

# Høring - forslag til endringer i nøkkelhullforskriften

**Status****Innsendt til Mattilsynet****Innsendt og bekreftet av instansen via e-post****Innsendt av****Dagfinn Mørkrid Thøgersen****Innsendt dato****22. april 2026****På vegne av****Folkehelseinstituttet****Målgruppe****Offentlig myndighet (Offentlig)****Stilling****Områdedirektør**

✓ Jeg bekrefter at denne uttalelsen er på vegne av hele oppgitte offentlig myndighet.

# 1. Hovedinnhold i forskriftsutkastet

Forslaget gjelder endringer i forskriften av 18.februar 2015 nr. 139 om frivillig merking av næringsmidler med Nøkkelhullet (nøkkelhullforskriften).

Myndighetene i de nordiske landene har i felleskap utarbeidet forslag til endringer i enkelte av kriteriene for matvarer som kan merkes med Nøkkelhullet. Fra norsk side har Mattilsynet og Helsedirektoratet samarbeidet både i revisjonsprosessen og i forberedelsen av høringen, som nå sendes ut av Mattilsynet. Revisjonen innebærer faglig oppdaterte justeringer av eksisterende kriterier og produktgrupper i tråd med nye ernæringsfaglige vurderinger.

Vi foreslår å redusere tillatt saltinnhold i de fleste matvaregruppene, øke kravene til andel av fullkorn og fiber i brød. Videre foreslår vi å tillate at alle frøtyper – unntatt solsikkefrø og linfrø- skal kunne merkes med Nøkkelhullet.

I tillegg foreslår vi å endre kravet til tillatt fettinnhold i næringsmiddelgruppe 6 Korn- og frokostblandinger, slik at det kun stilles krav til mengden av mettede fettsyrer. Vi foreslår også at frø eller nøtter ikke skal inngå i beregningen av fullkornsmengden.

For øvrig foreslås det å fjerne kravet til innhold av sukkerarter i karbonadedeig i gruppe 24 b og samtidig tydeliggjøre at karbonadedeig kun kan være tilsatt salt og vann. Videre foreslås det å fjerne kravet til høyest tillatt innhold av mettede fettsyrer i næringsmiddelgruppe 3 «Nøtter».

Vi vurderer at næringen vil kunne ha behov for tid for å tilpasse seg de nye kravene som nå foreslås for matvaregruppene, og foreslår en 18 måneders overgangsperiode fra ikrafttredelsesdatoen for endringene.

Høringsfristen er 24.april 2026.

## 2. Nøkkelhull

Nøkkelhullet er et symbol som gjør det enkelt for forbrukerne å velge sunnere matvarer innen matvaregrupper, og dermed øke muligheten til å sette sammen et sunt og variert kosthold i tråd med myndighetenes kostråd. Bruken av Nøkkelhullet er frivillig, men for at et produkt skal få Nøkkelhullet, skal det oppfylle krav i nøkkelhullforskriften bl.a. til innholdet av fett, mettet fett, sukker, salt og fiber. Ordningen er dynamisk og revideres når kunnskapsgrunnlaget innen ernæring eller endringer i matvaremarkedet tilsier det.

I Norge har Mattilsynet og Helsedirektoratet ansvaret for ordningen. Mattilsynet fører tilsyn for å sikre at reglene for bruk av merket overholdes, mens det er frivillig for produsentene å bruke Nøkkelhullet på sine produkter. Ifølge NielsenIQ, var det 2074 produkter merket med Nøkkelhullet i 2024. Det var flest omsatte produkter i kategoriene kjøtt og kjøttprodukter, brød og brødmikser, fisk og fiskeprodukter og frukt, bær og grønnsaker.

## 3. Bakgrunn for forslaget

Den siste endringen i nøkkelhullforskriften ble gjort i 2021. I 2023 ble de nordiske ernæringsanbefalingene (Nordic Nutrition Recommendations, NNR) publisert. NNR utgjør det viktigste vitenskapelige grunnlaget for de nasjonale kostrådene i Norge og gir oppdaterte anbefalinger om blant annet energi, fett, karbohydrater, protein, salt, sukker og fiber. Det er med utgangspunkt i NNR 2023 at vi nå foreslår endringer i forskriften.

## 4. Revisjonen

Nøkkelhullet er en felles nordisk merkeordning. Revisjonsarbeidet og de foreslåtte endringene i Nøkkelhullet er et resultat av samarbeid mellom mat- og helsemyndighetene i Norge, Sverige, Danmark og Island. Mattilsynet og Helsedirektoratet representerer Norge i dette samarbeidet.

I revisjonsprosessen ble de nyeste nordiske ernæringsanbefalingene (NNR) lagt til grunn og supplert med innspill fra bransjene i alle fire land som vi samlet gjennom en spørreundersøkelse sommeren 2024. Vi har også vurdert relevante forskningsdata (for eksempel rapporter fra Danmarks Tekniske Universitet (DTU) og den nasjonale kostholdsundersøkelsen Norkost 4 (2023 – 2024) og lister fra det norske saltpartnerskapet. Videre har vi vurdert utestående punkter og oppfølgingspunkter fra forrige revisjon i 2020, for å sikre kontinuitet og at tidligere anbefalinger ble ivaretatt.

Forslag til endringer legges nå ut på åpen høring i alle nordiske land, slik at berørte aktører kan komme med innspill.

Etter at høringen er gjennomført og det endelige forslaget til endret forskrift er utarbeidet, må forskriften meldes til Europakommisjonen i henhold til bestemmelsene i forskrift om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler. Etter meldingen gis det en 6 måneders frist for innsigelser.

## 5. Innholdet i forskriftsutkastet

Under gjennomgås forslagene til endringer i forskriften.

### ***Foreslåtte endringer i forskriften:***

- § 10 Overgangsbestemmelse

### Gjeldende overgangsordning

Forskrift 18. februar 2015 nr. 139 om frivillig merking av Nøkkelhullet trådte

i kraft 1. mars 2015. Forskriften ble endret ved forskrift 22. februar 2021 nr. 531. Endringene trådte i kraft 1. mars 2021. Endringsforskriften innførte en overgangsbestemmelse i forskriftens § 10 første og annet ledd. Etter § 10 første ledd tillates produksjon og merking av næringsmidler i samsvar med forskriften inntil 1. september 2022. Disse næringsmidlene kan omsettes inntil lagrene er tomme. Etter § 10 andre ledd tillates produksjon og merking av produkter med Nøkkelhullet etterfulgt av R i sirkel frem til 1. september 2024. Disse næringsmidlene kan omsettes inntil lagrene er tomme.

### Behovet for overgangsordning ved endring av forskriften

Vi tar sikte på at de foreslåtte endringene kan tre i kraft 1. april 2027. Vi vurderer at næringen vil kunne ha behov for tid for å tilpasse seg de nye kravene som nå foreslås for matvaregruppene i vedlegg 2, og foreslår en 18 måneders overgangsperiode fra ikrafttredelsesdatoen for endringene. Vi legger også til grunn at det fortsatt kan ligge næringsmidler på lager som er produsert og merket etter gjeldende § 10 første og annet ledd. Vi foreslår derfor en overgangsordning for produksjon og merking frem til 1. oktober 2028 (18 måneder etter antatt ikrafttredelsesdato).

### Nærmere om forslaget til overgangsordning

Vi foreslår en ordning basert på lignende prinsipper som gjeldende overgangsbestemmelse. Inntil 1. oktober 2028 vil det tillates produksjon, merking og omsetning av næringsmidler i samsvar med forskriften, slik den gjelder før ikrafttredelsen av ny endringsforskrift. Etter 1. oktober 2028 kan produksjon og merking av næringsmidler med Nøkkelhullet kun skje i henhold til de nye kravene. Næringsmidler som er produsert og merket etter gjeldende forskrift før 1. oktober 2028, vil imidlertid fortsatt kunne omsettes inntil lagrene er tomme, dvs. også etter 1. oktober 2028. På denne bakgrunn foreslås endringer i ordlyden i forskriftens § 10 første ledd, se forslag til endringsforskrift.

Forslaget til overgangsordning innebærer videre at næringsmidler som er merket og produsert i henhold til overgangsreglene i gjeldende forskrifts § 10 første og andre ledd også kan omsettes inntil lagrene er tomme. Dette vil gjelde næringsmidler som etter § 10 første ledd er produsert og merket før 1. september 2022 og næringsmidler som etter § 10 andre ledd er merket før 1. september 2024 med Nøkkelhullet etterfulgt av symbolet ®. At disse kan omsettes inntil lagrene er tomme, også etter ikrafttredelsen av ny endringsforskrift, vil følge av ordlyden i forslag til ny § 10 første ledd. Gjeldende § 10 andre ledd vil som følge av dette bli overflødig og foreslås derfor opphevet.

### ***Forslag til endringer i vedlegg 2 i forskriften:***

Vedlegg 2 gir oversikten over næringsmiddelgruppene som inngår i nøkkelhullsordningen. For hver gruppe gis vilkår for fett, mettet fett, sukkerarter, tilsatte sukkerarter, kostfiber eller salt. Supplerende vilkår gis for mange av gruppene.

Vi har i denne revisjonen hovedsakelig fokusert på å redusere saltkriteriene i de fleste kategorier, øke fullkorns- og fiberkravene for brød samt inkludere frø (unntatt solsikkefrø og linfrø) i nøkkelhullsordningen. I tillegg foreslår vi å endre kravet til tillatt fettinnhold i næringsmiddelgruppe 6 Korn- og frokostblandinger, slik at det kun stilles krav til mengden av mettede fettsyrer.

Vi foreslår også at frø eller nøtter ikke skal inngå i beregningen av fullkornsmengden.

For øvrig foreslås det å fjerne kravet til innhold av sukkerarter i karbonadedeig i gruppe 24 b og samtidig tydeliggjøre gjennom undergruppenavn at karbonadedeig kun kan være tilsatt salt og vann. Videre foreslås det å fjerne kravet til høyest tillatt innhold av mettede fettsyrer i næringsmiddelgruppe 3 «Nøtter».

### Forslag om å redusere saltinnhold

Det gjennomsnittlige saltinntaket i Norge er anslått til omtrent 10–11 gram per dag hos menn og ca. 8 gram hos kvinner. Dette kommer fra analyser av urin i Tromsøundersøkelsen 2015-16 og HUNT3 og 4. Ifølge den nasjonale undersøkelsen Norkost 4 var gjennomsnittlig daglig saltinntak 6,5 gram blant kvinner og 9,1 gram blant menn; dette er en underestimert registrering av bords-/husholdningssalt er ufullstendig. Ifølge SSBs kostholdsstatistikk over matvarer solgt fra dagligvarehandelen utgjorde salt 9,6 gram per person per dag i 2023.

Det gjennomsnittlige saltinntaket er med andre ord høyere enn det som anbefales i NNR 2023, der grensen settes til 5,75 g salt per dag (2,3 g natrium). Det er godt dokumentert at høyt saltinntak øker risikoen for høyt blodtrykk og hjerte- og karsykdommer. Ved å kreve lavere saltinnhold i matvarer omfattet av nøkkelhullordningen, kan man redusere befolkningens totale saltinntak, og på den måten fremme helse og støtte opp under de nordiske ernæringsanbefalingene. Vi foreslår å senke grensen for tillatt saltinnhold for matvaregrupper i nøkkelhullordningen. De foreslåtte verdiene er basert på bakgrunn av arbeidsgruppens samlede vurdering av gjeldende kostråd, utvalg av produkter, saltlistene utviklet av Saltpartnerskapet i Norge samt teknologiske forutsetninger for produksjon. En innstramning på saltnivåene i nøkkelhullforskriften ble også støttet av et flertall av aktørene som svarte på spørreundersøkelsen gjennomført sommeren 2024. Se de foreslåtte verdiene i tabellen under.

### Forslag om å øke kravene til innhold av fiber og fullkorn

Ifølge Norkost 4 får nordmenn i gjennomsnitt i seg omtrent 24 g fiber per dag og 57 g fullkorn. Disse nivåene ligger under anbefalingene i NNR 2023, som foreslår 25–35 g fiber (3 gram/MJ) og et høyere inntak av fullkorn. Økt fiber og fullkorn er helsefremmende: de er assosiert med lavere risiko for hjerte-karsykdom, type 2-diabetes og visse kreftformer. Med strengere krav for fiber- og fullkorninnhold i matvarer omfattet av nøkkelhullordningen, vil flere produkter kunne bidra til at befolkningen når disse ernæringsmålene forutsatt at antallet produkter med nøkkelhull opprettholdes eller økes. Vi foreslår derfor å øke kravet til fiber- og fullkorninnhold i matvaregrupper i nøkkelhullordningen. De foreslåtte verdiene er fastsatt på bakgrunn av arbeidsgruppens samlede vurdering av ernæringsanbefalinger, tilgjengelige produkter på markedet, teknologiske forutsetninger og innspill fra bransjen, for å sikre at nivået er både helsemessig relevant og praktisk gjennomførbart. Se de foreslåtte verdiene i tabellen under.

Det har vært vurdert å inkludere pseudokorn som quinoa, amarant og bokhvete i den utvidede definisjonen av korn, men etter en helhetsvurdering har arbeidsgruppen valgt å ikke foreslå dette i denne omgang. Dette skyldes blant annet at datagrunnlaget for helsefordelene ved et høyt inntak av pseudokorn er begrenset.

#### Forslag om å inkludere frø unntatt solsikkefrø og linfrø

NNR anbefaler å inkludere frø som en del av et variert og fiberrikt kosthold, ettersom de bidrar med kostfiber, protein, vitaminer og gunstige fettsyrer.

Solsikkefrø og linfrø kan imidlertid inneholde uønskede stoffer på nivåer som gir grunn til å begrense inntaket. For solsikkefrø gjelder dette innhold av kadmium og for linfrø innhold av cyanogene glykosider, som kan frigjøre cyanid (blåsyre) ved nedbrytning. Flere nordiske land har derfor nasjonale anbefalinger om å begrense inntaket av disse frøtypene. Etter en samlet vurdering av helsefordeler og risikoforhold, foreslår vi at solsikkefrø og linfrø ikke omfattes av Nøkkelhullsordningen.

#### Foreslåtte endringer knyttet til krav om fettinnhold

Vi foreslår å fjerne kravet til høyst tillatt innhold av mettede fettsyrer i næringsmiddelgruppe 3 Nøtter. De fleste nøtter og frø har naturlig et lavt innhold av mettet fett. Dette kriteriet har derfor hatt liten praktisk betydning for hvilke produkter som kunne merkes med nøkkelhullet. Samtidig har både nøtter og frø et høyt innhold av umettede fettsyrer, som er gunstig for helsen. Å beholde et krav for mettet fett ville derfor kunne bli unødvendig restriktivt uten å gi noen reell ernæringsmessig gevinst.

Vi foreslår å endre kravet til tillatt fettinnhold i næringsmiddelgruppe 6 Korn- og frokostblandinger, slik at det kun stilles krav til mengden av mettede fettsyrer. I spørreundersøkelsen kom det tydelig fram at dagens krav til maksimalt totalt fettinnhold i frokostblandinger oppleves som for strenge. Mange frokostblandinger inneholder nøtter og/eller frø, som naturlig har et høyt innhold av umettede fettsyrer og dermed bidrar til et høyere totalt fettinnhold uten at dette er ernæringsmessig uheldig. Vi er enige i denne vurderingen og foreslår derfor å regulere innholdet av mettede fettsyrer i stedet for totalt fett. Se de foreslåtte verdiene i tabellen under.

#### Forslag om at frø og nøtter ikke tas med i beregningen av fullkornsmengden

Vi foreslår at nøtter og frø ikke skal inngå i beregningen av fullkornsmengden i produkter fra næringsmiddelgrupper 6 Kornblandinger, 7 Grøt, 8a Brød, 8b Rugbrød, 9 Knekkebrød og 10 Pasta. Ved å holde frø og nøtter utenfor beregningen forenkles fastsettelsen av fullkornsmengde i produkter, og dette bidrar til at merkingen blir mest mulig i tråd med definisjonen av fullkorn. Med bakgrunn i dette foreslår vi en ny tekst i de nevnte gruppene: «Inneholder produktet grønnsaker (unntatt poteter), belgvekster (unntatt peanøtter), rotfrukter, frø eller nøtter medregnes ikke den andelen av produktet som utgjøres av disse, ved beregningen av fullkornsmengden». Selv om frø og nøtter holdes utenfor fullkornsberegningen, vil deres fiberinnhold inngå i produktets totale kostfiberinnhold.

## Forslag til å fjerne kravet til tillat mengde sukkerarter i karbonadedeig

For karbonadedeig foreslås det å fjerne kriteriene for sukkerarter, siden de fleste produkter i denne gruppen ikke inneholder sukker. Videre foreslår vi å tydeliggjøre gjennom undergruppenavnet at karbonadedeig kun er tilsatt salt og vann.

<b>Næringsmiddelgruppe</b>	<b>Foreslåtte endringer</b> <i>Vennligst bruk nummereringen i høringssvaret</i>
Grønnsaker, frukt, bær og nøtter 3 Nøtter og peanøtter som er uforedlet.	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Det foreslås at gruppen utvides med frø, unntatt solsikkefrø og linfrø, slik at frø også skal kunne merkes med Nøkkelhullet.</li><li>2. De nye næringsmiddelgruppenavn vil være «Grønnsaker, frukt, bær, frø og nøtter» og « 3 Nøtter, peanøtter og frø (unntatt solsikkefrø og linfrø) som er uforedlet. Produktene kan likevel være varmebehandlet».</li><li>3. Kravet til innhold av mettede fettsyrer i denne gruppen foreslås fjernet.</li></ol>
6 Kornblandinger og frokostblandinger	<ol style="list-style-type: none"><li>4. Det foreslås at nøtter og frø ikke skal inngå i beregningen av fullkornsmengden i produktet. Forslag til ny tekst: «Inneholder produktet grønnsaker (unntatt poteter), belgvekster (unntatt peanøtter), rotfrukter, frø eller nøtter medregnes ikke den andelen av produktet som utgjøres av disse, ved beregningen av fullkornsmengden».</li><li>5. Det foreslås å endre fettkriteriene fra å omfatte totalt fett til kun å gjelde innhold av mettede fettsyrer. På denne bakgrunn foreslås et nytt krav for mettede fettsyrer på 2 g per 100 g i denne næringsmiddelgruppen.</li><li>6. Det foreslås å redusere saltinnhold til 0,8 g per 100g i denne gruppen.</li></ol>
7Grøt	<ol style="list-style-type: none"><li>7. Det foreslås at nøtter og frø ikke skal inngå i beregningen av fullkornsmengden i produktet. Forslag til ny tekst: «Inneholder produktet grønnsaker (unntatt poteter), belgvekster (unntatt peanøtter), rotfrukter, frø eller nøtter medregnes ikke den andelen av produktet som utgjøres av disse, ved beregningen av fullkornsmengden».</li></ol>
8a Brød og brødmikser	<ol style="list-style-type: none"><li>8. Det foreslås å øke kravet til fullkornsandel i denne produktgruppen i tråd. Den nye grenseverdien</li></ol>

Næringsmiddelgruppe	<p><b>Foreslåtte endringer</b></p> <p><b>Vennligst bruk nummereringen i høringssvaret</b></p> <p>foreslås satt til at minst 40 % av produktets tørrstoff skal bestå av fullkorn.</p> <p>9. Det foreslås at nøtter og frø ikke skal inngå i beregningen av fullkornsmengden i produktet. Forslag til ny tekst: «Inneholder produktet grønnsaker (unntatt poteter), belgvekster (unntatt peanøtter), rotfrukter, frø eller nøtter medregnes ikke den andelen av produktet som utgjøres av disse, ved beregningen av fullkornsmengden».</p> <p>10. Det foreslås å øke kravet til fiberinnhold i denne produktgruppen. Den nye grenseverdien satt til 6 g per 100g.</p> <p>11. Det foreslås å redusere saltinnhold til 0,9 g per 100g i denne gruppen.</p>
8b Rugbrød og andre rugbaserte produkter	<p>12. Det foreslås å øke kravet til fullkornsandel i denne produktgruppen. Den nye grenseverdien foreslås satt til at minst 45 % av produktets tørrstoff skal bestå av fullkorn.</p> <p>13. Det foreslås at nøtter og frø ikke skal inngå i beregningen av fullkornsmengden i produktet. Forslag til ny tekst: «Inneholder produktet grønnsaker (unntatt poteter), belgvekster (unntatt peanøtter), rotfrukter, frø eller nøtter medregnes ikke den andelen av produktet som utgjøres av disse, ved beregningen av fullkornsmengden».</p> <p>14. Det foreslås å redusere saltinnhold til 1,1g per 100g i denne gruppen.</p>
9 Knekkebrød, skonroker	<p>15. Det foreslås at nøtter og frø ikke skal inngå i beregningen av fullkornsmengden i produktet. Forslag til ny tekst: «Inneholder produktet grønnsaker (unntatt poteter), belgvekster (unntatt peanøtter), rotfrukter, frø eller nøtter medregnes ikke den andelen av produktet som utgjøres av disse, ved beregningen av fullkornsmengden».</p> <p>16. Det foreslås å redusere saltinnhold til 1,2g per 100g i denne gruppen.</p>
10 Pasta	<p>17. Det foreslås at nøtter og frø ikke skal inngå i beregningen av fullkornsmengden i produktet. Forslag til ny tekst: «Inneholder produktet grønnsaker (unntatt poteter), belgvekster (unntatt peanøtter), rotfrukter,</p>

Næringsmiddelgruppe	Foreslåtte endringer <i>Vennligst bruk nummereringen i høringssvaret</i>
	frø eller nøtter medregnes ikke den andelen av produktet som utgjøres av disse, ved beregningen av fullkornsmengden».
16 Oster	18. Det foreslås å redusere saltinnhold til 1,4g per 100g i denne gruppen.
17 Helt eller delvis vegetabiliske produkter	19. Det foreslås å redusere saltinnhold til 1,4g per 100g i denne gruppen.
18 Ferskoster	20. Det foreslås å redusere saltinnhold til 0,8g per 100g i denne gruppen.
19 Matfett og matfettblandinger	21. Det foreslås å redusere saltinnhold til 1,0g per 100g i denne gruppen.
20 Matoljer	22. Det foreslås å redusere saltinnhold til 0,9g per 100g i denne gruppen.
22a Produkter som ikke omfattes av gr 22b-d	23. Det foreslås å redusere saltinnhold til 1,2g per 100g i denne gruppen.
22b Påleggprodukter, skivet	24. Det foreslås å redusere saltinnhold til 2,3g per 100g i denne gruppen.
22c Røkt eller gravet fisk	25. Det foreslås å redusere saltinnhold til 2,7g per 100g i denne gruppen.
22d Kaviar	26. Det foreslås å redusere saltinnhold til 2,7g per 100g i denne gruppen.
24a Rå produkter	27. Det foreslås å redusere saltinnhold til 0,8g per 100g i denne gruppen.
24b Rå eller spiseklare produkter som inneholder kvernet kjøtt <ul style="list-style-type: none"> <li>- For pølser</li> <li>- For påleggspølser</li> <li>- For karbonadedeig</li> </ul>	28. Det foreslås å redusere saltinnhold til 1,5g per 100g i denne gruppen.  29. For pølser foreslås det å redusere saltinnhold til 1,8g per 100g  30. For påleggspølser foreslås det å redusere saltinnhold til 2,0g per 100g  31. For karbonadedeig foreslås det å redusere saltinnhold til 0,8g per 100g

Næringsmiddelgruppe	Foreslåtte endringer <i>Vennligst bruk nummereringen i høringssvaret</i>
	32. For karbonadedeig foreslås det å fjerne kravet for sukkerarter
	33. For karbonadedeig foreslås det å tydeliggjøre gjennom undergruppenavnet at karbonadedeig kun er tilsatt salt og vann.
24c Spiseklare eller røkte produkter - For påleggsprodukter	34. Det foreslås å redusere saltinnhold til 1,8g per 100g i denne gruppen. 35. For påleggsprodukter foreslås det å redusere saltinnhold til 2,1g per 100g.
25b For øvrige produkter i gruppe 25	36. Det foreslås å redusere saltinnhold til 0,9g per 100g i denne gruppen.
28 Piroger, pizzaer	37. Det foreslås å redusere saltinnhold til 0,9g per 100g i denne gruppen.
29 Smørbrød, bagetter	38. Det foreslås å redusere saltinnhold til 0,8 g per 100g i denne gruppen.

## 6. Konsekvensutredning

Ifølge Helsedirektoratet sin rapport «Utviklingen i norsk kosthold 2024 – Holdninger, kunnskap og samarbeid», har kjennskap til Nøkkelhullet blant norske forbrukere ligget mellom ca. 95% og 98% i perioden 2012-2024 som er ganske høyt. Forbrukerne generelt har relativt god tillit til merket, men denne tilliten viser tegn til svak nedgang. Antall registrerte Nøkkelhulls-produkter har variert. Ifølge tall fra NielsenIQ har antallet produkter med Nøkkelhullet økte fra rundt 1 482 i 2022 til ca. 2074 i 2024. Målet om å øke omsetningen av produkter med Nøkkelhullsmerket frem mot 2025, satt av partene bak Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold, ble nådd allerede i 2023. Avtalen er nå under revisjon. Ifølge rapporten «Evaluering av Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold 2016–2025» fra Folkehelseinstituttet, utgjorde Nøkkelhullsmerkede produkter 23,4% av salget (målt i verdi) innen de aktuelle varegruppene i 2024.

Formålet med revisjonen av nøkkelhullforskriften er å sikre at merkeordningen fortsatt er et effektivt verktøy for å fremme sunne matvalg i befolkningen, og at regelverket er i tråd med de nyeste anbefalingene innen kosthold.

### **Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?**

Kriteriene for å bruke nøkkelhullsmerket ble utviklet for flere år siden med intensjon å bidra til bedre folkehelse gjennom sunnere matvalg og å stimulere næringsmiddelindustrien til å utvikle sunnere produkter. Dagens nøkkelhullforskrift gjenspeiler ikke fullt ut nyeste ernæringsforskning eller gjeldende kostholdsanbefalinger. Ernærings situasjonen og matvareutviklingen har endret seg siden kriteriene sist ble revidert, og det er behov for oppdatering for å sikre at ordningen fortsatt hjelper forbrukerne til sunnere valg.

Vi ønsker å sikre at Nøkkelhullet fortsatt er et relevant, troverdig og oppdatert verktøy som bidrar til sunnere kosthold og stimulerer produsenter til å utvikle sunnere produkter. Målet er å videreføre en ordning som er enkel å forstå for

forbrukerne, harmonisert med nordiske land og forankret i oppdatert ernæringsforskning.

### **Mindre endringer**

Revisjonen innebærer en faglig oppdatert justering av de eksisterende kriteriene og gruppene, og representerer dermed en videreutvikling av gjeldende ordning – ikke innføring av en ny merkeordning. Vi vurderer at endringene foreslått i denne høringen ikke er omfattende, men heller en mindre justering i forskriften i tråd med nye ernæringsfaglige vurderinger. Vi tar utgangspunktet i dette når vi lager en konsekvensutredning.

### **Hvilke aktører blir berørt av revisjonen?**

Revisjonen berører flere aktører i hele matverdikjeden:

- Matprodusenter må vurdere og eventuelt justere produkter for å oppfylle oppdaterte krav.
- Dagligvarehandel påvirkes gjennom endringer i sortiment, merking og produktplassering.
- Forbrukere vil møte et justert merkegrunnlag, men med samme formål om å gjøre sunne valg enklere. De vil også kunne merke endringer i sortimentet av nøkkelhullmerkede produkter.
- Myndigheter og tilsyn må oppdatere veiledning og informasjon.
- Bransje- og interesseorganisasjoner vil kunne ha interesse av å bidra i høringer og informasjonsarbeid.

<b>Berørt</b>	<b>Positive konsekvenser</b>	<b>Negative konsekvenser</b>
Mattilsynet	- Uendret	- Strengere krav medfører behov for oppdatering av veiledere og informasjonstiltak. Tilsynspraksis vil mest sannsynlig ikke bli berørt i stor grad da prinsippene for tilsyn og virkemiddelbruk vil være de samme
Andre offentlige myndigheter	- Uendret	- Uendret
Privat næringsliv	- Produktutvikling: Endringene vil kunne gi næringslivet insentiver til å reformulere produkter i en sunnere retning, noe som styrker konkurransegrunnlaget for helsefremmende matvarer.	- Produsenter kan møte økte kostnader knyttet til produktutvikling og reformulering. Enkelte eksisterende produkter vil miste retten til merket, noe som kan påvirke salget. *
Samfunnet	- Folkehelse: Strengere krav kan bidra til bedre utvalg av ernæringsmessig gunstige matvarer som fører til redusert inntak av salt, sukker og mettet fett, samt økt inntak av fiber og fullkorn i befolkningen. På sikt forventes dette å redusere	- I en overgangsperiode kan utvalget av nøkkelhullmerkede produkter bli redusert, og enkelte produkter kan bli dyrere. Dersom et produkt mister nøkkelhullsmerkingen etter revisjonen, kan det skape forvirring og mistillit. Det kan

Berørt	Positive konsekvenser	Negative konsekvenser
	<p>forekomsten av livsstilsrelaterte sykdommer og tilhørende helsekostnader.</p> <p>- Tillit til merkeordningen:</p> <p>Sammenheng mellom merkeordning og ernæringsanbefalingene, og strengere krav kan øke troverdigheten til nøkkelhullmerket hos forbrukerne.</p>	<p>derfor være behov for tydelig kommunikasjon av endringene til forbrukerne.</p>

\* Det finnes ingen offentlig tilgjengelige tall som kvantifiserer direkte økonomisk tap for matprodusenter ved strengere krav.

Samlet sett er det vurdert at strengere krav mest sannsynlig vil ha moderate økonomiske konsekvenser, hovedsakelig gjennom reformuleringer og tilpasninger, men konsekvensene varierer mellom produktkategorier og produsenter. Tapet vil trolig ikke være dramatisk for hele markedet, men kan merkes for enkelte aktører, særlig små og mellomstore produsenter som har færre ressurser til produktutvikling. Det er prøvd å ta hensyn til dette gjennom de foreslåtte overgangsordningene.

## 7. Offentliggjøring av hørings svar

Høringen er åpen, og alle kan sende innspill til oss. Merk at uttalelser er offentlige etter offentlighetslova og gjøres tilgjengelig på offentlig journal, med mindre hørings svaret inneholder taushetsbelagt informasjon.

Høringsfristen er **24.april 2026**.

## 8. Vedlegg

- Høringsbrev.
- Forslag til endringsforskrift om frivillig merking av næringsmidler med Nøkkelhullet.
- Vedlegg til forskriften med sporing av endringer.

## + Generelt positiv

Generell kommentar

### Høringsinnspill – revisjon av Nøkkelhullsforskriften

Vi takker for muligheten til å gi innspill til foreslåtte revisjoner av Nøkkelhullsforskriften.

Mattilsynet klargjør at revisjonen av Nøkkelhullet i hovedsak gjøres med utgangspunkt i de nye nordiske ernæringsanbefalingene som kom i 2023 (NNR 2023). NNR 2023 er et viktig kunnskapsgrunnlag, og de foreslåtte endringene i regelverket framstår som godt fundert i denne oppdaterte kunnskapen. Revisjonene vil etter vårt syn bidra til å styrke Nøkkelhullet som virkemiddel for å stimulere til sunnere produktutvikling og veilede forbrukere mot sunnere valg.

#### Salt

De fleste av revisjonsforslagene handler om salt. Saltinntaket i befolkningen er per i dag betydelig høyere enn anbefalt, og det aller meste kommer fra industribearbeidet mat[1]. Redusert saltinntak vil ha stor betydning for folkehelsen[2], og i denne sammenheng kan Nøkkelhullet være et viktig tiltak/verktøy. I vårt arbeid med evaluering av den norske «Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold»[3] så vi at saltinnholdet i mange matkategorier i Norge har blitt gradvis redusert de senere årene, hvilket er en positiv utvikling. For at Nøkkelhullet fortsatt skal stimulere til utvikling og valg av sunnere produkter med mindre salt er det derfor viktig å jevnlig vurdere og justere målene for saltinnhold.

#### Bearbeidet kjøtt

Nøkkelhullet skal gjøre det enklere for folk å sette sammen et sunt og variert kosthold i tråd med myndighetenes kostråd. Både i NNR 2023 og i de norske kostrådene er det nå anbefalt å begrense inntaket av bearbeidede kjøttprodukter mest mulig[4]. Fra et faglig perspektiv kan det derfor stilles spørsmål ved om bearbeidede kjøttprodukter fortsatt bør kunne kvalifisere for Nøkkelhullsmerket. For forbrukerne skal Nøkkelhullsmerket veilede mot et *sunnere* valg innenfor sin kategori, men merket kan gi et inntrykk av at merkede produkter er *sunne* valg. Dette kom frem i en norsk fokusgruppestudie om ernæringsmerking[5] hvor Nøkkelhullet av enkelte ble oppfattet som en «sunnhetslogo» der «noen har valgt hva som er bra for deg». Allerede i dag er det flere matvaregrupper som er unntatt fra Nøkkelhullsordningen (f.eks. brus, godteri, kaker og kjeks kan ikke få Nøkkelhullet), fordi de representerer matvarer vi bør begrense inntaket av. Forbruker kan likevel guides mot sunnere valg innen disse matvaregruppene ved bruk av godkjente ernæringspåstander (f.eks. mindre fett og mindre salt). Det kan derfor vurderes om det samme skal gjelde for bearbeidede kjøttprodukter, for å bidra til kostholdsvalg i tråd med anbefalingene i de norske kostrådene.

#### Fiskeprodukter med høyt saltinnhold

Det er et mål å øke fiskeinntaket i befolkningen, og Nøkkelhullet kan bidra til at forbrukerne velger de sunnere alternativene. Vi ønsker imidlertid å trekke frem at produkter som kaviar samt røkt og gravet fisk har et høyt saltinnhold og at selv med reviderte nøkkelhullskrav vil saltinnholdet ligge høyt (maksimum 2,7 g salt per 100 g vare). Selv om disse produktene har ernæringsmessige positive kvaliteter, mener vi det bør vurderes om Nøkkelhullet er et egnet merke for denne typen produkter, gitt dagens kunnskapsgrunnlag om salt og helse[6]. En påleggsporsjon av disse fiskepåleggene (15-25 g) kan da bidra med ca. 7-12 % av anbefalt daglig maksimalt inntak av salt, selv om produktene oppfyller det reviderte saltkravet i forskriften.

#### Avsluttende kommentar

Avslutningsvis vil vi peke på en overordnet utfordring ved dagens binære merkeordning. Nøkkelhullet ble av flere i den ovennevnte fokusgruppestudien sett på som en god og enkel veileder, for da slipper **man** å sammenligne produkter med tanke på næringsinnhold. Andre mente det ville være å foretrekke å ha en gradert skala som gir mer informasjon. En gradert merkeordning kan være et mer treffsikkert alternativ da en slik løsning vil kunne veilede

forbrukere til sunnere valg innen en kategori og samtidig synliggjøre at et produkt ikke får beste skår når det gjelder ernæringsmessig kvalitet. Dette kan bidra til bedre samsvar mellom kostråd, merkeordninger og forbrukerforståelse.

Dagfinn Mørkrid Thøgersen

Områdedirektør  
Folkehelseinstituttet

[1] Helsedirektoratet. (2025). *Utviklingen i norsk kosthold 2025*. Oslo: Helsedirektoratet. Hentet fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utviklingen-i-norsk-kosthold-2025>

[2] World Health Organization. (2023). *WHO global report on sodium intake reduction*. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Geneva

[3] Evaluering av intensjonsavtalen for et sunnere kosthold 2016-2025

<https://www.fhi.no/publ/2025/evaluering-av-intensjonsavtalen-for-et-sunnere-kosthold-2016-2025/>

[4] Meat and meat products – a scoping review for Nordic Nutrition Recommendations 2023  
<https://foodandnutritionresearch.net/index.php/fnr/article/view/10538>

[5] Forskningsartikkel innsendt og er til review hos fagfeller. Studien ble ledet av OsloMet og gjennomført som en del av NewTools-prosjektet.

[6] Sodium – a systematic review for Nordic Nutrition Recommendations 2023  
<https://foodandnutritionresearch.net/index.php/fnr/article/view/10319>

Med hilsen

Lindis Folkvord  
seksjonssjef, hovedkontoret, seksjon biologisk  
mattrygghet

Olga Soleng  
seniorrådgiver, hovedkontoret, seksjon biologisk  
mattrygghet

Dokumentet er elektronisk godkjent