

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle elintarvikelain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikelakia.

Elintarvikelakiin lisättäisiin säännös siitä, ettei energiajuomia saa myydä, luovuttaa tai välittää alle 16-vuotiaille. Energiajuomien myyntirajoitusten tavoitteena on vähentää kofeiinin haittavaikutuksia lapsilla ja nuorilla.

Elintarvikelakiin lisättäisiin lisäksi säännös käyttämättömien elintarvikkeiden luovuttamisesta uudelleenjakeluun. Käyttämättömien elintarvikkeiden luovutusvelvoitteella on tarkoitus vähentää elintarvikejätteen ja ruokahävikin määrää.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Energiajuomien myyntikieltoa koskeva säännös tulisi kuitenkin voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Energiajuomat	4
2.2 Käyttämättömän elintarvikkeen luovutusvelvollisuus	6
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	7
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	8
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	8
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	10
6 Lausuntopalaute	12
7 Säännöskohtaiset perustelut	12
8 Lakia alemman asteinen sääntely	14
9 Voimaantulo	14
10 Toimeenpano ja seuranta	14
11 Suhde muihin esityksiin.....	14
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	14
LAKIEHDOTUS	17
Laki elintarvikelain muuttamisesta	17
LIITE	19
RINNAKKAISTEKSTI.....	19
Laki elintarvikelain muuttamisesta	19

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Energiajuomien käytön rajoittaminen tai myynnin kieltäminen lapsilta on ollut poliittisella agendalla pitkään. Ministerit Leppä ja Saarikko tiedottivat joulukuussa 2018 energiajuomien mahdollisesta kieltämisestä lapsille ja pääministeri Marinin hallitusohjelmaan kirjattiin yhdeksi tavoitteeksi energiajuomien myynnin kieltäminen alle 16-vuotiaille. Vuonna 2019 järjestettiin maa- ja metsätalousministeri Lepän johdolla pyöreän pöydän keskustelu energiajuomista. Vuoden 2019 jälkeen maa- ja metsätalousministeriö on vastannut useaan kirjalliseen kysymykseen KKV 313/2021, KKV 454/2021, KKV 50/2022 ja KKV 358/2024, joissa korostetaan tarvetta saada selkeä linja lainsäädännön tasolle.

Kirjallisissa kysymyksissä ja yhteiskunnallisessa keskustelussa on esitetty huoli siitä, että jo ala- ja yläkouluikäiset käyttävät energiajuomia lähes säännöllisesti ja siitä, että energiajuomia markkinoidaan lapsille. Keskeisenä ongelmana nähdään, että lasten ja nuorten levottomuus on viime vuosina lisääntynyt. Asiaan on toivottu ratkaisuja, joilla tuettaisiin lasten ja nuorten normaalia kasvua ja kehitystä. Energiajuomat voivat aiheuttaa kiihtyneisyyttä, ärtyneisyyttä, jännittyneisyyttä, keskittymiskyvyn puutetta ja nukahtamisvaikeuksia lapsilla. Suuret kofeiinimäärät voivat aiheuttaa rytmihäiriöitä ja johtaa jopa sydänkohtauksiin. Energiajuomien runsaaseen käyttöön liittyy myös ravitsemukseen liittyviä riskejä, kuten ylipaino. Sokeripitoisesta energiajuomasta saa turhaa energiaa, mutta ei elimistölle tärkeitä ravintoaineita. Energiajuomien happamuus aiheuttaa myös hampaiden reikiintymistä.

Näkemyksensä vaikuttaa olevan yhteneväinen yli puoluerajojen ja Taloustutkimuksella teetetyn, alkuvuonna 2026 julkaistun kyselyn (https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2021/01/Taloustutkimus_terveysverokysely_26012021_final.pdf) mukaan energiajuomien myynnin kieltämistä alle 15-vuotiaille kannattaa myös 86 % suomalaisista, vain 4 % vastustaa. Vuonna 2024 Eduskunnalle toimitettiin lakialoite (LA 45/2024 vp) energiajuomien myynnin kieltämisestä alle 18-vuotiaille. Kyseinen aloite elintarvikelain muuttamiseksi saapui maa- ja metsätalousvaliokunnan käsiteltäväksi 2.5.2025, mutta sen käsittely ei ole edennyt.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansallisen lapsistrategian toimeenpanosta 2023–2027 toteutettiin Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiantona hanke, jossa laadittiin ohjeistus lasten suojelemiseksi elintarvikkeiden haitallisesta markkinoinnista. Vuonna 2024 hyväksytyssä ohjeistuksessa nostettiin esille lasten lihavuus Suomessa keskeisenä kansanterveydellisenä ongelmana. Lihavuuden yleistymisen taustalla on useita tekijöitä, joista yksi keskeisimmistä on ruokaympäristö. Epäterveellisten elintarvikkeiden houkuttelevuutta lisää niiden markkinointi, jota usein suunnataan lapsille suoraan. Energiajuomia markkinoidaan erityisesti nuorille trendikkäinä ja suorituskykyä parantavina ja niihin liittyy voimakas brändäys. Lapset ovat aikuisia alttiimpia markkinoinnin vaikutuksille ja tarvitsevat siksi erityistä suojelua. UNICEF:n mukaan epäterveellisten elintarvikkeiden markkinointi rikkoo useita lapsen oikeuksia, kuten oikeutta elämään, terveyteen, ruokaan, oikeaan tietoon ja yksityisyyden suojaan. Ohjeistuksessa elintarvikkeiden markkinoinnista lapsille (alle 18 v) suositellaan, että energiajuomia ei tulisi markkinoida lapsille ravintosisällöstä riippumatta.

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 1 artiklan mukaan yleissopimuksessa lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiaasta henkilöä, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin.

Vaikka lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiaasta henkilöä, voidaan kansallisen sääntelyn yhteydessä käyttää myös alempia ikärajoja silloin, kun tavoitteena on terveyshaittojen ehkäiseminen oikeasuhtaisella tavalla.

Elintarvikelainsäädännön keskeinen periaate on, että markkinoilla saa olla ainoastaan turvallisia elintarvikkeita. Elintarvikkeen tai sen ainesosan kieltäminen voi ainoastaan tapahtua, kun tieteellisesti asetettu suurin käyttömäärä ylittyy. Vaikka energiajuomien kohtuullisesta käytöstä ei ole vaaraa terveydelle väestötasolla on silti mahdollista, että käyttö ylittää kohtuullisen rajan jossain väestön osassa, kuten lapsilla ja nuorilla, tai että kofeiinin saanti ylittää heillä turvallisen käyttörajan. Tiedonsaantia on vahvistettu suosituksilla ja merkinnöillä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on asettanut energiajuomien myynnille 15 vuoden suositusikärajan. Suositusta ei ole pidetty riittävänä toimenpiteenä, koska monet kauppiaat eivät sitä noudata. Maailman terveysjärjestö, WHO, on käsitellyt energiajuomia osana ravitsemusta, sokeria ja lihavuutta koskevista raporteista ja kannanotoista ja pitää niiden voimakasta markkinointia nuorille huolestuttavana ([Policy brief on the association between sugar-sweetened beverage consumption and childhood overweight and obesity](#), 2024).

Lainsäädännön muuttaminen siten, että energiajuomien myynnille asetetaan ikäraja, on edellyttänyt riittävää näyttöä lasten ja nuorten energiajuomien käytöstä ja erityisesti kofeiinin saannista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on vuoden 2026 alkupuolella saanut alustavia tuloksia Nuorten ravitsemustutkimuksesta 2024–2025, jossa mm. selvitettiin 12–20-vuotiaiden energiajuomien käyttöä ja saatiin ajantasaista tietoa kofeiinin saannista.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkamiestyönä maa- ja metsätalousministeriössä yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön, Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen sekä Ruokaviraston kanssa. Valmistelussa hyödynnettiin Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen tuoretta tutkimusta, jossa 12–20-vuotiaiden nuorten ruoankäytön ja ravinnonsaannin selvittämisen yhteydessä selvitettiin myös energiajuomien käyttöä. Valmistelussa selvitettiin yhteistyössä EU-maiden elintarvikevalvontaviranomaisten kanssa, minkälaisia käytäntöjä ja ikärajoituksia sovelletaan energiajuomiin muissa Euroopan maissa.

Hallituksen esitysluonnoksesta lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: Elintarviketeollisuusliitto ry, Kirkkopalvelut ry / Ruoka-apu.fi, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry, Lupa- ja valvontavirasto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, oikeusministeriö, Panimo- ja virvoitusjuomateollisuusliitto ry, Päivittäistavarakauppa ry, Ruokavirasto, sosiaali- ja terveysministeriö, SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, Suomen Hammaslääkäriliitto ry, Suomen Punainen Risti, Suomen Ravitsemusterapeutit ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f., Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, työ- ja elinkeinoministeriö, Valtion ravitsemusneuvottelukunta ja ympäristöministeriö.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Energiajuomat

Energiajuomat ovat sokerilla tai makeutusaineilla makeutettuja virvoitusjuomia, joiden keskeinen ainesosa on kofeiini. Kofeiinin lisäksi energiajuomissa on usein muita piristäviä aineita ja muita aineita kuten tauriinia, glukuronolaktonia, inositolia, guarana-alkaloideja tai

vitamiineja ja kivennäisaineita. Energiajuomia markkinoidaan voimakkaasti kestävyiden ja suorituskyvyn parantamiseen. Kofeiinin piristävä vaikutus perustuu sen vaikutukseen keskushermostoon. Kofeiinin käyttö aiheuttaa riippuvuutta ja annos - vaste suhde on yksilöllinen. Tuoreessa suomalaisessa tutkimuksessa todetaan energiajuomien käytön yleisyyden olevan yhteydessä yönunen pituuteen.

Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen EFSA julkaisi vuonna 2015 arvion kofeiinin turvallisuudesta. Siinä todetaan mm., että terveellä aikuisväestöllä kofeiinin saantiin kerta-annoksiin 200 mg:aan saakka (noin 3 mg/painokilo) tai vuorokausiannoksiin 400 mg:aan saakka (5,7 mg/painokilo/vuorokausi) ei liity turvallisuushuolia (huomioiden kaikki kofeiinin lähteet yhteensä). Lapsille (1–18-vuotiaat) sovelletaan korkeintaan 3 mg kofeiinia/painokilo/vuorokausi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että normaalipainoinen lapsi voi ylittää turvallisen rajan juomalla 1–2 tölkkiä energiajuomaa päivässä, juoman kofeiinipitoisuudesta ja tölkin koosta riippuen.

Tuoreen Ruotsin Livsmedelsverketin ohjeistuksen mukaan alle kuusivuotiaiden lasten tulisi välttää kofeiinia kokonaan ([L 2026 nr 05 - Råd om koffein till barn och ungdomar](#)). Kofeiinin päivittäisen saannin tulisi alle 16-vuotiailla jäädä enintään 70 milligrammaan, jos tavoitteena on ehkäistä kofeiiniriippuvuutta. Suurten kofeiinimäärien nauttiminen kerralla voi aiheuttaa akuutin myrkytyksen. Tällainen riski liittyy annoksiin, jotka ovat lähellä 200 mg. Akuutteja myrkytysoireita on raportoitu erityisesti tilanteissa, joissa kofeiinin käyttöön on yhdistynyt lääkkeiden käyttö tai voimakas fyysinen rasitus.

Pohjoismaisten nuorten kofeiinin saanti energiajuomista tuli vuosien 2004–2006 välillä pääosin kahvista ja kolaajuomista ja vain 5 prosenttia tuli energiajuomista. Kuitenkin jo vuosien 2009–2016 välisenä aikana raportoitiin energiajuomien kulutuksen lisääntyneen 160 %:lla Ruotsissa ja nelinkertaistuneen Tanskassa tuontitilastojen perusteella ([nordic-approaches-regulating-energy-drinks-sft-221019.pdf](#)). Energiajuomien suosio on kasvanut voimakkaasti viime vuosina myös Suomessa, ja ne ovat yksi ruokakaupan nopeimmin kasvavista tuoteryhmistä. Esimerkiksi S-ryhmän energiajuomien myyntimäärät kasvoivat noin 40 % vuodesta 2018 vuoteen 2022 mennessä, kun taas K-ryhmä on raportoinut kymmenien prosenttien kasvusta. Normo-seurantatutkimuksessa (2014–2024) trendi nuorilla on kaikissa Pohjoismaissa samansuuntainen. Markkinat vaikuttavat kasvavan myös muissa EU-maissa. Myös tuotevalikoima on monipuolistunut. Sokerittomat vaihtoehdot ja hyvinvointijuomiksi brändätyt tuotteet ovat lisänneet valikoimaa.

Tuoreessa, vuosina 2024–25 kerätyssä Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen tutkimuksessa 12–17-vuotiaista osallistujista puolet käytti energiajuomia vähintään kerran viikossa. Lähes joka neljäs energiajuomia käyttävistä nuorista juo omasta mielestään liikaa energiajuomia ja lähes 70 % kokee olevansa vähintään jossain määrin riippuvainen niistä. Energiajuomien keskimääräinen käyttömäärä vuorokaudessa oli 234 ml; pojilla 274 ml ja tytöillä 204 ml. Samassa tutkimuksessa havaittiin, että kofeiinin turvallinen päivittäissaanti ylittyy 9 %:lla tytöistä ja 17 %:lla pojista, kun huomioitiin kofeiinin saanti kaikista juomista. Kofeiinin keskimääräinen saanti vuorokaudessa on 130 mg; pojilla 154 mg ja tytöillä 110 mg. Energiajuomien käyttäjillä 66 % kofeiinista tuli energiajuomista.

Kofeiini on sekä elintarvikkeen ainesosa että aromi. Aromina kofeiinia saa käyttää vain tietyissä elintarvikeryhmissä maitotuotteissa ja jäätelöissä enintään 70 mg/kg, makeisissa enintään 100 mg/kg sekä maustetuissa juomissa enintään 150 mg/kg (elintarvikkeissa käytettävistä aromeista ja tietyistä ainesosista, joilla on aromaattisia ominaisuuksia, sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1601/91, asetusten (EY) N:o 2232/96 ja (EY) N:o 110/2008 sekä direktiivin 2000/13/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1334/2008).

Aromin merkinnästä on säädetty elintarviketietojen antamisesta kuluttajille, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 1924/2006 ja (EY) N:o 1925/2006 muuttamisesta sekä komission direktiivin 87/250/ETY, neuvoston direktiivin 90/496/ETY, komission direktiivin 1999/10/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/13/EY, komission direktiivien 2002/67/EY ja 2008/5/EY sekä komission asetuksen (EY) N:o 608/2004 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1169/2011. Aromina käytetty kofeiini on merkittävä ainesosaluettelo on omalla nimellään välittömästi sanan ”aromi(t)” jälkeen, esimerkiksi aromi (kofeiini).

Ainesosana käytettynä kofeiinille ei ole asetettu ylärajaa EU-tasolla. Koska elintarvikkeiden on kuitenkin oltava kuluttajille turvallisia, riskien hallitsemiseksi on säädetty velvollisuudesta ilmoittaa korkeasta kofeiinipitoisuudesta pakkausmerkinnöissä. Siksi juoman pakkauksen nimen kanssa samassa näkökentässä on merkittävä ”*Korkea kofeiinipitoisuus. Ei suositella lapsille eikä raskaana oleville tai imettäville*”, mikäli juoma sisältää kofeiinia yli 150 mg/l. Lisäksi on merkittävä sulkeisiin juoman kofeiinipitoisuus (mg/100 ml)”. Vaatimus ei koske kahvi- ja teepohjaisia sekä kahvi- ja teeuutteista valmistettuja juomia, joiden nimeen sisältyy sana ”kahvi” tai ”tee”.

Perustuen Euroopan elintarvikevirasto EFSA:n määrittämään turvalliseen kerta-annokseen kofeiinia, joka on aikuisilla 200 mg, Ruokavirasto on katsonut, että kofeiinia sisältävien täydennettyjen elintarvikkeiden kofeiinimäärän tulee olla turvallinen tyypillisessä käyttöannoksessa. Tyypillinen käyttöannos on annos, jonka voidaan olettaa tulevan nautituksi kerralla tai lyhyen ajan sisällä, esimerkiksi energijuomien tai muiden kofeiinia sisältävien virvoitusjuomien osalta pullollinen (500 ml tai 330 ml) tai tölkillinen (330 ml tai 250 ml) juomaa. Lisäksi Ruokavirasto on kansallisesti ohjeistanut, että edellä olevien varoituslausekkeiden lisäksi tulee ilmaista suurin vuorokautinen käyttömäärä tarkasti ilmaistuna, esimerkiksi ”*Korkeintaan kaksi tölkillistä päivässä*”.

2.2 Käyttämättömän elintarvikkeen luovutusvelvollisuus

Elintarvikejätteellä tarkoitetaan ruoan sitä osaa, jota ei ole tarkoitus syödä, kuten luita ja hedelmien kuoria, sekä alun perin syötäväksi tarkoitettua ruokaa, jota ei kuitenkaan hyödynnetä ihmisravintona, rehuna tai muuna arvojakeena. Jälkimmäistä osaa elintarvikejätteestä kutsutaan ruokahävikiksi. EU on sitoutunut YK:n kestävän kehityksen globaaliin toimintaohjelmaan (Agenda2030) sekä toimintaohjelman tavoitteen 12.3 mukaiseen pyrkimykseen puolittaa elintarvikejätteen määrä vuoteen 2030 mennessä. Suomi on yhtenä EU-maana sitoutunut tähän tavoitteeseen. Euroopan komissio asetti vuonna 2019 kaikille jäsenmailleen elintarvikejätteen seurantavelvoitteen (2019/1597).

EU:n jätedirektiivin (2008/98/EY) yhtenä keskeisenä tavoitteena elintarvikejätteen osalta on ehkäistä jätteen syntyä koko elintarvikeketjussa ja vauhdittaa siirtymää kohti YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelman tavoitteita. Jätedirektiivin 9 ja 29 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta ryhtyä toimiin jätteen määrän ja haitallisuuden vähentämiseksi, muun muassa vähentämään elintarvikejätteen määrää ruokaketjun eri vaiheissa, mukaan lukien alkutuotanto, elintarviketeollisuus, jakelu, vähittäiskauppa, ravitsemispalvelut ja kotitaloudet. Jäsenvaltioilla on myös velvollisuus mitata ja raportoida elintarvikejätteen määrää. Jätedirektiivissä säädetään myös ruokalahjoitusten ja ruoan uudelleenjakelun edistämisestä siten, että ihmisravinnoksi kelpaava ruoka ohjataan ensisijaisesti ihmisille eikä eläinten ruuaksi tai jätteeksi. Vuoden 2025 direktiivimuutoksessa asetettiin sitovia kansallisia tavoitteita saada aikaan 10 % vähennys elintarvikejätteessä elintarvikkeiden jalostuksessa ja valmistuksessa vuoteen 2030 mennessä, sekä 30 % vähennys henkeä kohden vähittäiskaupassa,

ravitsemispalveluissa ja kotitalouksissa vuoteen 2030 mennessä. Vähennystä verrataan pääsääntöisesti vuosien 2021–2023 keskimääräiseen elintarvikejätelmäärään.

Ihmisravinnoksi kelpaavan ruoan uudelleenjakelua on pyritty edistämään Ruokaviraston ohjeistuksella ruoka-avusta ja hävikkiruoan luovuttamisesta, jotta elintarvikkeita saataisiin ohjattua ruokapankkeihin ja muihin ruoka-aputoimintoihin sen sijaan, että ne päätyisivät jätteeksi. Jätedirektiivin velvoitteita on pantu täytäntöön jätelailla (646/2011) ja sen nojalla annetuilla asetuksilla. Valtioneuvoston asetuksessa jätteistä (978/2021) säädetään elintarvikkeen uudelleenjakelusta. Asetuksen 29 §:n mukaan elintarvikelaissa tarkoitetun elintarvikealan toimijan on luovutettava käyttämättä jääneet elintarvikkeet uudelleenjakeluun ensisijaisesti ihmisravinnoksi, jos se voidaan tehdä elintarviketurvallisuutta vaarantamatta ja kohtuullisin kustannuksin.

Jätteistä annetun asetuksen vaikutukset ovat jääneet toivottua pienemmiksi, ja uudelleenjakeluvuorokauden siirtämisestä lain tasolle on keskusteltu. Ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön välisissä neuvotteluissa on todettu elintarvikelain olevan elintarviketta koskevalle sääntelylle jätelakia soveltuvampi paikka.

3 Tavoitteet

Energiajuomien myyntirajoitusten tavoitteena on vähentää kofeiinin haittavaikutuksia lapsilla ja nuorilla. Käyttämättömien elintarvikkeiden luovutusvelvoitteella on tarkoitus vähentää elintarvikejätteen ja ruokahävikin määrää.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Elintarvikelakiin esitetään lisättäväksi energiajuomien myyntiä koskeva säännös, jonka mukaan energiajuomia ei saa myydä, luovuttaa eikä välittää alle 16-vuotiaille. Lakiin esitetään myös säännöstä käyttämättömien elintarvikkeiden luovuttamiseksi uudelleenjakeluun.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Energiajuomien myyntirajoitus lisäisi kauppojen ikärajavaltontaa entisestään. Nykyisellään sekä alkoholi- että tupakkatuotteiden myynnin yhteydessä myyjän on tarkastettava ostajan ikä nuoren henkilön ollessa kyseessä. Säännös laajentaisi ikärajavaltontaa koskemaan energiajuomia, mikä edellyttäisi kaupalta koulutusta ja käytäntöjen tarkistamista. Kyse olisi kuitenkin vain olemassa olevan velvollisuuden laajentamisesta, ei kokonaan uudesta tehtävästä. Samalla tavoin ikärajavaltontaa lisäisi valvontaviranomaisten tehtäviä. Kyse olisi elintarvikevalvontaan yhteydessä tehtävästä valvonnasta, mikä vaatisi valvojille lisäkoulutusta. Valvonnan arvioidaan kuitenkin voitavan toteuttaa nykyisen valvonnan osana, eikä se vaatisi erillisiä resursseja.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ohjeistuksen mukaisesti osa vähittäiskaupoista on kieltäytynyt myymästä energiajuomia alle 16-vuotiaille. Kyseinen ehdotus kuitenkin

yhdenmukaistaisi käytäntöjä, kun kaikki kaupat joutuisivat soveltamaan yhtenäistä 16 vuoden ikärajaa. Ehdotus vastaisi paremmin nykyisiä vähittäiskaupassa laajalti käytössä olevia vapaaehtoisia ikärajakäytäntöjä.

Myyntikiellon vaikutusten voidaan odottaa olevan positiivisia, koska kiello antaa vahvan signaalin nuorille itselleen sekä vanhemmille, koululle ja nuorten kanssa työtä tekeville energijuomien haitoista. Koska kiello vaikuttaisi myös energijuomien käyttöön kouluissa, vastuuta energijuomien kieltämisestä ei enää painottuisi niin voimakkaasti koulun henkilökunnalle. Voidaan arvioida, että energijuomien takia oppilaiden kokema levottomuus vähenee, ärtyneisyys laskee ja keskittyminen paranee. Positiivisena vaikutuksena on myös yöunen mahdollinen piteneminen.

Energijuomien käytön vähenemisen myötä nuorten sokerin saanti laskisi, jolloin ruokavalion laatu kokonaisuudessaan paranisi, varsinkin jos energijuomien hetkellinen tuoma kylläisyyden tunne saadaan korvattua terveellisemmällä elintarvikkeella. Energijuomat sisältävät paljon energiaa, mikä altistaa nuoria ylipainolle. Lisäksi energijuomissa on muita aineita, joiden käyttöön liittyvistä mahdollisista haitoista ei ole kerätty riittävästi selkeää tutkimustietoa. Energijuomat sisältävät myös hampaille haitallisia happoja, joten energijuomien aiheuttaman happohyökkäyksen poisjääminen ehkäisee myös kariesta.

Tosiallisia terveysvaikutuksia on vaikea arvioida koska kieltojen vaikutuksista ei ole kerätty laajasti muiden maiden kokemuksia. Puolassa lain voimaantulon jälkeen 68 % nuorista (15–17-v) raportoi vähentäneensä energijuomien käyttöä (<https://www.mdpi.com/2072-6643/17/16/2689>).

Elintarvikkeiden luovutusvelvollisuus

Elintarvikealan toimijan velvollisuus käyttämättä jääneiden elintarvikkeiden luovuttamisesta uudelleenjakeluun vaatisi toimintakäytäntöiden päivittämistä niiltä elintarvikealan toimijoilta, jotka eivät vielä nykyisin luovuta elintarvikkeita uudelleenjakeluun. Elintarvikkeiden uudelleenjakelulla elintarvikealan toimija voisi vähentää toiminnassa syntyvän elintarvikejätteen määrää ja siten säästää jätehuoltokustannuksissa. Uudelleenjakelujärjestelyt voisivat periaatteessa lisätä elintarvikealan toimijan kustannuksia esimerkiksi kylmäsäilytys- tai varastoitukustannuksina. Velvollisuus ei kuitenkaan ehdotuksen mukaan koskisi tilanteita, joissa lisäkustannukset olisivat kohtuuttomia. On myös otettava huomioon, että kyseessä on vuodesta 2021 voimassa ollut säännös, jonka noudattamisvelvollisuuteen ei esitetä muutosta. Ehdotus osaltaan parantaisi elintarvikeketjun resurssitehokkuutta ja vähentäisi ruokahävikkiä ja hävikistä aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Energijuomat

Tällä hetkellä energijuomiin kohdistuvat riskinhallintatoimenpiteet perustuvat pääasiassa varoitusmerkintöihin ja suosituksiin. Euroopan parlamentin ja neuvoston elintarviketietoasetuksen (EU) N:o 1169/2011 mukaan juomiin, jotka sisältävät kofeiinia yli 150 mg/l, on pakkauksen nimikentän yhteyteen merkittävä teksti: "Korkea kofeiinipitoisuus. Ei

suositella lapsille eikä raskaana oleville tai imettäville." Lisäksi pakkauksessa on ilmoitettava juoman kofeiinipitoisuus (mg/100 ml).

Ruokaviraston tulkinnan mukaan energiajuoma-annos ei saisi sisältää yli 200 mg kofeiinia. Tällä pyritään ensisijaisesti ehkäisemään akuutteja kofeiinin yliannostuksia. Toimenpide ei kuitenkaan sovellu ehkäisemään energiajuomien säännölliseen käyttöön liittyviä haittoja, kuten kofeiiniriippuvuutta, jonka on arvioitu voivan kehittyä jo huomattavasti pienemmillä, esimerkiksi noin 70 mg:n päivittäisillä kofeiiniannoksilla.

Terveysviranomaisten suosituksista huolimatta vain osa vähittäiskaupoista on ottanut käyttöön omia ikärajakäytäntöjä energiajuomien myynnissä. Samanaikaisesti energiajuomien kulutus on jatkanut kasvuaan erityisesti nuorten keskuudessa. Tämä viittaa siihen, että nykyiset varoitusmerkinnät, suositukset ja energiajuomien haittavaikutuksista saatavilla olevan tiedon lisääntyminen eivät ole riittävästi vähentäneet niiden käyttöä.

Nykyisten riskinhallintakeinojen vaikuttavuus näyttää siten jääneen rajalliseksi, eikä vapaaehtoiin suosituksiin perustuva lähestymistapa vaikuta yksinään olevan riittävä energiajuomien käytöstä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi.

Nuorten ravitsemustutkimuksen perusteella alle 18-vuotiaiden energiajuomien keskimääräinen käyttö oli energiajuomia käyttäneillä noin 234 ml vuorokaudessa. Tämän perusteella energiajuoman kofeiinipitoisuus voisi olla enintään noin 46 mg/100 ml, jotta EFSA:n suosittelema enimmäisraja ei ylittyisi. Mikäli tavoitteena olisi lisäksi ehkäistä kofeiiniriippuvuuden kehittymistä ja rajoittaa päivittäinen kofeiinin saanti esimerkiksi 70 milligrammaan vuorokaudessa, energiajuomien kofeiinipitoisuuden tulisi olla korkeintaan noin 30 mg/100 ml.

Energiajuomien käyttö on yleistä myös nuorilla aikuisilla, minkä vuoksi kofeiinipitoisuuden rajoittamisella olisi etunsa. Toimenpide kohdistuisi koko väestöön eikä vain tiettyihin ikäryhmiin. Energiajuomien kofeiinille asetettava enimmäismäärä voisi siten toimia yhtenä lisäkeinona energiajuomien käytöstä aiheutuvien haittojen vähentämiseksi.

Kofeiinin enimmäismäärän säätäminen energiajuomille olisi kuitenkin haastava ja raskas sääntelyratkaisu. Kansallinen enimmäismäärä vaikuttaisi markkinoihin myös Suomen ulkopuolella ja voisi asettaa suomalaisen juomateollisuuden epäedulliseen kilpailuasemaan erityisesti, jos vaatimukset koskisivat vain kotimaista tuotantoa. Jotta sääntely olisi tehokasta, oikeasuhtaista eikä aiheuttaisi esteitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle, kofeiinin enimmäismäärä tulisi lähtökohtaisesti asettaa EU-tasolla. Vaikka tutkimusnäyttö energiajuomien käytön terveyshaitoista on vahvistunut ja kulutus Suomessa on tasolla, joka voisi perustella puuttumisen tuotteiden koostumukseen, ei laaja-alaista tukea EU:n laajuisille enimmäispitoisuuksille todennäköisesti olisi helppo saada.

Energiajuomille arvioitiin vaihtoehtoisina ikärajoina 16 ja 18 vuotta. Käytettävissä oleva tutkimustieto osoittaa energiajuomien käytön olevan yleistä myös 16–17-vuotiailla. (Tutkimustieto ei kuitenkaan osoita, että 18 vuoden ikäraja olisi välttämätön ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.)

Energiajuomat ovat laillisia elintarvikkeita. Tämän vuoksi sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista suhteessa tavoiteltuun kansanterveydelliseen hyötyyn. 16 vuoden ikärajan arvioidaan olevan riittävä keino vähentää lasten energiajuomien käyttöä, ehkäistä haitallisten käyttötottumusten muodostumista sekä rajoittaa suurimpia kofeiinialistuksia nuoremmassa ikäryhmässä.

Lisäksi 16 vuoden ikäraja vastaa paremmin nykyisiä vähittäiskaupan käytäntöjä ja aiheuttaa vähemmän rajoituksia kuluttajien valinnanvapaudelle sekä elinkeinonharjoittajien toiminnalle kuin 18 vuoden ikäraja.

Käyttämättömien elintarvikkeiden luovutusvelvollisuus

Tällä hetkellä käyttämättömien elintarvikkeiden luovuttamisesta uudelleenjakeluun säädetään valtioneuvoston asetuksessa jätteistä (978/2021). Vaihtoehtona esitykselle arvioitiin nykytilan säilyttämistä, jolloin elintarvikkeiden uudelleenjakelua koskeva sääntely jäisi edelleen asetustasolle. Vaihtoehdon etuna olisi, ettei voimassa olevaa sääntelyrakennetta tarvitsisi muuttaa. Toisaalta sääntelyn sijoittaminen jätelainsäädännön yhteyteen ei täysin vastaa säännöksen tosiasiallista kohdetta, sillä velvoite kohdistuu elintarvikealan toimijoihin ja sen toteuttaminen edellyttää elintarvikelainsäädännön vaatimusten huomioon ottamista.

Toisena vaihtoehtona arvioitiin nykyistä velvoittavampaa sääntelyä, jossa elintarvikealan toimijoille asetettaisiin ehdoton velvollisuus luovuttaa käyttämättä jääneet mutta ihmisravinnoksi soveltuvat elintarvikkeet uudelleenjakeluun. Tällaisen mallin etuna voisi olla uudelleenjakeluun päätyvien elintarvikkeiden määrän kasvu ja samalla ruoka-apuun voi päätyä enemmän ruokaa. Käytännössä uudelleenjakelun toteuttaminen riippuu kuitenkin vastaanottavien toimijoiden saatavuudesta, logistiikasta, kylmäketjun ylläpidosta sekä alueellisista olosuhteista. Ehdoton velvollisuus voisi johtaa tilanteisiin, joissa toimijalle aiheutuisi merkittäviä kustannuksia ilman tosiasiallista mahdollisuutta järjestää elintarvikkeiden uudelleenjakelua.

Valmistelussa arvioitiin myös uudelleenjakelun jättämistä kokonaan vapaaehtoisten järjestelyjen varaan. Vapaaehtoinen toimintamalli vähentäisi elintarvikealan toimijoiden velvoitteita, mutta sen ei arvioida riittävästi tukevan kansallisia ja EU-tasoisia tavoitteita elintarvikejätteen vähentämisestä. Lisäksi käytännöt saattaisivat vaihdella huomattavasti eri toimijoiden välillä.

Esityksessä on päädytty siirtämään voimassa oleva, jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen 29 §:ään sisältyvä velvoite lain tasolle ilman olennaisia sisällöllisiä muutoksia. Ratkaisu vastaa perustuslain vaatimusta siitä, että yksilöiden ja elinkeinonharjoittajien velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Samalla sääntelyn sisältämä joustavuus säilyisi ennallaan, koska luovutusvelvollisuus koskisi ainoastaan tilanteita, joissa elintarviketurvallisuus ei vaarannu ja uudelleenjakelu voidaan toteuttaa kohtuullisin kustannuksin. Ratkaisun arvioidaan edistävän ruokahävikin vähentämistä, elintarvikkeiden resurssitehokasta käyttöä sekä ihmisravinnoksi soveltuvan ruoan ohjaamista ensisijaisesti uudelleenjakeluun ilman, että elintarvikealan toimijoille aiheutuu kohtuutonta hallinnollista tai taloudellista raskautta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Lainsäädäntö muissa maissa

Energiajuomien myynti lapsille on jo kielletty monissa Itä-Euroopan maissa. Toisissa EU-maissa on otettu käyttöön vapaaehtoisia suosituksia, Ruotsissa K-15 ja Tanskassa K-16, joiden pohjalta vähittäiskaupat itse ovat päättäneet rajoittaa myynnin alaikäisille. Useimmissa maissa on lisäksi käytössä muita merkintöjä, yllä mainittujen EU:n elintarviketietoasetuksen vaatimien merkintöjen ja varoitusmerkintöjen lisäksi. Eri maiden määritelmissä kofeiinipitoisuus on energiajuomissa pääsääntöisesti 150 mg/l, EU:n asettaman korkea kofeiini pitoisuus -merkintää

mukaillen. Useimmissa määritelmissä mainitaan myös muita ominaisia fysiologisesti vaikuttavia aineita.

Liettuassa energiajuomien myynti ja edelleen toimittaminen alle 18 vuoden ikäisille on kielletty. Asetus on tullut voimaan 2014. Energiajuomien myyjät voivat pyytää henkilöllisyystodistuksen ja ovat velvollisia kieltäytymään myymästä energiajuomaa henkilölle, joka ei henkilöllisyyttä pysty todistamaan.

Latviassa Energiajuomien myynti on kielletty alle 18-vuotiaille. Asetus on tullut voimaan 2016. Alaikäinen henkilö ei saa ostaa energiajuomia ja on velvollinen osoittamaan henkilöllisyytensä jälleenmyyjälle tai viranomaiselle pyydettyä. Energiajuomia ei saa myydä ollenkaan oppilaitoksissa. Energiajuomia ei myöskään saa maistattaa tai antaa ilmaiseksi alle 18-vuotiaille eikä niiden käsittelyyn voida käyttää alle 18-vuotiaita. Energiajuomia tulee asettaa myyntiin, niin että ne voidaan identifioida. Latviassa on myös erityisiä sääntöjä energiajuomien markkinoinnista.

Puolassa energiajuomien myynti on kielletty alle 18-vuotiaille. Laki on tullut voimaan 2024. Energiajuomia ei saa myydä koulujen ja oppilaitosten alueilla sekä myyntiautomaateista. Myyjän on pyydetävä henkilöllisyystodistus, jos ostajan ikä on epäselvä. Laki velvoittaa merkitsemään "Energiajuoma" pakkaukseen. Energiajuoman määritelmässä kofeiinin lisäksi on tauriini.

Unkari on kieltänyt energiajuomien myynnin ja tarjoilun alle 18-vuotiaille kesäkuusta 2025 alkaen. Kielto koskee vähittäismyyntiä, baareja, nettimyyntiä ja kotiinkuljetuksia. Myyjän on pyydetävä henkilöllisyystodistus, jos ostajan ikä on epäselvä.

Bulgaria on kieltänyt energiajuomien myynnin alle 18-vuotiaille vuonna 2025, notifiaktion odotusaika on loppunut 2026 alussa. Kielto on tehty tupakkalainsäädännön nojalla (Law on Tobacco, Tobacco Products and Related Products), ja muuttamalla kuluttajansuojalakia.

Norjassa energiajuomien myynti kielletty alle 16-vuotiaille. Kielto on tullut voimaan 1.1.2026 ja se koskee kaikkia myyntipaikkoja ja kanavia, kuten ruokakaupat ja kioskit, huoltoasemat, ravintolat sekä kahvilat, koulukanttiinit, myyntiautomaatit, verkkokauppa, tapahtumat, festivaalit ja urheilutilaisuudet. Myyjän on tarkastettava ikä, jos on epäilystä ostajan iästä. Energiajuomia ei saa myydä alle 16-vuotiaiden toimesta, ellei yli 16-vuotias ole jatkuvassa välittömässä valvonnassa. Tämä koskee myös kioskeja, kesätyöntekijöitä ja tapahtumamyntiä. Norjassa energiajuoman määritelmässä on mukana myös jauheet ja tabletit, jotka sekoitetaan juomaksi. Kielto ei koske ravintolisiä, kahvia ja teetä, eikä lääkinnällisiä tuotteita.

Kofeiinipitoisten energiajuomien myynti alle 16-vuotiaille lapsille kielletään Iso –Britanniassa. Ehdotus on ollut lausunnolla loppuvuonna 2025 ja kiellon odotetaan tulevan voimaan huhtikuussa 2027. Myyntikiellon tavoitteena on suojella lapsia energiajuomien haitallisilta terveysvaikutuksilta, kuten unen laadun heikkenemiseltä, päänsäryltä ja muilta fyysiseen ja psyykkiseen terveyteen liittyviltä haitoilta. Ison-Britannian hallitus on katsonut, että lakisääteinen ikäraja on tarpeellinen, koska vapaaehtoiset myyntirajoitukset eivät ole estäneet energiajuomien myyntiä lapsille kaikissa myyntipaikoissa. Kieltoa sovellettaisiin kaikenlaiseen myyntiin vähittäiskauppaan ja ravintoloihin, mukaan lukien nouto- ja toimituspalveluihin, pubeihin, kahviloihin ja vähittäismyyjiin, jotka eivät pääsääntöisesti myy elintarvikkeita, kuten vaatteiden myyjiin tai kampaamoihin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että kansainvälisessä vertailussa ratkaisut vaihtelevat. Osa maista on päättänyt 18 vuoden ikärajan, kun taas Norjassa ja Iso-Britanniassa energiajuomien myynti

on kielletty alle 16-vuotiaille. Vertailu osoittaa, ettei Euroopassa ole muodostunut yhtä yhtenäistä ikärajamallia.

Käyttämättömien elintarvikkeiden luovuttaminen uudelleenjakeluun

Vastaavatyypisiä elintarvikkeiden uudelleenjakelua edistäviä säädöksiä on muissa EU-maissa. Erityisesti Ranskassa ja Espanjassa lainsäädäntö sisältää velvoitteita tai etusijajärjestyksiä ylijäämäruoan luovuttamiseksi ihmisravinnoksi. Ranskassa säädettiin vuonna 2016 laki (Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire), joka velvoittaa suuret päivittäistavarakaupat tekemään yhteistyötä ruoka-apujärjestöjen kanssa ja estää myyntikelpoisen ruoan hävittämisen. Ylijäämäruoka on ensisijaisesti ohjattava ihmisravinnoksi. Espanjassa tuli vuonna 2025 voimaan laki 1/2025 (*Ley de prevención de las pérdidas y el desperdicio alimentario*), jossa elintarvikeketjun toimijoille säädetään velvollisuuksia ruokahävikin ehkäisemiseksi ja jossa ylijäämäruoan uudelleenjakelu ihmisravinnoksi on asetettu etusijalle ennen muita käyttökohteita. Lisäksi EU:n vuonna 2025 uudistettu jättepuitedirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot edistämään elintarvikealan toimijoiden ja ruoka-aputoimijoiden välisiä lahjoitussopimuksia ja useissa maissa onkin erilaisia kansallisia sääntöjä, verokannustimia, vastuukysymysten selkeyttämistä tai viranomaisohjeita, joilla edistetään elintarvikkeiden lahjoittamista ruoka-apuun.

6 Lausuntopalaute

Lausuntopalaute täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

5 §. Määritelmät. Lain määritelmiä koskevaan pykälään lisättäisiin energiajuoman määritelmä. Energiajuomalla tarkoitettaisiin alkoholitonta juomaa, jossa on kofeiinia mistä tahansa lähteestä enemmän kuin 150 mg/l, pois lukien kahvi tai tee.

Määritelmässä viitataan kofeiiniin siksi, että haittavaikutuksia on selkeästi osoitettavissa vain kofeiinista. Energiajuomat sisältävät tyypillisesti kofeiinin lisäksi erinäisiä muita fysiologisesti vaikuttavia aineita, joiden haitallisuudesta, vaikutuksista tai yhteisvaikutuksista esimerkiksi kofeiinin kanssa ei ole selkeää tieteellistä tietoa. Osa näistä muista aineista lisätään piristävän vaikutuksensa takia. Osa lisätään osittain imagon vuoksi, kuten eräät vitamiinit, tai mahdollisesti luomaan mielikuvaa luonnollisuudesta, kuten eräät kasviuutteet. Energiajuomiin liittyvä voimakas markkinointi ja brändäys tekevät niistä haluttuja nuorten keskuudessa, jonka takia niitä kulutetaan paljon. Kahvi ja tee sellaisenaan poissuljetaan määritelmästä, koska niitä ei kuluteta samalla tavalla kuin energiajuomia. Tämän takia niiden kulutuksesta ei ole havaittu syntyvän samankaltaisia haittavaikutuksia, kuin energiajuomien kulutuksesta.

20 a §. Kielto myydä energiajuomia alle 16-vuotiaille. Lakiin lisättäisiin uusi energiajuomien myynnin ikäraja koskeva säännös. Ikärajaksi ehdotetaan 16 vuotta. Ehdotuksen tavoitteena on erityisesti ehkäistä energiajuomien käytön aloittamista lapsuudessa ja varhaisnuoruudessa. Kuudentoista vuoden ikärajan arvioidaan tarjoavan riittävän terveyssuojan samalla kun sääntely puuttuu kuluttajien valinnanvapauteen vähemmän kuin 18 vuoden ikäraja.

Säännös koskisi paitsi elinkeinotoiminnassa, myös yksityishenkilöiden välillä tapahtuvaa myyntiä ja muuta vastikkeellista tai vastikkeetonta luovuttamista. Säännöksessä kielletäisiin myös mainittujen tuotteiden välittäminen alle 16-vuotiaille. Välittämisellä tarkoitettaisiin toimintaa, jossa henkilö hankkii tuotteita toisen puolesta ja lukuun ja luovuttaa sen toimeksiantajalleen. Hankkimista edeltää etukäteinen pyyntö tai toimeksianto.

Pykälän 1 momentin mukaan energiajuomia ei saisi myydä eikä muutoin luovuttaa eikä välittää alle 16-vuotiaalle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niin sanotusta myyntikieltoilmoituksesta eli ilmoituksesta, jossa kerrottaisiin myynnin ikärajasta. Ilmoituksen olisi oltava näkyvissä myös etämyynneissä, eli siitä olisi ilmoitettava tuotteiden yhteydessä verkkokaupassa. Ilmoituksen tarkemmasta sisällöstä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

Pykälän 3 momentin mukaan energiajuomien ostaja olisi velvollinen vaadittaessa todistamaan henkilöllisyytensä vähittäismyyntiä ja tarjoilua valvovalle henkilökunnalle ja tämän lain valvontaa suorittavalle viranhaltijalle poliisiviranomaisen myöntämällä ajokortilla, passilla tai kuvallisella henkilökortilla.

20 b §. Käyttämättömien elintarvikkeiden luovuttaminen uudelleenjakeluun. Lakiin lisättäisiin uusi käyttämättömien elintarvikkeiden luovuttamista koskeva säännös. Säännös vastaa voimassa olevan jätteistä annetun valtioneuvoston asetuksen (978/2021) 29 §:ää. Säännöksellä edistetään jätedirektiivin 9 artiklan 1 kohdan h alakohdassa tarkoitettua tavoitetta lisätä elintarvikkeiden lahjoittamista ja muuta uudelleenjakelua ihmisravinnoksi.

Pykälän mukaan elintarvikealan toimijalla olisi velvollisuus huolehtia siitä, että käyttämättä jääneet elintarvikkeet luovutetaan uudelleenjakeluun ensisijaisesti ihmisravinnoksi, jos se voidaan tehdä elintarviketurvallisuutta vaarantamatta ja kohtuullisin kustannuksin. Lain 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja elintarvikealan toimijoita ovat muun muassa yritykset, jotka toimivat elintarvikkeiden alkutuotannon, valmistuksen, tarjoilun ja myynnin alalla.

Pykälässä tarkoitettu elintarvikealan toimijan velvollisuus koskisi käyttämättä jääneen elintarvikkeen luovuttamista, eikä toimijan näin ollen tarvitsisi toimittaa elintarviketta vastaanottajalle. Elintarvikealan toimija voisi valita, mille taholle ja millä tavalla käyttämättä jääneet elintarvikkeet luovutetaan edellyttäen, että luovutus voidaan tehdä elintarviketurvallisuutta vaarantamatta. Elintarvikkeita voitaisiin samoin edellytyksin luovuttaa myös yksityisille henkilöille. Elintarviketurvallisuuden varmistamiseksi sekä elintarvikkeita luovuttavan että vastaanottavan toimijan tulee noudattaa elintarvikelainsäädännön vaatimuksia. Ruokavirasto on laatinut ohjeistusta elintarvikkeiden luovuttamisesta ruoka-apuun.

Luovutusvelvollisuutta ei pykälän mukaan olisi, jos elintarvikealan toimija katsoo, että käyttämättä jääneitä elintarvikkeita ei ole mahdollista luovuttaa uudelleenjakeluun kohtuullisin kustannuksin. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi, jos elintarvikehävikin lahjoittamisesta aiheutuvat kustannukset ylittäisivät selvästi luovutettujen elintarvikkeiden arvon ja hävikin asianmukaisen jätehuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Toimijan tulisi tarvittaessa kyetä osoittamaan, mistä kohtuuttomaksi arvioidut kustannukset muodostuvat.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä elintarvikelain 20 a §:n 2 momentissa tarkoitetun ilmoituksen sisällöstä.

9 Voimaantulo

Energiajuomien ikärajan asettamista koskevan sääntelyn arvioidaan kuuluvan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2015/1535 säädetyin teknisten määräysten ilmoitusmenettelyn soveltamisalaan. Luonnos on tarkoitettu toimittamaan Euroopan komissiolle notifioitavaksi ennen lain lopullista hyväksymistä ja elintarvikelain muutos voi energiajuomien ikärajan osalta tulla voimaan vasta, kun mainittu ilmoitusmenettely on päättynyt. Tästä johtuen laki ehdotetaan tältä osin tulevaksi voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Käyttämättömien elintarvikkeiden luovuttamista uudelleenjakeluun koskeva sääntely on puolestaan tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

10 Toimeenpano ja seuranta

Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen Kouluterveyskyselyillä voidaan monitoroida energiajuomien käytön muutosta lain voimaantulon jälkeen.

Käyttämättömien elintarvikkeiden luovuttamista uudelleenjakeluun koskevan lain vaikutusten seurannassa voidaan hyödyntää Luonnonvarakeskuksen kansallista ruokahävikkeiseurantaa sekä ruoka-aputoimijoilta ja elintarvikealan toimijoilta saatavia tietoja uudelleenjakeluun luovutettujen elintarvikkeiden määristä.

11 Suhde muihin esityksiin

Esitys ei ole riippuvainen muista hallituksen esityksistä tai talousarviosta.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Hallituksen esitystä voidaan arvioida useiden perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien kannalta. Perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännöstä voidaan pitää lähtökohtana arvioitaessa julkisen vallan velvollisuuksia.

Elintarvikelain tarkoituksena on lain 1 §:n 1 momentin mukaan suojella kuluttajan terveyttä ja taloudellisia etuja varmistamalla elintarvikkeiden ja elintarvikekontaktimateriaalien turvallisuus, elintarvikkeiden hyvä terveydellinen ja muu elintarvikesäännösten mukainen laatu ja elintarvikkeista ja elintarvikekontaktimateriaaleista annettavien tietojen riittävyys ja

oikeellisuus. Perustuslain kannalta säännöksellä on kytkentä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvään julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Tätä taustaa vasten on useasti aikaisemminkin punnittu sitä, onko muiden perusoikeuksien rajoittamiselle hyväksyttäviä perusteita.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, jolla suojataan ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan (ks. esim. HE 309/1993 vp ja PeVL 6/2014 vp). Esityksessä ehdotettu myynnin ikäraja vaikuttaa henkilön itsemääräämisoikeuteen ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuoja käsittää paitsi vallan hallita ja käyttää omaisuutta myös vallan määrätä siitä. Sopimusvapaus saa perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan siten suojaa tietyssä määrin omaisuudensuojasäännöksen kautta (ks. esim. HE 309/1993 vp ja PeVL 16/2007 vp).

Myyntirajoitukset koskettavat väistämättä jossain määrin omaisuudensuojaa ja sopimusvapautta. Se, ettei energiajuomaa saisi myydä alle 16-vuotiaalle, rajoittaisi jossain määrin sopimusvapautta. Rajoituksen taustalla on kuitenkin kansanterveyteen ja erityisesti lasten terveyteen liittyvät painavat perusteet, eikä sääntelyn voida katsoa muodostuvan kohtuuttomaksi omaisuudensuojan tai sopimusvapauden kannalta.

Edellä mainittu huomioiden, ehdotettua 16 vuoden ikärajaa voidaan pitää oikeasuhtaisena. Vaihtoehtona arvioitua 18 vuoden ikärajaa ei ole pidetty välttämättömänä ehdotuksen kansanterveydellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Koska energiajuomat ovat laillisia elintarvikkeita, sääntelyn tulee rajoittaa yksilön vapautta ja elinkeinovapautta vain siinä määrin kuin lasten terveyden suojeleminen edellyttää.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti lainsäädäntövallan delegoinnin sallittavuuden arvioinnissa kiinnitetään yleisesti huomiota valtuuttavan säännöksen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen (HE 1/1998 vp, s. 131/II-132/I ja PeVL 11/1999 vp). Kun arvioidaan sitä, tuleeko asetuksenantovaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, perustuslakiuudistuksen yhteydessä on todettu lähtökohtana, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Tämä periaate ilmenee valtioneuvoston päätöksentekoa koske-vasta perustuslain 67 §:stä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on myös tuotu esiin perustuslain 80 §:n 1 momentin eräänä lähtökohtana se, että ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisehköissä asioissa (PeVL 33/2004 vp). Esitykseen sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan myyntipisteessä olevan myynnin ikärajasta kertovan ilmoituksen sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Mainittu asetuksenantovaltuus on teknisluonteinen ja asia on yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltä vähäinen.

Perustuslain 18 §:ssä säädetään elinkeinovapaudesta. Esitetyllä velvollisuudella luovuttaa käyttämättömiä elintarvikkeita uudelleenjakeluun voiaan nähdä yhtymäkohtia elinkeinovapauteen. Velvoitetta ei kuitenkaan voi pitää kovin merkittävänä elinkeinovapauden kannalta, varsinkin kun säännöksessä uudelleenjakeluvelvoite koskee vain tilannetta, jossa

elintarviketurvallisuus ei vaarannu ja kustannukset eivät muodostu toimijalle kohtuuttomiksi. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt elinkeinonharjoittajaan kohdistuvia velvoitteita ympäristövastuun, omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden kannalta jätelain yhteydessä (PeVL 58/2010 vp). Rajoitusta voidaan pitää oikeasuhtaisena, koska se tähtää ruokahävikin vähentämiseen ja ympäristövastuun toteuttamiseen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

elintarvikelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elintarvikelain (297/2021) 5 §:n 2 momentin 34 kohta ja
lisätään 5 §:n 2 momenttiin uusi 35 kohta sekä lakiin uusi 20 a ja 20 b §, seuraavasti:

5 §

Määritelmät

Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa tarkoitetaan:

- 34) *yleishyödyllisellä yhteisöllä* tuloverolain (1535/1992) 22 §:ssä tarkoitettua yleishyödyllistä yhteisöä;
- 35) *energiajuomalla* alkoholitonta juomaa, joka sisältää kofeiinia mistä tahansa lähteestä enemmän kuin 150 mg/l, pois lukien kahvi ja tee.

20 a §

Kielto myydä energiajuomia alle 16-vuotiaalle

Energiajuomia ei saa myydä tai muutoin luovuttaa eikä välittää alle 16-vuotiaalle.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tuotteiden myyntipisteessä on oltava myynnin ikärajasta kertova ilmoitus, joka on asiakkaiden hyvin havaittavissa. Ilmoituksen sisällöstä voidaan antaa tarkempia säännöksiä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

Ostaja on velvollinen vaadittaessa todistamaan ikänsä energiajuomien vähittäismyyntiä ja tarjoilua valvovalle henkilökunnalle ja tämän lain noudattamisen valvontaa suorittavalle viranhaltijalle viranomaisen myöntämällä kuvallisella henkilökortilla, ajokortilla tai passilla taikka viranomaisen myöntämällä muulla luotettavalla kuvallisella asiakirjalla.

20 b §

Käyttämättömien elintarvikkeiden luovuttaminen uudelleenjakeluun

Elintarvikealan toimijan on luovutettava käyttämättä jääneet elintarvikkeet uudelleenjakeluun ensisijaisesti ihmisravinnoksi, jos se voidaan tehdä elintarviketurvallisuutta vaarantamatta ja kohtuullisin kustannuksin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 20 a § tulee kuitenkin voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

Maa- ja metsätalousministeri Etunimi Sukunimi

Laki

elintarvikelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elintarvikelain (297/2021) 5 §:n 2 momentin 34 kohta ja
lisätään 5 §:n 2 momenttiin uusi 35 kohta sekä lakiin uusi 20 a ja 20 b §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

Määritelmät

Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa
asetuksissa tarkoitetaan:

34) yleishyödyllisellä yhteisöllä
tuloverolain (1535/1992) 22 §:ssä tarkoitettua
yleishyödyllistä yhteisöä.

(uusi)

5 §

Määritelmät

Tässä laissa ja sen nojalla annetuissa
asetuksissa tarkoitetaan:

34) yleishyödyllisellä yhteisöllä
tuloverolain (1535/1992) 22 §:ssä tarkoitettua
yleishyödyllistä yhteisöä;

35) **energiajuomalla** alkoholitonta juomaa,
joka sisältää kofeiinia mistä tahansa lähteestä
enemmän kuin 150 mg/l, pois lukien kahvi ja
tee.

20 a §

Kielto myydä energiajuomia alle 16- vuotiaalle

*Energiajuomia ei saa myydä tai muutoin
luovuttaa eikä välittää alle 16-vuotiaalle.*

*Edellä 1 momentissa tarkoitettujen
tuotteiden myyntipisteessä on oltava myynnin
ikärajasta kertova ilmoitus, joka on
asiakkaiden hyvin havaittavissa. Ilmoituksen
sisällöstä voidaan antaa tarkempia
säännöksiä maa- ja metsätalousministeriön
asetuksella.*

*Ostaja on velvollinen vaadittaessa
todistamaan ikänsä energiajuomien
vähittäismyyntiä ja tarjoilua valvovalle
henkilökunnalle ja tämän lain noudattamisen
valvontaa suorittavalle viranhaltijalle*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

viranomaisen myöntämällä kuvallisella henkilökortilla, ajokortilla tai passilla taikka viranomaisen myöntämällä muulla luotettavalla kuvallisella asiakirjalla.

(uusi)

20 b §

Käyttämättömien elintarvikkeiden luovuttaminen uudelleenjakeluun

Elintarvikealan toimijan on luovutettava käyttämättä jääneet elintarvikkeet uudelleenjakeluun ensisijaisesti ihmisravinnoksi, jos se voidaan tehdä elintarviketurvallisuutta vaarantamatta ja kohtuullisin kustannuksin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 20 a § tulee kuitenkin voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.
