuisia kansainvälisiä hyvityksiä Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisesti. Hyvitysten täsmällisen tarkoituksen ja käyttöönoton olisi perustuttava perusteelliseen vaikutustenarviointiin ja unionin lainsäädäntöön, jossa vahvistetaan vankat ja korkeat lahjomattomuutta koskevat kriteerit ja vaatimukset sekä hyvitysten alkuperää, ajoitusta ja käyttöä koskevat ehdot. (...) Nämä kansainväliset hyvitykset eivät saisi vaikuttaa vaatimusten noudattamiseen EU:n hiilimarkkinoilla. Kansainväliset hyvitykset olisi myönnettävä lineaaristen kehityspolkujen perusteella, ja niiden olisi oltava seurausta uskottavasta ja muutosvoimaisesta toiminnasta ja tuettava kolmansia maita päästövähennyspoluilla, jotka vastaavat Pariisin sopimuksen tavoitetta.⁵⁷

Yhteenvedona voidaan todeta, ettei ilmastolain arvioinnin yhteydessä voida päättää Pariisin sopimuksen 6 artiklan joustojen käytöstä Suomen EU-lainsäädäntöön perustuvien 2030-ilmastotavoitteiden saavuttamiseen. Sen sijaan EU:n 2040 ilmastotavoite sekä sen toteuttamiseen tähtäävä lainsäädäntökehikko ovat molemmat toistaiseksi avoinna. Tällöin Pariisin sopimuksen 6 artiklan käyttö saattaa komission ehdotuksen valossa olla rajallisesti mahdollista vuodesta 2036 alkaen. Avoinna on kuitenkin myös kysymys siitä, miten Pariisin sopimuksen 6 artikla kytkeytyisi EU:n ilmastoarkkitehtuuriin ja millaisia mahdollisia lisä kiteerejä EU asettaisi ulkomailta ostettaville ilmastoyksiköille.

2.4.2 Ilmastolakiin perustuvat reunaehdot

Suomen ilmastolain uudistuksen valmistelun yhteydessä selvitettiin muun muassa hiilikompensaatioiden käyttöä ja hiilimarkkinoiden laajentamista. Tätä arvioinut UUSILMA-hanke suhtautui kriittisesti Pariisin sopimuksen 6 artiklan käyttöön ilmastolain tavoitteiden saavuttamisessa:

Jos esimerkiksi Suomi käyttäisi kompensatioita hiilineutraaliustavoitteensa saavuttamiseksi, Suomen päästöt olisivat edelleen nieluja suuremmat, vaikka hiilineutraalius olisi saavutettu laskennallisesti. Pitkällä aikavälillä tämä voi hankaloittaa

⁵⁴ COM(2025) 524 final, 1.

⁵⁵ European Scientific Advisory Board on Climate Change, Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050 (ESABCC 2023). Saatavilla verkossa osoitteessa < <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040> >.

⁵⁶ COM(2025) 524 final, 2 ja ehdotettu artikla 4.3(a).

⁵⁷ Ibid., 2.

Pariisin sopimuksen tavoitteiden saavuttamista, jos kompensatiot johtavat siihen, että päästöjä vähentäviä rakenteellisia uudistuksia jätetään toteuttamatta Suomessa.⁵⁸

Vuoden 2022 ilmastolakia koskeva hallituksen esitys (HE27/2022) tiivistää selvityksen keskeiset johtopäätökset seuraavasti:

(...) ilmastolain käyttöä hiilimarkkinoiden laajentamiseen siten, että nieluyksiköt olisivat verrattavissa päästökaupan yksiköihin, ei pidetä realistisena nielujen sääntelyn epävarmuuksien takia. Kolmas kokonaisuus eli kompensatiot todetaan raportissa tärkeäksi, mutta kompensatioita koskevan sääntelyn sisällyttämistä ilmastolakiin ei suositella. Kompensaatiomarkkinoiden luotettavuuden ja laadun parantaminen edellyttää muun erillislainsäädännön ja tilinpitojärjestelmän kehittämistä muun muassa päästöjen kaksoislaskennan estämiseksi, päästövähennysten lisäisyyden varmistamiseksi ja kuluttajansuojan parantamiseksi.

Hallitus ei selvitystä mukaillen ehdottanut joustojen käyttöä ja markkinamekanismeja koskevia säännöksiä lisättäväksi ilmastolakiin.

Kun ilmastolaki ei sisällä selkeitä säännöksiä kansainvälisten joustojen käytöstä sen tavoitteiden saavuttamiseksi, voidaanko tästä päättää ilmastolain arvioinnin yhteydessä ilmastolakia muuttamatta?

Tällaisen mahdollisuuden puolesta puhuu lain esitöihin sisältyvä maininta ilmastolain arvioinnin yhteydessä tehtävästä päätöksestä koskien ”mahdollisten joustojen” käyttöä.⁵⁹ Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyy samaa tulkintaa tukeva maininta, jonka mukaan ilmastolain ”tavoitteet on tarkoitus saavuttaa *lähtökohtaisesti* kotimaisin keinoin” (korostus lisätty).⁶⁰ Ilmaisun voidaan tulkita viittaavan mahdollisuuteen käyttää kotimaisten keinojen lisäksi kansainvälisiä joustoja.

Sen sijaan kasvihuonekaasupäästöjen ja poistumien tasapainoon viittaavaa ilmastolain 2 §:n 1 momentin 1 kohtaan sisältyvää, 2035 hiilineutraalisuustavoitteen määrittelemää on säännöksen sanamuodon valossa luontevinta tulkita siten, että se edellyttää nimenomaan kotimaisten kasvihuonekaasupäästöjen ja poistumien olevan tuolloin tasapainossa. Myös ilmastolain esitöistä löytyy vastaavan tulkinnan puolesta puhuvaa materiaalia.

Ilmastolaki ja sen esityöt ovat siten nykymuodossaan kansainvälisten joustojen käytön osalta jossain määrin tulkinnanvaraisia – olisiko Suomen mahdollista käyttää Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisia joustoja ilmastolakia muuttamatta? Ilmastolain sanamuotoa – eli 2 §:n 1 momentin 1 kohtaan sisältyvää hiilineutraaliuustavoitteen määritelmää – korostava tulkinta näyttäisi edellyttävän ilmastolain muuttamista Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisten joustojen käytön mahdollistamiseksi. Sen sijaan tulkinta, joka painottaa ilmastolain esitöitä ja niistä oletetusti ilmenevää lainsäätäjän tahtoa sekä huomioi eri tulkintavaihtoehtojen seuraukset hiilineutraaliuustavoitteen realistisen toteutumisen näkökulmasta, puhuu sen puolesta, että ilmastolaki mahdollistaisi joustojen käytön jo nykymuodossaan.⁶¹ Jälkimmäistä

⁵⁸ Mikael Hildén & al., ’Mahdollisuudet vahvistaa ilmastolakia uusilla keinoilla’ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:5, saatavilla verkossa osoitteessa <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-045-5>>.

⁵⁹ Hallituksen esitys 27/2022, 53.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ks. vastaavasti samasta kysymyksestä myös Kulovesi, Mähönen ja Laininen 2024, 423–426.

tulkintaa tukee jossain määrin myös parhaillaan käsiteltävänä oleva komission aloite⁶² kytkeä Pariisin sopimuksen 6 artikla EU:n ilmastoarkkitehtuuriin vuoden 2030 jälkeen, jolloin kansainvälisten joustojen käyttö ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tulisi EU-lainsäädännön kautta Suomelle joka tapauksessa mahdolliseksi.

3 Kansainväliseen oikeuteen perustuvat velvoitteet hillitä ilmastonmuutosta

Tämä jakso käsittelee tarkemmin valtioiden kansainväliseen oikeuteen perustuvia velvoitteita hillitä ilmastonmuutosta. Tällaisia velvoitteita löytyy erityisesti Pariisin sopimuksesta, mutta myös ihmisoikeussopimuksista ja kansainvälisestä tapaoikeudesta. Näillä kaikilla on merkitystä ilmastolain arvioinnin ja Suomen kansallisten ilmastotavoitteiden näkökulmasta.

3.1 Pariisin sopimus

YK:n ilmastomuutosta koskeva puitesopimus (UNFCCC) hyväksyttiin vuonna 1992 ja tuli voimaan vuonna 1994. Sillä luotiin edelleen voimassa olevat oikeudelliset ja institutionaaliset puitteet kansainväliselle ilmastoyhteistyölle. Sopimuksella on 198 osapuolta eli siihen ovat liittyneet lähes kaikki maailman maat sekä EU. Myös Pariisin sopimuksesta irrottautunut Yhdysvallat on edelleen puitesopimuksen osapuoli.

YK:n ilmastosopimusjärjestelmä on sittemmin täydentynyt ensin Kioton pöytäkirjalla (1997) ja sittemmin Pariisin sopimuksella (2015). Kioton pöytäkirjan toinen ja viimeinen velvoitekausi päättyi 31.12.2020. Tämän jälkeen maiden ilmastotoimia on säännelty pääosin Pariisin sopimuksen alla.

EU-oikeuden näkökulmasta kaikki YK:n ilmastosopimukset ovat ns. jaetun toimivallan sopimuksia⁶³, joiden osapuolia ovat sekä kaikki yksittäiset jäsenmaat että EU ja joiden toimeenpano edellyttää näiden yhteistyötä. Pariisin sopimuksen 4.16 artikla mahdollistaa sen, että EU:lla ja sen jäsenmailla on Pariisin sopimuksen alla yhteinen ilmastotavoite eli NDC. Tästä seuraa, ettei Suomella ole omaa Pariisin sopimuksen mukaista ilmastotavoitetta, vaan se on sitoutunut koko EU:n yhteiseen NDC-tavoitteeseen.

3.1.1 1,5 asteen lämpötilaraja ja muut Pariisin sopimuksen hillintätavoitteet

Pariisin sopimusta pidetään ensimmäisenä aidosti maailmanlaajuisena ilmastosopimuksena. Kaikki sen 194⁶⁴ osapuolta ovat sitoutuneet vähentämään päästöjään yhteisten ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi.

⁶² COM(2025) 524 final.

⁶³ EU:n jaettu toimivalta tarkoittaa, että sekä EU että jäsenvaltiot voivat säätää lakeja samoilla politiikan aloilla. Käytännössä jäsenvaltiot voivat toimia vain, jos EU ei ole vielä käyttänyt toimivaltaansa tai on nimenomaisesti jättänyt sen käyttämättä. Näin varmistetaan, että EU toimii vain niissä rajoissa, jotka sille on perussopimuksilla määritelty.

⁶⁴ Pariisin sopimuksella on 198 allekirjoittajamaata, joista 195 on ratifioinut sopimuksen. Yhdysvallat on kuitenkin ilmoittanut irtaantuvansa jo toistamiseen Pariisin sopimuksesta.

Eräs Pariisin sopimuksen keskeisistä päämääristä on ilmaistu 2.1(a) artiklassa, jonka mukaan sopimuksen tavoitteena on pitää:

maapallon keskilämpötilan nousu selvästi alle 2 °C:ssa suhteessa esiteolliseen aikaan ja pyrkien toimiin, joilla lämpötilan nousu saataisiin rajattua 1,5 °C:een suhteessa esiteolliseen aikaan tiedostaen, että tämä vähentäisi merkittävästi ilmastomuutoksen aiheuttamia riskejä ja vaikutuksia.

Sopimusmääräyksen sanamuodon perusteella kahden asteen tavoitteella on 1,5 asteen tavoitetta vahvempi oikeudellinen asema.⁶⁵ Pariisin sopimuksen soveltamiskäytännön myötä 1,5 asteen lämpötilaraja on kuitenkin muodostunut sopimuksen ensisijaiseksi tavoitteeksi. Taustalla vaikuttaa ilmastotieteen kehitys, mukaan lukien Hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin IPCC:n raportit, joiden mukaan 1,5 asteen keskimääräistä lämpötilannousua aiheuttaa merkittäviä riskejä useimmille maille⁶⁶ ja jokainen asteen kymmenys kasvattaa ilmastomuutoksen riskejä sekä vahinkoja ja menetyksiä.

1,5 asteen raja nostettiin kansainvälisen ilmastopolitiikan kulmakiveksi ensimmäisen kerran vuonna 2021 järjestetyn Glasgow’n ilmastokonferenssin loppupäätelmissä.⁶⁷ Sama toistui Pariisin sopimuksen 14 artiklan mukaisen maailmanlaajuisen kokonaistarkastelun johtopäätöksissä joulukuussa 2023.⁶⁸ Kansainvälisen tuomioistuimen ilmastomuutosta koskeva neuvoa-antava lausunto vahvistaa, että 1,5 asteen lämpötilarajasta on muodostunut tieteeseen perustuva ensisijainen globaali ilmastotavoite.⁶⁹ Tuomioistuimen mukaan kyseessä on Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 31.3(a) artiklan tarkoittama ’myöhempi osapuolten välillä tehty sopimus, joka koskee valtiosopimuksen tulkintaa tai sen määräysten soveltamista.’⁷⁰ Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan:

1,51,5°C has become the scientifically based consensus target under the Paris Agreement. (...) Accordingly, the Court considers the 1,5°C threshold to be the parties’ agreed primary temperature goal for limiting the global average temperature increase under the Paris Agreement.⁷¹

Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan 1,5 lämpötilarajaan keskittyvä Pariisin sopimuksen tulkinta on sopusoinnussa myös päästövähennykset sekä parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon toisiinsa linkittävän Pariisin sopimuksen 4.1 artiklan kanssa.⁷² Tätä taustaa vasten 1,5 asteen tavoite muodostaa nykyään aiemman 1,5/2 asteen lämpötilarajan sijaan oikeudellisen mittatikun Pariisin sopimuksen osapuolten ilmastotavoitteiden ja -toimien arvioinnille.

Pariisin sopimuksen 4.1 artikla sisältää lisäksi tavoitteen globaalien nettonollapäästöjen saavuttamisesta vuoteen 2050 mennessä:

⁶⁵ Kulovesi, Mähönen & Laininen 2024, 200–202.

⁶⁶ IPCC, *Special report on the impacts of global warming of 1.5C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways*, 2018, 447 (luku 5).

⁶⁷ UNFCCC, Decision 1/CMA.3, Glasgow Climate Pact, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, 8.3.2022, kpl.21.

⁶⁸ UNFCCC, Decision 1/CMA.5, Outcome of the Global Stocktake, UN Doc. FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1, 15.3.2024, kpl. 4–5.

⁶⁹ ICJ AO 2025, kpl.224.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

osapuolet pyrkivät saavuttamaan maailmanlaajuisten kasvihuonekaasujen päästöjen huipputason mahdollisimman pian, tietoisina siitä, että huipputason saavuttaminen vie kauemmin kehitysmääsopuolilta, sekä tekemään sen jälkeen nopeat vähennykset parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella, jotta saavutettaisiin tasapaino ihmisen toiminnan aiheuttamien kasvihuonekaasujen päästöjen ja nielujen aikaansaamien poistumien välillä kuluvan vuosisadan jälkipuoliskolla, toimien oikeudenmukaisesti, kestävän kehityksen ja köyhyyden poistamispyrkimysten yhteydessä.

Lisäksi tuomioistuin nostaa esille Pariisin sopimuksen 5 artiklan, jonka mukaan:

Osapuolten tulisi ryhtyä toimiin suojellakseen ja lisätäkseen tilanteen mukaan yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleen d kohdassa tarkoitettuja kasvihuonekaasujen nieluja ja varastoja, metsät mukaan lukien.

Tuomioistuimen mukaan määräys vahvistaa YK:n puitesopimukseen sisältyviä velvoitteita vahvistaa hiilinieluja ja varastoja.⁷³

3.1.2 Velvoite suhteuttaa kansallinen tavoite 1,5 asteen lämpötilarajaan

Kansallisesti määritellyt panokset (*Nationally Determined Contribution, NDC*) ovat keskeisiä Pariisin sopimuksen oikeudellisessa arkkitehtuurissa. Ne ovat sopimuksen osapuolten itselleen määrittelemiä ilmastotavoitteita, joiden painopiste on ilmastomuutoksen hillinnässä, mutta jotka voivat sisältää tavoitteita myös esimerkiksi ilmastomuutokseen sopeutumiselle ja ilmastorahoitukselle. NDC-tavoitteet eivät ole muodollisesti osa Pariisin sopimusta, vaan osapuolet ilmoittavat ne YK:n ilmastosihteeristön ylläpitämään rekisteriin ja kiristävät tavoitteitaan vähintään joka viides vuosi.⁷⁴ NDC-tavoitteita koskevat määräykset sijoittuvat pääosin Pariisin sopimuksen 4 artiklaan.

Suomella ei ole omaa NDC-tavoitetta, vaan yhteinen NDC EU:n ja sen jäsenmaiden kanssa. Tästä syystä Pariisin sopimuksen NDC-tavoitteisiin liittyvät oikeudelliset velvoitteet eivät sovellu täysin suoraviivaisesti Suomen ilmastolain tavoitteiden arviointiin. Kyseiset määräykset eivät myöskään ole oikeudellisesti merkityksellisiä. Suomi on Pariisin sopimuksen osapuolena sitoutunut sopimukseen ja sen tavoitteisiin. Lisäksi kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antavan lausunnon valossa NDC-tavoitteiden määrittelyä koskevat Pariisin sopimuksen määräykset ovat kiinteässä vuorovaikutuksessa sekä 1,5 asteen lämpötilarajan että kaikkia valtioita sitovaan kansainvälisen tapaoikeuden kanssa.

Eräs Pariisin sopimuksen tärkeimmistä määräyksistä NDC-tavoitteisiin liittyen on 4.2 artikla, jonka mukaan:

Kukin osapuoli laatii ja antaa tiedoksi peräkkäiset kansallisesti määritellyt panoksensa, jotka se aikoo saavuttaa, ja ylläpitää niitä. Osapuolet toteuttavat kansalliset ilmastomuutoksen hillintätoimet saavuttaakseen panosten tavoitteet.

⁷³ Ibid., kpl.232.

⁷⁴ Pariisin sopimus, artikla 4.3. Ks. myös Kulo-vesi, Mähönen ja Laininen, 211–214, Pariisin sopimuksen oikeudellisen rakenteen poliittisista taustoista ks. *ibid.*, 211–212.

Artikla 4.2 on Pariisin sopimuksen harvoja määräyksistä, jonka velvoitteet eksplisiittisesti kohdistuvat kuhunkin sopimuksen osapuoleen yksilöllisesti.⁷⁵ Se asettaa kullekin sopimuspuolelle niin kutsutun menettelyllisen velvoitteen laatia, antaa tiedoksi ja ylläpitää kansallisesti määriteltä panos eli NDC.

Kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antavan lausunnon mukaan NDC-tavoitteiden määrittämiseen liittyvän kansallisen harkintavallan käyttöön liittyy tärkeitä rajoituksia.⁷⁶ Keskeinen harkintavaltaa rajaava sopimusmääräys on Pariisin sopimuksen 4.3 artikla, jonka mukaan:

Kunkin osapuolen seuraavassa kansallisesti määritellyssä panoksessa edetään verrattuna osapuolen aiempaan kansallisesti määritettyyn panokseen, ja tämä seuraava panos vastaa osapuolen korkeinta mahdollista tavoitetasoa, ottaen huomioon osapuolen yhteinen mutta eriytnyt vastuu sekä omat valmiudet erilaisten kansallisten olosuhteiden mukaisesti.

Kansainvälinen tuomioistuin tulkitsi 4.3 artiklaa vakiintuneita valtiosopimusten tulkintaperiaatteita noudattaen eli huomioiden määräyksen tarkoituksen ja päämäärän sekä muut asiaan vaikuttavat kansainvälisen oikeuden säännöt.⁷⁷ Tuomioistuin katsoi, ettei 'korkeimman mahdollisen tavoitetaso' määrittely ei ole yksinomaan sopimuksen osapuolen harkintavallan piirissä.⁷⁸ Määräyksen tulkinnassa on lisäksi huomioitava kansainväliseen tapaoikeuteen sisältyvä huolellisuusperiaate ja vaatimus varmistaa, ettei valtion lainkäyttövallan tai valvonnan alaisuudessa harjoitettava toiminta aiheuta vahinkoa muiden valtioiden ympäristölle.⁷⁹

Kansainvälinen tuomioistuin korosti, että Pariisin sopimuksen osapuolten on NDC-tavoitteisiin liittyvää harkintavaltaa käyttäessään noudatettava riittävää huolellisuutta (*due diligence*) sekä varmistettava oman NDC-tavoitteensa riittävyys ottaen huomioon, että osapuolten yhteenlaskettujen tavoitteiden tulee olla linjassa 1,5 asteen lämpötilarajan kanssa.⁸⁰ Kunkin osapuolen NDC:n tulee siten sisältää riittävä kontribuutio 1,5 asteen tavoitteeseen:

*The provision, when interpreted in its context and in light of its object and purpose and the customary obligation to prevent significant harm to the environment, reveals that the content of a party's NDCs must, in fulfilment of its obligations under the Paris Agreement, be capable of making an adequate contribution to the achievement of the temperature goal.*⁸¹

⁷⁵ Kulovesi, Mähönen ja Laininen, 213. Ks. myös ICJ AO 2025, kpl.235.

⁷⁶ ICJ AO 2025, kpl.245.

⁷⁷ Tulkintaperiaatteet ovat osa kansainvälistä tapaoikeutta. Ne on kerätty Wienin valtiosopimusoikeutta koskevaan yleissopimukseen (SopS 33/180). Keskeisiä kansainvälisen tuomioistuimen käyttämiä tulkintaperiaatteita ovat Wienin sopimuksen 31.3 artikla, jonka mukaan "valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa" sekä artikla 31.3(c), jonka mukaan valtiosopimuksen tulkinnassa on lisäksi huomioitava "kaikki osapuolten välisissä suhteissa sovellettavissa olevan kansainvälisen oikeuden asiaan vaikuttavat säännöt."

⁷⁸ ICJ AO 2025, kpl.242. Huolellisuusperiaate sisältyy mm. vuoden 1972 Tukholman julistukseen sekä vuoden 1992 Rion julistukseen

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

Tuomioistuin korosti myös Pariisin sopimuksen 3 artiklaa, joka linkittää yhteen osapuolten NDC-tavoitteet sekä Pariisin sopimuksen 2 artiklaan sisältyvät globaalit tavoitteet. Sen mukaan 3 artikla osoittaa, että NDC-tavoitteiden tulee linkittyä Pariisin sopimuksen 2 artiklaan ja sitovaksi muodostuneeseen 1,5 asteen tavoitteeseen.⁸²

Lisäksi tuomioistuin kiinnitti huomiota Pariisin sopimuksen 4.9 artiklaan sisältyvään vaatimukseen huomioida maailmanlaajuisen kokonaistarkastelun johtopäätökset NDC-tavoitetta määriteltäessä.⁸³ Tuomioistuin viittasi myös Dubaissa hyväksyttyihin ensimmäisen maailmanlaajuisen kokonaistarkastelun johtopäätöksiin, jossa tunnistetaan 1,5 asteen tavoitteen edellyttävän merkittäviä, nopeita ja kestäviä päästövähennyksiä.⁸⁴

Kansainvälinen tuomioistuin korosti myös, että velvoite laatia riittävä NDC-tavoite koskee kaikkia Pariisin sopimuksen osapuolia. Sen sijaan NDC-tavoitteen riittävyyden arvioinnissa noudattava mittari ei ole kaikille osapuolille sama, perustuen mm. yhteisen mutta erittyneen vastuun periaatteeseen.⁸⁵ Arvioinnissa huomioidaan esimerkiksi valtion historiallinen osuus kumulatiivisista kasvihuonekaasupäästöistä, samoin sen kehitystaso ja kansalliset olosuhteet.⁸⁶

3.1.3 Ilmastotavoitteiden toimeenpanoon liittyvä huolellisuusvelvoite

Kansainvälinen tuomioistuin selkeytti neuvoa-antavassa lausunnossaan myös NDC-tavoitteiden toimeenpanoon liittyviä velvoitteita. Pariisin sopimuksen 4.2 artiklan mukaan osapuolella tulee olla NDC, jonka se aikoo saavuttaa. Muotoilu sisältää odotuksen, että osapuolet toimeenpanevat kansallisesti määritellyt panoksensa hyvässä uskossa.⁸⁷ Sama odotus näkyy 4.2 artiklan toisen lauseen sanamuodossa, jonka mukaan osapuolet ”toteuttavat kansalliset ilmastomuutoksen hillintätoimet saavuttaakseen panosten tavoitteet.”

Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan kansallisiin ilmastotavoitteisiin liittyä toimintavelvoite (*obligation of conduct*), joka edellyttää Pariisin sopimuksen osapuolten toimivan asianmukaista huolellisuutta noudattaen ja ottavan käyttöön kotimaisia toimia, jotka ovat tarpeellisia NDC-tavoitteiden saavuttamiseksi.⁸⁸ Olennaisia arviointikriteereitä tämän veloitteen noudattamisen suhteen ovat asianmukainen huolellisuus, mukaan lukien yksityisiin toimijoihin liittyen.⁸⁹ Käytännössä tämän voi tulkita tarkoittavan velvollisuutta säännellä valtion lainkäyttövallan piirissä olevien yksityisten toimijoiden kasvihuonekaasupäästöjä riittävän tehokkaasti, jotta NDC-tavoite voidaan saavuttaa.

Kansainvälinen tuomioistuin korostaa, että kansallisiin ilmastotoimiin liittyvä huolellisuusvelvoite on tiukka ottaen huomioon ilmastomuutokseen liittyvät merkittävät riskit:

In the present instance, the Court considers that the standard of due diligence attaching to the obligation to pursue domestic mitigation measures is stringent on account of the fact that the best available science indicates that the “[r]isks and projected adverse

⁸² Ibidl.

⁸³ Ibid., kpl.243.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid., kpl. 247.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Kulovesi, Mähönen ja Laininen 2024, 213.

⁸⁸ ICJ AO 2025, kpl. 251.

⁸⁹ Ibid., kpl. 252.

*impacts and related losses and damages from climate change escalate with every increment of global warming (...).*⁹⁰

Valtioiden tulee siten toimia aktiivisesti ja parhaan kykynsä mukaan (*best efforts*) sekä luoda kansallinen järjestelmä, joka koostuu lainsäädännöstä, hallinnollisista menettelyistä sekä toimeenpanomekanismeista ja seurata, että järjestelmä toimii riittävän hyvin NDC-tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.⁹¹

Suomen ilmastolain tavoitteiden arvioinnin näkökulmasta Pariisin sopimus sekä sen tulkintaa koskeva osuus kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antavassa lausunnossa korostavat oikeudellista velvoitetta suhteuttaa kansalliset ilmastotavoitteet 1,5 asteen lämpötilarajaan. Jokaisen Pariisin sopimuksen osapuolen tulee tehdä oma riittävä kontribuutionsa tämän kollektiivisen tavoitteen toteuttamiseksi. Tavoitteen määrittelyyn ja sen toimeenpanoon soveltuu lisäksi kansainväliseen tapaoikeuteen perustuva huolellisuusvelvoite sekä velvoite olla aiheuttamatta merkittävää ympäristöhaittaa. Kansallisen tavoitteen toimeenpanoon soveltuu tiukka huolellisuusvelvoite, joka sisältää vaatimuksen toimia aktiivisesti ja parhaan kykynsä mukaan.

3.2 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Ilmastonmuutoksen ja ihmisoikeuksien välinen yhteys käy jatkuvasti selvemmäksi. YK:n eri elimet ja erityisraportoijat ovat käsitelleet tätä useissa päätöslauselmissa, raporteissa ja kannanotoissa.⁹² Ilmastonmuutoksen ja ihmisoikeuksien yhteys on tunnistettu lisäksi useissa kansainvälisissä ja kansallisissa tuomioistuinratkaisuissa. Näistä merkityksellisimmät Suomen ilmastolain tavoitteiden arvioinnin näkökulmasta ovat kansainvälisen tuomioistuimen ilmastonmuutosta koskeva neuvoa-antava lausunto *Obligations of States in respect of Climate Change* sekä EIT:n *KlimaSeniorinnen*-ratkaisu. Muita huomionarvoisia ilmastonmuutoksen ja ihmisoikeuksien suhdetta käsitteleviä kansainvälisiä ratkaisuja ovat lisäksi amerikkalaisen ihmisoikeustuomioistuimen⁹³ sekä kansainvälisen merioikeustuomioistuimen⁹⁴ ilmastonmuutosta koskevat neuvoa-antavat lausunnot.

3.2.1 Kansainvälisen tuomioistuimen ilmastolausunto

Kansainvälisen tuomioistuimen ilmastonmuutosta koskeva neuvoa-antava lausunto vahvisti, että keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin -kuten Kansalaisyhteiskuntaoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976) ja Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976) – ja kansainväliseen tapaoikeuteen perustuvat ihmisoikeusvelvoitteet muodostavat tärkeän osan ilmastonmuutokseen soveltuvaa kansainvälisoikeudellista normikokonaisuutta.⁹⁵ Merkitystä on

⁹⁰ Ibid., kpl. 254.

⁹¹ Ibid., kpl. 253.

⁹² Ks. yleisesti Kulolesi, Mähönen & Laininen 2024, 88–92.

⁹³ Amerikkalainen ihmisoikeustuomioistuin 2025.

⁹⁴ Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law (Request for Advisory Opinion submitted to the Tribunal), Advisory Opinion of 21 May 2024, ITLOS Case No. 31.

⁹⁵ ICJ AO 2025, kpl. 145.

myös alueellisilla ihmisoikeussopimuksilla. Ihmisoikeussopimukset vaikuttavat valtioiden ilmastopöimusten ja kansainvälisen tapaoikeuden mukaisiin velvoitteisiin – ja päinvastoin – tavoitteena päällekkäisten velvoitteiden tulkitseminen siten, että ne ovat keskenään sopusoinnussa.⁹⁶

Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan puhdas, terve ja kestävä ympäristö on perusedellytys useiden ihmisoikeuksien toteutumiselle.⁹⁷ Toisin kuin amerikkalainen ihmisoikeustuomioistuin, ICJ ei kuitenkaan ottanut suoraan kantaa, onko oikeus ympäristöön kansainväliseen tapaoikeuteen perustuva ihmisoikeus.⁹⁸ Tuomioistuimen mukaan ilmastomuutoksen haitalliset vaikutukset – kuten merenpinnan nousu, kuivuus, aavikoituminen ja luonnonkatastrofit – vaikuttavat yksilöiden elinkeinoon ja terveyteen tavalla, joka voi merkittävästi haitata useiden eri ihmisoikeuksien toteutumista.⁹⁹ Ilmastomuutoksen vaarantamia ihmisoikeuksia ovat esimerkiksi oikeus elämään¹⁰⁰ ja terveyteen,¹⁰¹ riittävään elintasoon,¹⁰² yksityisyyteen, perheeseen ja kotiin,¹⁰³ samoin ilmastomuutos voi vaikuttaa haitallisesti naisten, lasten sekä alkuperäiskansojen oikeuksiin.¹⁰⁴

Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan ihmisoikeuksien toteutumista ei voida varmistaa suojelematta ilmastojärjestelmää ja muuta ympäristöä.¹⁰⁵ Tämä edellyttää valtioilta muun muassa ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen liittyviä toimia, sekä yksityisen toiminnan sääntelyä.¹⁰⁶

Kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antavaa lausuntoa pidetään oikeustietelijöiden keskuudessa yleisesti ottaen historiallisena ja merkittävänä. Se on kuitenkin suppeampi ja pidättyvämpi ihmisoikeuksien osalta, kuin amerikkalaisen tuomioistuimen neuvoa-antava lausunto.¹⁰⁷ Tätä on selitetty sillä, että kansainvälisen tuomioistuimen lausunto keskittyy valtioiden velvoitteisiin enemmän kuin yksilöiden oikeuksia ja pyrkii oletettavasti myös jättämään tilaa ihmisoikeuksiin keskittyvien toimielinten ja erityistuomioistuinten työlle.¹⁰⁸

Tärkein konkreettinen merkitys Suomen ilmastolain tavoitteiden arvioinnin kannalta liittyy siihen, miten ihmisoikeudet osana kansainvälisen oikeuden kontekstia vaikuttavat kansainvälisen tuomioistuimen lausunnossa Pariisin sopimuksen tulkintaan, selkiyttäen yhdessä huolellisuusvelvoitteen kanssa ilmastotavoitteiden määrittelyyn ja toimeenpanoon liittyviä velvoitteita.

⁹⁶ Ibid., kpl.404.

⁹⁷ Ibid., kpl.373.

⁹⁸ Tätä käsittelevät mm. tuomarit Aurescu ja Tladi ICJ:n ilmastolausuntoon liitetyissä erillisissä mielipiteissään.

⁹⁹ ICJ AO 2025, kpl.375.

¹⁰⁰ Ibid., kpl. 377 –378.

¹⁰¹ Ibid., kpl. 379.

¹⁰² Ibid., kpl.380.

¹⁰³ Ibid., kpl.381.

¹⁰⁴ Ibid., kpl.382-384.

¹⁰⁵ Ibid., kpl.403.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Corina Heri, 'Human Rights in the ICJ's Climate Opinion: A Comparative Evaluation' Verfassungsblog, 1.8.2025. Saatavilla osoitteessa: < <https://verfassungsblog.de/human-rights-in-the-icjs-climate-opinion/>>.

¹⁰⁸ Ibid.

3.2.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ilmastoratkaisut

EIT antoi huhtikuussa 2024 ensimmäiset ilmastonmuutosta koskevat ratkaisunsa.¹⁰⁹ Tuomioistuimessa on edelleen vireillä useita muita ilmastonmuutokseen liittyviä valituksia.

Tapauksessa *Duarte Agostinho ja muut v. Portugali* (hakemus nro 39371/20) pieni ryhmä portugalilaisia lapsia ja nuoria katsoi ilmastonmuutoksen loukkaavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) turvaamia oikeuksia, mukaan lukien heidän oikeuttaan elämään (2 artikla) sekä perhe- ja yksityiselämän suojaan (8 artikla). Vastaajina oli 33 valtiota, mukaan lukien Suomi. EIT hylkäsi valituksen Portugalin osalta perusteella, etteivät valittajat olleet lainkaan käyttäneet kansallisia oikeussuojakeinoja. Suomen ja muiden maiden osalta valituksen hylkäysperusteena oli nk. alueperiaate eli se, etteivät valittajat olleet kyseisten valtioiden lainkäyttövallan piirissä.

Tapaus *Klimaseniorinenn v. Sveitsi* (hakemus nro 53600/20) koski neljän iäkkään naisen sekä iäkkäiden naisten yhdistyksen valitusta, joka kohdistui Sveitsin riittämättömiin toimiin rajoittaa kasvihuonekaasupäästöjä ja hillitä ilmastonmuutoksen iäkkäiden naisten terveyttä vahingoittavia vaikutuksia. Sveitsiläiset tuomioistuimet eivät olleet ottaneet tapausta käsiteltäväksi. EIT sen sijaan tutki yhdistyksen valituksen, mutta jätti yksityishenkilöiden valitukset tutkimatta.

EIT totesi Sveitsin puutteellisten ilmastotoimien loukkaavaan valittajien EIS:n 8 artiklassa turvattua perhe- ja yksityiselämän suojaa. Lisäksi se katsoi Sveitsin rikkoneen pääsyä tuomioistuimeen koskevaa ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa.

EIT:n mukaan valtiolla on positiivisia toimintavelvoitteita ilmastonmuutokseen liittyen. Tätä ei poistanut Sveitsin argumentti, että sen kasvihuonekaasupäästöt ovat 'pisara meressä,' eivätkö voi ratkaista ilmastonmuutosta – EIT:n mukaan toimintavelvoitteen olemassaolo ei edellytä, että kyseinen valtio pystyy yksin toimimalla poistamaan haitan, tässä tapauksessa ilmastonmuutoksen.¹¹⁰

EIT:n mukaan kiireellisten ilmastotoimien tarpeeseen liittyvä tieteellinen näyttö yhdessä seurausten vakaavuuden kanssa tarkoittaa, että ilmastonsuojelulla tulee olla merkittävä painoarvo punnittaessa sitä suhteessa muihin prioriteetteihin.¹¹¹ Valtioilla on velvollisuus ottaa käyttöön ja tehokkaasti toimeenpanna sääntelyä ja toimia, joilla hillitään nykyisiä sekä mahdollisesti peruuttamattomia tulevia ilmastonmuutoksen vaikutuksia.¹¹²

Suomen ilmastolain arvioinnin näkökulmasta erityisen huomionarvoinen on EIT:n toteamus, että jokaisen yksittäisen valtion tulee määritellä oma riittävä hiilineutraaluspolkunsa.¹¹³ Lisäksi EIT listasi joukon kriteerejä, joiden perustella se arvioi, ovatko lainsäätäjät, toimeenpanovalta ja tuomioistuimet riittävästi huomioineet tarpeen:

¹⁰⁹ EIT:n huhtikuussa 2024 antamia ilmastoratkaisuja oli yhteensä kolme. Tässä käsiteltyjen lisäksi EIT ratkaisi tapauksen *Câreme v. Ranska*, missä ranskalaisen Grande-Synthen kunnan entisen pormestarin, Damien Câremen valitus Ranskaa vastaan hylättiin hänen muutettuaan sen käsittelyn aikana Belgiaan.

¹¹⁰ *Klimaseniorinnen*, kpl. 444.

¹¹¹ *Ibid.*, kpl.542.

¹¹² *Ibid.*, kpl.545.

¹¹³ *Ibid.*, kpl. 547.

- a) ottaa käyttöön yleisiä toimia, jotka määrittelevät aikajanan hiilineutraaliuuden saavuttamiselle ja samaan ajanjaksoon liittyvän hiilibudjetin tai jonkin muun vastaavan tavan määrittellä raja kansalliseen ilmastotavoitteeseen liittyville tuleville kasvihuonepäästöille;
- b) määrittellä välitavoitteita kasvihuonekaasupäästöille (sektorikohtaisesti tai muutoin), joiden avulla pystytään periaatteessa saavuttamaan kansallinen kokonaistavoite;
- c) osoittaa, onko relevantit päästötavoitteet saavutettu tai ollaanko ne saavuttamassa;
- d) päivittää relevantit päästötavoitteet riittävää huolellisuutta noudattaen parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella; ja
- e) toimia ajoissa, asianmukaisesti ja johdonmukaisesti tarvittavaa lainsäädäntöä ja toimia laatiessa sekä toimeenpannessa.¹¹⁴

EIT totesi arvioivansa tässä suhteessa kokonaisuutta – yhteen kriteeriin liittyvät puutteet eivät välttämättä tarkoita, että valtion katsotaan ylittäneen harkintavaltansa.¹¹⁵ Lisäksi yksilöiden suojele ilmastonmuutoksen vaikutuksilta edellytti sopeutumistoimia perustuen parhaaseen käytettävissä olevaan todistusaineistoon.¹¹⁶

Suomen ilmastolain arvioinnin näkökulmasta EIT:n ratkaisu vahvistaa, että EIS soveltuu ilmastokysymyksiin ja sen osapuolina olevilla valtioilla on positiivinen toimintavelvoite sekä ilmastonmuutoksen hillinnän että siihen sopeutumisen suhteen. Samassa hengessä kuin kansainvälisen tuomioistuimen neuvoa-antavassa lausunnossa, myös EIT:n ratkaisussa jokaisen valtion odotetaan määrittelevän ilmastotavoite, joka edustaa kyseisen valtion perusteltua osuutta kollektiivisten ilmastotavoitteiden toimeenpanosta. Lisäksi valtioiden on ryhdyttävä kansallisiin lainsäädäntö- ja muihin toimiin tavoitteen toteuttamiseksi. EIT korostaa myös tarvetta päivittää ilmastotavoitteet parhaan käytettävissä olevan tieteellisen tiedon perusteella.

3.3 Kansainväliseen tapaoikeuteen perustuvat velvoitteet

Tapaoikeudella tarkoitetaan kansainvälisen oikeuden kirjoittamattomia sääntöjä, jotka perustuvat valtioiden yhdenmukaiseen ja pitkäaikaiseen käytäntöön sekä niiden yhteiseen käsitykseen (*opinio iuris*) siitä, että kyseinen käytäntö on sitova oikeussääntö. Kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä voidaan soveltaa myös sellaisiin valtioihin, jotka eivät ole ratifioineet asiaa koskevaa kansainvälistä sopimusta, koska tapaoikeus sitoo valtioita yleisesti.

Osa tapaoikeuden säännöistä on niin sanottuja *erga omnes* -velvoitteita, jotka ovat velvollisuuksia koko kansainvälistä yhteisöä (eikä vain sen tiettyjä jäseniä) kohtaan. *Erga omnes* -velvoitteet edustavat siten kansainvälisen oikeuden erityistä kategoriaa.¹¹⁷ Kuten alta käy ilmi, tällaisia velvoitteita voi sisältyä paitsi tapaoikeuteen, myös monenkeskisiin kansainvälisiin sopimuksiin.

Erga omnes viittaa siis erityisiin velvoitteisiin ja oikeuksiin, jotka kohdistuvat koko kansainväliseen yhteisöön. Niiden suojaaminen on kaikkien valtioiden yhteinen intressi, ja mikä

¹¹⁴ Ibid., kpl. 550.

¹¹⁵ Ibid., kpl. 551.

¹¹⁶ Ibid., kpl. 552.

¹¹⁷ Ks. esim. Jan Klabbers, *International Law*, 4th edition (Cambridge University Press 2024), 28 ja 145.

tahansa valtio voi vedota niiden rikkomiseen, vaikka se ei olisi itse erityisesti kärsinyt teosta. *Erga omnes* -luonne edellyttää yleensä, että (1) valtioiden katsotaan pitävän velvoitetta kaikille kuuluvana, (2) niillä on yhteinen käsitys siitä, että jokaisella valtiolla on oikeus valvoa sen noudattamista, ja (3) normin ymmärretään ilmentävän tai tukevan keskeisiä eettisiä periaatteita.¹¹⁸

Kansainvälisen tuomioistuimen tuore ilmastolausunto vahvistaa että, valtioilla on tällaisia velvollisuuksia suhteessa kansainväliseen yhteisöön myös ilmastotoimien osalta. Tuomioistuin toteaa, että velvoite suojella ilmastojärjestelmää ihmisen aiheuttamilta kasvihuonekaasupäästöiltä on luonteeltaan *erga omnes* -velvoite. Tuomioistuin korostaa, että ilmastomuutoksen hillintä koskee maailmanlaajuisia yhteisvarantoa (*global commons*), kuten ilmakehää, ja että kaikilla valtioilla on yhteinen oikeutettu intressi niiden turvaamiseen:

Court considers that all States have a common interest in the protection of global environmental commons like the atmosphere and the high seas. Consequently, States' obligations pertaining to the protection of the climate system and other parts of the environment from anthropogenic GHG emissions, in particular the obligation to prevent significant transboundary harm under customary international law, are obligations *erga omnes*.¹¹⁹

Sopimusosapuolten osalta tuomioistuin jatkaa, että YK:n ilmastosopimuksen ja Pariisin sopimuksen muodostaman sopimusjärjestelmän pyrkimyksenä on turvata kaikkien valtioiden yhteistä etua ja tämä hyödyttää koko kansainvälistä yhteisöä:

In the treaty context, the Court recalls that the UNFCCC and Paris Agreement acknowledge that climate change is “a common concern of humankind” (UNFCCC, first preambular paragraph; Paris Agreement, eleventh preambular paragraph), requiring “a global response” (Paris Agreement, Article 2). They seek to protect the essential interest of all States in the safeguarding of the climate system, which benefits the international community as a whole. As such, the Court considers that the obligations of States under these treaties are obligations *erga omnes partes*.¹²⁰

Neuvoa-antava lausunto on ensimmäinen kerta, kun kansainvälinen tuomioistuin on luonnehtinut kansainvälisiä ympäristövelvoitteita *erga omnes* -velvoitteiksi tapaoikeuden osalta sekä *erga omnes partes* -velvoitteiksi YK:n ilmastosopimuksen ja Pariisin sopimuksen osapuolten osalta. Tuomioistuimen näkemys merkitsee, että ilmastomuutoksen hillintään liittyvät velvoitteet ovat sekä kansainvälisen tapaoikeuden että ilmastosopimusten mukaisia velvoitteita, joiden noudattamista jokaisella valtiolla on oikeus valvoa. Olennaista on, että myös valtiot, joita rikkomus ei ole suoraan koskettanut, voivat vedota toisen valtion vastuuseen. Ne eivät kuitenkaan voi vaatia korvausta itselleen, vaan ainoastaan väärän teon lopettamista ja

¹¹⁸ Brian D. Lepard, Customary International Law: A New Theory with Practical Applications (Cambridge University Press 2010), s. 261. *Erga omnes* -periaate nousi kansainvälisen oikeuden keskeiseksi käsitteeksi Kansainvälisen tuomioistuimen Barcelona Traction -tapauksessa (1970), jossa tuomioistuin määritteli *erga omnes* -velvoitteet velvoitteiksi, joita valtioilla on koko kansainvälistä yhteisöä kohtaan yksittäisten valtioiden sijasta. *Barcelona Traction* -tapaus (Belgia v. Espanja), tuomio 5.2.1970, Kansainvälinen tuomioistuin, ICJ Reports 1970, 3.

¹¹⁹ ICJ AO 2025, kpl.440.

¹²⁰ Ibid.

velvoitteiden toimeenpanoa. Näin ilmastonmuutoksen hillinnän *erga omnes* -luonne ilmenee sekä valtioiden yleisenä vastuuna että ilmastositomusten kollektiivisina velvoitteina.¹²¹

Vaikka kasvihuonekaasujen päästäminen ilmakehään ei ole kansainvälisen oikeuden vastaista, valtio voi silti joutua oikeudelliseen vastuuseen mikäli se ei ota käyttöön tarvittavaa lainsäädäntöä ja muuta sääntelyä rajoittaakseen tuomiovaltansa piirissä olevien yksityisten toimijoiden päästöjä.¹²² Tämän velvoitteen rikkominen – mukaan lukien fossiilisia polttoaineita tuottamalla ja kuluttamalla, myöntämällä fossiilisten polttoaineiden etsintälupia tai niihin liittyviä tukia – saattaa muodostaa kansainvälisen oikeuden vastaisen teon (*internationally wrongful act*).¹²³ Valtion kansainvälisen oikeuden vastainen teko synnyttää valtiovastuun.¹²⁴ Vastuun perusteena on tällöin valtion sääntelyvelvoitteen laiminlyönti, ei kasvihuonekaasupäästöjen aiheuttaminen sinänsä. Tulkinta on linjassa tuomioistuimen aiemman, ympäristövahinkoja koskevan oikeuskäytännön kanssa.¹²⁵

Tuomioistuin ei neuvoa-antavassa lausunnossaan tarkasti yksilöi ilmastovelvoitteiden rikkomisesta aiheutuvia seuraamuksia, sillä ne riippuvat rikkomuksen luonteesta sekä aiheutuneesta vahingosta. Tuomioistuin kuitenkin korostaa, että rikkomustilanteessa valtiovastuu voisi toteutua toteutuisi täysimääräisenä ja mahdollistaa valtionvastuuoikeuden kaikki oikeudelliset seuraukset. Näihin kuuluvat esimerkiksi lainvastaisen toiminnan lopettamis- ja toistamattomuusvelvoitteet, samoin kuin täyden korvauksen (*full reparation*) vaatimukset (kuten ennalleen asettaminen, kompensatio ja/tai hyvitysvelvoitteet).¹²⁶ Neuvoa-antavassa lausunnossaan kansainvälinen tuomioistuin vahvisti lisäksi, että valtiovastuu voi syntyä myös tilanteessa, missä vahinkoa kärsineitä tai aiheuttaneita valtioita on useita.¹²⁷

Yhteenvedon voidaan todeta, että *erga omnes* -velvoitteiden ulottaminen ilmastokysymyksiin merkitsee, ettei ilmastonmuutoksen torjunta ole vain yksittäisten valtioiden välinen asia, vaan koko kansainvälisen yhteisön yhteinen oikeudellinen intressi. Suomen ilmastolain tavoitteiden kannalta tämä korostaa, että tavoitteiden on oltava uskottavia ja riittäviä suhteessa globaaliin vastuuseen. Tavoitteet eivät voi nojata vain kansallisiin lähtökohtiin, vaan niiden on heijastettava Suomen osuutta kollektiivisesta velvoitteesta suojella ilmakehää ja toteutettava parhaalla mahdollisella tavalla se vastuu, jonka kansainvälinen oikeus kaikille valtioille asettaa. Kansainvälisen tuomioistuimen ilmastolausunto on tässä suhteessa erittäin merkittävä. Se ei kuitenkaan mene yhtä pitkälle kuin amerikkalaisen ihmisoikeustuomioistuimen tuore neuvoa-antava lausunto, jonka mukaan yrityksillä on perustavaa laatua oleva rooli toimia ilmastokriisiin hillitsemiseksi ja tämä muodostaa velvoitteen, jonka suhteen yritysten tulee toimia ja valtioiden säännellä.¹²⁸ Lisäksi amerikkalainen tuomioistuin korosti, että ns. carbon majors, eli maailman suurimpiin fossiilisten polttoaineiden tuottajiin, pitäisi kohdistua tiukemmat velvoitteet.¹²⁹

¹²¹ Ibid., kpl.443.

¹²² Ibid., kpl. 428.

¹²³ Ibid., kpl.427.

¹²⁴ Ibid., kpl.444.

¹²⁵ Annalisa Savaresi & Marisa MacVey, 'The ICJ Advisory Opinion on Climate Change: A Business and Human Rights Perspective' Center for Climate Change, Energy and Environmental Law Blog, 4.8.2025. Jäljempänä 'Savaresi & MacVey 2025.'

¹²⁶ ICJ, kpl.445.

¹²⁷ Ibid., kpl. 430.

¹²⁸ Savaresi & MacVey 2025; Amerikkalainen ihmisoikeustuomioistuin 2025, kpl. 345.

¹²⁹ Amerikkalainen ihmisoikeustuomioistuin 2025, kpl. 353.

4. EU-oikeuteen perustuvat velvoitteet hillitä ilmastonmuutosta

EU-ilmasto-oikeuden kehys on viime vuosikymmeninä laajentunut nopeasti, ja sen merkitys jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä vahvistuu koko ajan. Velvoittavien tavoitteiden ohjaama kokonaisuus sitoo jäsenvaltiot tiukempiin ja aikataulutettuihin ilmastotoimiin. Keskeisenä piirteenä ovat komission valmistelemat lakipaketit, jotka on hyväksytty tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen, ja jotka ovat vuosien kuluessa muuttuneet yhä laajemmiksi ja monimutkaisemmiksi. Ne ilmentävät EU-ilmasto-oikeuden nopeatahtista ja läpileikkaavaa luonnetta, jossa asetetut tavoitteet viedään käytäntöön yksityiskohtaisen substanssilainsäädännön avulla.¹³⁰

4.1 Eurooppalainen ilmastolaki sekä EU:n ja kansallisten tavoitteiden välinen suhde

Eurooppalainen ilmastolaki asettaa sitovan tavoitteen saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä sekä sen jälkeen edetä kohti negatiivisia päästöjä. Laki velvoittaa vähentämään EU:n nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia vuoden 1990 tasosta vuoteen 2030 mennessä ja edellyttää vuoden 2040 ilmastotavoitteen asettamista viimeistään kuusi kuukautta ensimmäisen Pariisin sopimuksen mukaisen maailmanlaajuisen tilannekatsauksen jälkeen. Lisäksi se sisältää säännöt jatkuvasta edistymisestä kohti sopeutumistavoitteita. Eurooppalaisen ilmastolain kollektiivista ilmastoneutraaliustavoitetta toteutetaan kolmen keskeisen sääntelyvälineen kautta. Päästökaupparekseen (EU ETS) kattaa energiantuotannon, teollisuuden ja lentoliikenteen päästöt ja toimii markkinaperusteisesti päästöoikeuksien avulla. Taakanjakosektori koskee päästökaupan ulkopuolisia aloja, kuten liikennettä, rakennuksia, maataloutta ja jätehuoltoa, joille EU asettaa jäsenvaltioittain sitovat vähennystavoitteet. Maankäyttösektori (LULUCF-asetus maankäytöstä, maankäytön muutoksesta ja metsätaloudesta) puolestaan säätelee maankäytön ja metsien päästöjä ja nieluja ja velvoittaa jäsenvaltiot vahvistamaan hiilinieluja.

Vuoden 2030 ilmastotavoitteen toimeenpano perustuu EU:n komission esittämään niin sanottuun 55-valmiuspakettiin, joka sisältää 17 lainsäädäntöinstrumenttia EU:n kiristetyin vähintään 55 prosentin päästövähennystavoitteen saavuttamiseksi.¹³¹ Paketti kattaa kaikki EU:n ilmasto-oikeuden keskeiset osa-alueet: päästökaupparekseen, taakanjakosektoirin ja maankäyttösektoirin. Se on yksi EU:n toistaiseksi kunnianhimoisimmista lainsäädäntökokonaisuuksista, ja sen myötä eurooppalaisen ilmastolain tavoitteet viedään käytäntöön konkreettisen sääntelyn avulla. Vuoden 2023 loppuun mennessä paketin keskeiset osat oli jo hyväksytty.¹³²

¹³⁰ Ks. yleisesti Kulolesi, Mähönen & Laininen 2024, osa 3.

¹³¹ Ks. esim. Oberthür & Kulolesi 2025.

¹³² Ks. yleisesti *ibid.*; Goran Dominioni & Seita Vesa, 'Shaping Europe's climate neutral future: The Fit for 55 framework', Editorial, *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 34(1) (2025), 3–6. Saatavilla verkossa osoitteessa <
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12613>>

Eurooppalainen ilmastolaki on päivittymässä, sillä komissio esitti heinäkuussa 2025 siihen lisättäväksi vuoden 2040 ilmastotavoitteen¹³³, jonka mukaan EU:n nettopäästöjä tulisi vähentää 90 prosenttia vuoden 1990 tasoon verrattuna. Tavoite rakentuu vuoden 2030 vähintään 55 prosentin päästövähennystavoitteen pohjalle ja ohjaa EU:n etenemistä kohti vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoitetta. Komission ehdotus sisältää myös reunaehdot tavoitteen toimeenpanoa varten laadittavalle lakipaketille, ja se on parhaillaan Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltävänä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Kansainvälisesti vuoden 2040 tavoite muodostaa perustan EU:n seuraavalle Pariisin sopimuksen mukaiselle kansallisesti määritellylle panokselle, joka on toimitettava YK:lle ennen vuoden 2025 ilmastokokousta Brasiliassa. Vaikka tavoitteen hyväksyminen edellyttää vaikeita neuvotteluja, sen asettaminen on keskeinen viesti EU:n sitoutumisesta pitkän aikavälin ilmastopolitiikkaan.

EU:n vuoden 2050 ilmastoneutraaliustavoite koskee koko unionia, eikä sitä ole vielä jaettu sitovasti jäsenvaltioille. Tavoitteen jyvittäminen yksittäisille maille olisi poliittisesti ja oikeudellisesti monimutkainen prosessi, mutta se voi tulla ajankohtaiseksi esimerkiksi vuoden 2040 tavoitteen toimeenpanon yhteydessä. Jos EU päättäisi tulevaisuudessa asettaa jäsenvaltioille yksilöidyt nettopäästövähennystavoitteet, Suomen olisi noudatettava niitä. Kansallista ilmastolakia ei voisi tällöin säätää EU-tavoitteita lievemmäksi, sillä jäsenvaltioiden on asetettava vähintään yhtä kunnianhimoiset tavoitteet kuin EU edellyttää. Tämä huomio kytkeytyy laajemmin siihen, kuinka EU-oikeuden velvoitteet ja periaatteet vaikuttavat jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksessä.

EU-oikeus luo välittömästi sovellettavia oikeuksia ja velvoitteita EU:n toimielimille, jäsenvaltioille ja yksityisille, mikä erottaa sen perinteisestä kansainvälisestä oikeudesta. Liittymissopimuksen myötä Suomi on hyväksynyt EU:n oikeusjärjestyksen osaksi kansallista oikeutta, ja EU-oikeus sitoo kansallisia viranomaisia sekä lainvalmistelussa että soveltamiskäytännössä. Perussopimusten ja säädösten lisäksi myös EU-oikeuden periaatteet, unionin kansainväliset sopimukset ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ovat osa Suomen oikeusjärjestystä.

EU:n toimivalta ilmastopolitiikassa perustuu ympäristöpolitiikan toimivaltaan (SEUT¹³⁴ 4 ja 191 artiklat) ja sitä rajaavat annetun toimivallan, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet (SEU¹³⁵ 5 artikla). Unioni voi toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät kykene saavuttamaan tavoitteita riittävällä tasolla ja jos unionin toimet ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia. Kansallisen ilmastolain näkökulmasta keskeistä on, että EU-oikeus vaikuttaa sekä suoraan että välillisesti. Lojaalin yhteistyön velvoite (SEU 4(3)) edellyttää, että Suomi tukee unionin ilmastotavoitteiden saavuttamista ja pidättäytyy toimista, jotka voisivat vaarantaa ne. EU-oikeuden ensisijaisuus tarkoittaa, että ristiriitatilanteessa EU-laki syrjäyttää kansallisen lain, ja tulkintavaikutuksen periaate velvoittaa soveltamaan kansallista lakia EU-oikeuden mukaisesti niin pitkälle kuin mahdollista.

Yhteenvedona voidaan todeta, että EU:n ja jäsenvaltioiden oikeussuhdetta määrittävistä säännöistä ja periaatteista seuraa, että Suomi voi asettaa kansallisia tavoitteitaan kunnianhimoisemmaksi tai täydentää EU:n kehystä kansallisin toimin jaetun toimivallan puitteissa, mutta Suomi ei voi asettaa kansallisia tavoitteitaan unionin velvoitteita heikommaksi. Tämä koskee sekä nykyisiä että tulevia sitoumuksia. Jos EU tulevaisuudessa jyvittää vuoden

¹³³ COM(2025) 524 final.

¹³⁴ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT), EUVL C 202, 7.6.2016, 1.

¹³⁵ Euroopan unionista tehty sopimus (SEU), EUVL C 202, 7.6.2016, 1.

2040 tai 2050 ilmastotavoitteet eri sektoreille ja jäsenvaltioille, Suomen on varmistettava niiden toimeenpano kansallisella tasolla. EU-sääntelyllä on tässä keskeinen rooli, mutta kansallinen ilmastolaki tukee osaltaan niiden toimeenpanoa.

4.2 Hallintomalliasetus ja ilmastosuunnitelmat

EU:n hallintomalliasetus ((EU) 2018/1999) velvoittaa jäsenvaltiot laatimaan kaksi ilmastosuunnitelmaa. Jäsenvaltioiden on laadittava yhdenmukainen kansallinen energia- ja ilmastosuunnitelma (NECP, 3 artikla), joka kattaa kymmenen vuoden jakson ja jota päivitetään viiden vuoden välein. NECP sisältää kansalliset tavoitteet ja politiikkatoimet EU:n yhteisten, vuotta 2030 koskevien energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi suunnitelman tulee sisältää kansalliset tavoitteet, päämäärät ja panokset energiaunionin viiden ulottuvuuden osalta. Nämä ovat energiaturvallisuus, energian sisämarkkinat, energiatehokkuus, hiilestä irtautuminen sekä tutkimus, innovointi ja kilpailukyky. Suomi toimitti päivitetyn NECP:n Euroopan komissiolle kesällä 2024.

Jäsenvaltioiden on myös laadittava pitkän aikavälin strategia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi (15 artikla), jonka aikajänne ulottuu 30 vuoteen. Strategiassa kuvataan päästövähennyspolkuja ja niiden vaikutuksia esimerkiksi talouteen ja hiilinieluihin vuoteen 2050 asti. Se ei kuitenkaan sisällä poliittisia päätöksiä päästövähennysten kohdentamisesta, vaan nämä linjataan erillisissä kansallisissa ilmastopoliittisissa suunnitelmissa. Suomi toimitti oman pitkän aikavälin strategiansa vuonna 2020.

Ilmastosuunnitelmien laatiminen on velvoite, jolla varmistetaan, että kansainväliset ja EU:n tavoitteet kanavoidaan kansalliseen ilmastopolitiikkaan. Suunnitelmat edustavat pehmeää sääntelyä, jota ei voi jäsentää yksinomaan sitovan ja ei-sitovan kahtiajaolla: vaikka ne eivät muodollisesti sido lainsäätäjää, niillä on tärkeä ohjausvaikutus hallinnon eri tasoilla, ilmastoon liittyvässä sääntelyssä ja poliittisessa päätöksenteossa. Suunnitelmien avulla arvioidaan kansallisten toimien riittävyyttä suhteessa kansainvälisiin velvoitteisiin, ja niiden painoarvo kasvaa väistämättä tavoitteiden kunnianhimon kasvaessa ja ilmasto-oikeuden kehittymisen myötä.¹³⁶

5. Johtopäätökset

Suomen ilmastolain arviointia raamittavat kansainväliseen oikeuteen ja EU-oikeuteen perustuvat velvoitteet, jotka rajaavat kansallisen päätöksenteon liikkumavaraa. Kansallista ilmastotavoitteita voidaan kiristää, mutta tavoitteita ei voida asettaa EU-oikeuden edellyttämää tasoa heikommiksi. Lisäksi kansallisten tavoitteiden määrittelyä raamittaa kansainvälinen oikeus.

Kansainvälisesti ilmastovelvoitteet perustuvat YK:n ilmastosopimukseen ja erityisesti Pariisin sopimukseen, mutta myös tapaoikeuteen, ihmisoikeussopimukseen ja muihin ympäristösopimuksiin. Pariisin sopimuksen hillintätavoite on tiukentunut sopimuksen hyväksymisen jälkeen: maapallon keskimääräinen lämpeneminen on rajoitettava 1,5 asteeseen, mikä toimii nykyisin oikeudellisenä mittapuuna eri maiden ilmastotoimille.

¹³⁶ Belinskij ym. 2020.

Suomella ei ole omaa NDC-tavoitetta Pariisin sopimuksen alla, vaan se kuuluu EU:n ja sen jäsenmaiden yhteiseen panokseen. Tästä syystä NDC-velvoitteet eivät suoraviivaisesti sovellu Suomen kansallisten tavoitteiden määrittelyyn, mutta ne ohjaavat niitä. Pariisin sopimus tulkittuna yhdessä kansainvälisen oikeuden kokonaisuuden, ml. ihmisoikeussopimusten, kanssa edellyttää, että kansallisten tavoitteiden on oltava suhteutettavissa 1,5 asteen rajaan ja vastattava kunkin valtion riittävyyttä osuutta sen saavuttamiseen tarvittavista toimista. Riittävyyden arviointi perustuu muun muassa historiallisten päästöjen määrään, kehitystasoon ja kansallisiin olosuhteisiin. Yhteisen mutta eriytyneen vastuun periaate tarkoittaa, että eri maiden tavoitteiden ei tarvitse olla identtisiä, mutta jokaisen valtion on tehtävä riittävä osuutensa. Myös EIT on korostanut, että arviointi kohdistuu yksittäisen valtion toimien riittävyyteen, eikä esimerkiksi valtion osuudella globaaleista kasvihuonekaasupäästöillä ole merkitystä.

Pariisin sopimus edellyttää, että kansalliset tavoitteet kiristyvät säännöllisesti ja edustavat osapuolen korkeinta mahdollista kunnianhimon tasoa. Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan kunnianhimon tasoa rajaa kansainväliseen tapaoikeuteen perustuva huolellisuusvelvoite sekä merkittävän ympäristöhaitan aiheuttamisen kielto. Pariisin sopimuksen mukaiset NDC-tavoitteet on päivitettävä viiden vuoden välein sopimuksen 14 artiklan mukaisen maailmanlaajuisen kokonaistarkastelun johtopäätökset huomioiden.

Maailmanlaajuisen kokonaistarkastelun johtopäätökset ilmaisevat Pariisin sopimuksen osapuolten yhteisen arvion toimeenpanon tilasta ja uusien toimien tarpeesta. Sopimuksen 14.3 artikla velvoittaa osapuolet arvioimaan ja ajantasaistamaan kansallisia toimiaan näiden johtopäätösten pohjalta. Joulukuussa 2023 päättyneen ensimmäisen kokonaistarkastelun johtopäätöksissä korostetaan merkittävien, kiireellisten ja pysyvien kasvihuonekaasupäästövähennysten tarvetta. Vastaava ilmaisu on sisällytetty myös kansainvälisen tuomioistuimen ilmastomuutosta koskevaan neuvoa-antavaan lausuntoon mittarina valtioilta edellytetyille sääntelytoimille. Ensimmäisen kokonaistarkastelun johtopäätökset tarjoavatkin tärkeän viitepisteen Suomen ilmastolain arvioinnille. Kansainvälisen oikeuden huolellisuusvelvoite vahvistaa tätä kehikkoa: valtioilta edellytetään riittäviä lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia toimia sekä tehokasta toimeenpanoa ja valvontaa. Pariisin sopimuksen tulkinnan osalta on lisäksi korostettu, että tavoitteiden heikentäminen olisi sen hengen ja oikeudellisen rakenteen vastaista.¹³⁷

EU-oikeuden näkökulmasta Suomi toimii osana unionin yhteistä ilmastopolitiikkaa. EU on päättänyt saavuttaa vuoden 2030 ja 2050 tavoitteensa sisäisin toimin, eikä Pariisin sopimuksen 6 artiklan mukaisia joustoja voida käyttää niiden saavuttamiseen. Sen sijaan vuoden 2040 tavoitteen yhteydessä kansainvälisten markkinamekanismien rajallinen hyödyntäminen voi tulla mahdolliseksi, jos EU rakentaa sitä varten oikeudellisen kehyksen. Toistaiseksi tämä kokonaisuus on kuitenkin vasta neuvotteluissa. Nykyiset EU-velvoitteet Suomi voi saavuttaa vain kansallisin toimin tai käyttämällä EU-lainsäädännön sallimia joustoja kansallisten sektoreiden ja eri jäsenmaiden välillä.

Ilmastolain oikeudellisesti velvoittavien tavoitteiden muuttaminen edellyttää aina lakimuutosta. Ilmastolaki ei sisällä yksiselitteisiä säännöksiä kansainvälisten joustojen käytöstä. Lain esitöissä

¹³⁷ Christina Voigt, 'The Power of Paris Agreement in International Climate Litigation' 32(2) Review of European, Comparative and International Environmental Law (2023), 237-249; Lavanya Rajamani and Jutta Brunnée, 'The Legality of Downgrading Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement: Lessons from the US Disengagement' 29(3) Journal of Environmental Law (2017), 537-551.

on viittauksia, joita voidaan tulkita joustojen salliviksi ilman lain muuttamista. Toisaalta lain sanamuotoa voidaan lukea myös niin, että vuoden 2035 hiilineutraalisuustavoitteen on perustuttava yksinomaan kotimaisiin päästöihin ja poistumiin. Näin ollen suhde Pariisin sopimuksen 6 artiklaan jää tulkinnanvaraiseksi. EU-tason sääntelykehitys voi tulevaisuudessa tuoda kansainväliset joustot osaksi Suomen keinovalikoimaa.