

RAPPORT

2025

Evaluering av Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold 2016-2025

Endringer i matvarer i markedet og befolkningens kosthold

Rapport

Evaluering av Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold 2016-2025

Endringer i matvarer i markedet og befolkningens kosthold



Marianne Hope Abel

Mari Mohn Paulsen

Anne Lise Brantsæter

Utgitt av Folkehelseinstituttet

Område for folkehelse og forebygging/Område for klima og miljø

Senter for evaluering av folkehelsetiltak/Senter for bærekraftig kosthold

Oktober 2025

Tittel:

Evaluering av Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold 2016-2025 - Endringer i matvarer i markedet og befolkningens kosthold

Forfatter(e):

Marianne Hope Abel

Mari Mohn Paulsen

Anne Lise Brantsæter

Oppdragsgiver:

Helse- og omsorgsdepartementet, Folkehelseavdelingen

Publikasjonstype:

Rapport

Fagfeller:

Intern fagfelle: Arnfinn Helleve, leder i Senter for evaluering av folkehelsetiltak ved FHI

Ekstern fagfelle: Anne Hatløy, forskningsrådgiver i Fafo

Vi vil takke fagfellene for kritisk gjennomgang og verdifulle kommentarer til utkastet til rapport, men vil samtidig presisere at fagfellene ikke er ansvarlige for innholdet i den endelige rapporten.

Bestilling:

Rapporten kan lastes ned som pdf på Folkehelseinstituttets nettsider: www.fhi.no

ISBN elektronisk utgave:

978-82-8406-525-0

Foto (forrige side):

colourbox.com

Emneord:

evaluering, folkehelsetiltak, kosthold, matbransjen, matomgivelser, Nøkkelhullsmerket, offentlig privat samarbeid, reformulering

Forord

Folkehelseinstituttet (FHI) har fått i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet å evaluere Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold, en avtale mellom helsemyndighetene (Helse- og omsorgsdepartementet) og matbransjen (næringsorganisasjoner, mat- og drikkeprodusenter, dagligvarehandelen og serveringsbransjen) med konkrete mål for å gjøre det enklere for forbrukeren å ta sunne valg. Evalueringsrapporten er utarbeidet av forskere fra Senter for bærekraftig kosthold og Senter for evaluering av folkehelse tiltak ved FHI.

Et sunt og balansert kosthold er gjennom hele livet viktig for både den fysiske og psykiske helsen i befolkningen, og alle bør ha god tilgang på sunn mat, uavhengig av sosiale forskjeller. Kostholdsundersøkelser har vist at vi har et betydelig potensial for å forbedre kostholdet i Norge. Mange av oss har et ubalansert kosthold, med for lite frukt, bær, grønnsaker, grove kornprodukter, fisk og sjømat, og et for høyt inntak av tilsatt sukker, salt og mettet fett. Beregninger av sykdomsbyrden i befolkningen viser at et dårlig kosthold er en av de fremste risikofaktorene for tap av friske leveår og for tidlig død som følge av ikke-smittsomme sykdommer. Forskjeller i kostholdet blant forskjellige samfunnsgrupper er også med på å bidra til sosial ulikhet i helse.

Å fremme et sunnere kosthold er en sentral del av det forebyggende folkehelsearbeidet, og det kreves en rekke strategier for at vi skal lykkes med det. Kunnskap om sunn mat og motivasjon for å gjøre sunne matvalg er viktig, men ansvaret hviler ikke kun på individet. Bedre tilrettelegging av våre matomgivelser kan gjøre det enklere for oss alle å ta sunnere valg, og matvarebransjen spiller en nøkkelrolle i å forme disse omgivelsene. Gjennom Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold (2016-2025) har en rekke aktører i matbransjen forpliktet seg til å arbeide for et kosthold i tråd med nasjonale kostråd.

Å evaluere Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold utgjør en kompleks oppgave, og det er utfordrende å anslå effektene da det er så mange faktorer som kan påvirke utviklingen i vårt kosthold. Likevel er evalueringer av folkehelse tiltak essensielle for å sikre læring fra tidligere erfaringer på en systematisk måte, og en eventuell ny intensjonsavtale om sunnere kosthold etter 2025 har med denne evalueringen et godt kunnskapsgrunnlag å ta utgangspunkt i.

Vi håper denne evalueringen vil inspirere til videre innsats og innovasjon på tvers av sektorer i arbeidet med å forbedre folkehelsen i Norge

Oslo, oktober 2025

Dagfinn Mørkrid Thøgersen

Områdedirektør i Område for folkehelse og forebygging, Folkehelseinstituttet

Innhold

Forord	3
Hovedbudskap	6
Sammendrag	7
Key messages (English)	9
Executive Summary (English)	10
1 Innledning	12
2 Bakgrunn	14
2.1 Det norske kostholdet kan bli sunnere	14
2.2 Samarbeid som virkemiddel	14
2.3 Kvantitative mål for samarbeidet i Intensjonsavtalen	14
2.4 Tidligere evalueringer av Intensjonsavtalen og Saltpartnerskapet	15
3 Formål og avgrensning for denne evalueringen	18
4 Metode	19
4.1 Data om kosthold på befolkningsnivå	19
4.1.1 Data om engrosforbruk (matforsyningsstatistikk)	19
4.1.2 Data om husholdningers kjøp av matvarer	19
4.1.3 Data om inntak av matvarer og næringsstoffer på individnivå	20
4.1.4 Biologiske markører for inntak av salt i befolkningen	21
4.1.5 Sammenheng mellom de ulike datakildene anvendt i evalueringen	21
4.2 Data på produktnivå	23
4.2.1 Tradesolution database over varedeklarasjoner	23
4.2.2 NielsenIQ	24
5 Resultater	25
5.1 Salt	25
5.1.1 Totalt saltinntak	25
5.1.2 Salt i kjøttprodukter	25
5.1.3 Salt i kornvarer	29
5.1.4 Salt i fiskeprodukter	32
5.1.5 Salt i ost og spise fett	35
5.1.6 Salt i ferdigretter og andre produkter	37
5.1.7 Trender i saltinnhold versus mål satt i Intensjonsavtalen	40
5.2 Tilsatt sukker	41
5.2.1 Sukker innen spesifikke varekategorier	42
5.2.2 Trender i sukkerinnhold versus mål satt i Intensjonsavtalen	43
5.3 Mettet fett	43
5.3.1 Mettet fett innen spesifikke varekategorier	44

5.3.2	Trender i mettet fett versus mål satt i Intensjonsavtalen	46
5.4	Grønnsaker, frukt og bær, grove kornprodukter og sjømat (#MerAv-mat)	46
5.4.1	Grønnsaker	46
5.4.2	Frukt og bær	47
5.4.1	Grove kornprodukter	48
5.4.2	Fisk og sjømat	50
5.4.1	Trender for #MerAv-mat versus mål satt i Intensjonsavtalen	51
5.5	Nøkkelhullsmerket	52
5.6	Resultater – kort oppsummert	53
6	Diskusjon	54
6.1	Positive erfaringer, men viktige begrensninger	54
6.2	Parallelle hendelser og trender	54
6.2.1	Prisforskjellen på sunn og usunn mat har økt og flere opplever trang økonomi	55
6.2.1	Reduksjon av husholdningenes matsvinn	56
6.2.2	Endringer i kjennskap, tillit og holdninger til kostrådene hos forbruker	56
6.3	Styrker og svakheter ved denne evalueringen	57
6.4	Lignende erfaringer i andre land	59
6.5	Veien videre etter 2025	59
7	Oppsummering og konklusjon	61
	Referanser	62

Hovedbudskap

- Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold er en samarbeidsavtale mellom helsemyndighetene og matbransjen med mål om å gjøre det enklere for forbrukerne å ta sunnere valg i tråd med de norske kostrådene.
- Det er satt konkrete mål for å redusere inntaket av salt, tilsatt sukker og mettet fett, og for å øke inntaket av frukt og bær, grønnsaker, grove kornprodukter, fisk og sjømat. Det jobbes med ulike aktiviteter, blant annet reformulering av produkter og økt salg av nøkkelhullsmerkede produkter.
- I løpet av avtaleperioden (2016-2025) har det vært lite eller ingen endring i engrosforbruket¹ av tilsatt sukker og mettet fett, men saltinnholdet har blitt gradvis redusert i noen varegrupper som er viktige kilder til salt i kostholdet.
- Matvarer som vi anbefales å spise mer av, frukt, bær, grønnsaker, grove kornprodukter, fisk og sjømat, har hatt en negativ utvikling med redusert engrosforbruk over avtaleperioden.
- Målet som var satt for salg av produkter med nøkkelhullsmerket innen 2025 ble oppnådd i 2023. I 2023 utgjorde nøkkelhullsproduktene 22,9 % av salget (i verdi) innen varegrupper som er omfattet av nøkkelhullsordningen.
- Flere parallelle faktorer kan bidra til å forklare trendene i matvareforbruket, blant annet at det har vært en høyere prisstigning på sunnere matvarer sammenlignet med mindre sunne varer. I tillegg har matsvinnet blitt redusert i samme periode. Evalueringen kan derfor ikke si noe sikkert om effektene av Intensjonsavtalen.
- Intensjonsavtalen har mange positive aktiviteter og skaper en viktig arena for dialog og samhandling. I en eventuell videreføring av avtalen foreslår vi noen endringer i mål for avtalen. Dette kan gjøre det lettere å måle innsatsen og oppnå ønsket effekt på kostholdet til befolkningen.

¹ Engrosforbruk er beregnet fra matforsyningsstatistikk og er matmengdene som står til rådighet for hele befolkningen på engrosnivå når man har tatt hensyn til import, eksport, produksjon og omsetning av matvarer.

Sammendrag

Innledning

Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold er en samarbeidsavtale mellom helsemyndighetene og matbransjen. En rekke aktører har signert eller tilsluttet seg til avtalen, inkludert næringsorganisasjoner, mat- og drikkeprodusenter, aktører innen dagligvarehandel og serveringsbransje. Avtalens mål er å øke andelen av befolkningen som følger et sunt og balansert kosthold i tråd med myndighetenes kostråd. Dette skal oppnås ved å redusere inntaket av salt, tilsatt sukker og mettet fett, samt ved å øke forbruket av såkalt #MerAv-mat: frukt, bær, grønnsaker, grove kornprodukter og fisk og sjømat.

Avtalen gjelder frem til utgangen av 2025. Folkehelseinstituttet (FHI) har, på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet, utført en evaluering av avtalen. Denne evalueringen vil bidra til å kunne vurdere om Intensjonsavtalen bør videreføres etter 2025, og om det er behov for justeringer i avtalens innhold.

Intensjonsavtalens mål er primært definert fra årlig matforsyningsstatistikk, og det er angitt mål for omsetning av nøkkelhullsmerkede produkter. Som et hjelpemiddel for å oppnå målet om saltreduksjon er det i tillegg utarbeidet veiledende mål for gjennomsnittlig saltinnhold innen mange matvarekategorier.

Metode

Vi har i evalueringen tatt utgangspunkt i Intensjonsavtalens innsatsområder og definerte mål mot 2025. Utviklingen er beskrevet deskriptivt ved hjelp av matforsyningsstatistikk (engrosforbruk) supplert med data fra forbruksundersøkelser og kostholdsstatistikk, kostholdsundersøkelser og biologiske markører. I tillegg har vi brukt produktinformasjon om dagligvarer og omsetningstall for Nøkkelhullet.

Resultater

Målsetningen om økt omsetning av nøkkelhullsprodukter er oppnådd, og det ses en positiv utvikling for salt med gradvis reduksjon av saltinnhold innenfor noen viktige matvarekategorier, blant annet i kategoriene brød, ost, kjøttprodukter og sauser. Resultatene fra evalueringen viser ellers lav måloppnåelse for de fleste mål innen totalt forbruk av salt, tilsatt sukker, mettet fett og #MerAv-mat, med få eller ingen positive endringer, og i noen tilfeller negative endringer i de aktuelle parameterne fra 2015 til 2023/2024. Det mangler foreløpig data for avtaleperiodens siste år og dataene på saltinntak er mangelfulle.

Diskusjon

Matvarebransjen spiller en vesentlig rolle når det gjelder utforming av lokale matomgivelser. Intensjonsavtalen skal stimulere til sunnere matomgivelser, for eksempel via reformulering av produkter, økt salg av produkter med Nøkkelhullet og påvirkning av forbrukeratferd for å gjøre det enklere å velge sunt. Til tross for det brede samarbeidet er det kun noen få av målene for avtalen som er nådd. Dette kan skyldes flere ulike forhold. Parallelle hendelser i samfunnet kan ha påvirket forbruket av salt, tilsatt sukker, mettet fett, samt #MerAv-mat i avtaleperioden, noe som gjør det utfordrende å anslå hvilke effekter avtalen har hatt. For eksempel har maten blitt dyrere, særlig #MerAv-maten, og matsvinnet har gått ned i perioden. Begge deler påvirker både matforbruket og resultatmålene i Intensjonsavtalen, som i stor grad tar utgangspunkt i engrosforbruk. Intensjonsavtalen har også viktige begrensninger ved at innsatsen i avtalen er

frivillig, samtidig med at aktørene står fritt til å utvikle og promotere mindre sunne produkter. Bransjen har ved flere anledninger pekt på at helsemyndighetene bruker for lite ressurser på kommunikasjons tiltak for et sunt kosthold i tråd med kostrådene.

Denne rapporten inneholder noen forslag til endringer dersom avtalen skal fornyes, både når det gjelder mål for samarbeidet og indikatorer for hvordan enkelte resultater kan måles. Vi foreslår for eksempel at det innføres flere veiledende mål for reformuleringsarbeidet for tilsatt sukker og mettet fett, og at aktørene kan forplikte seg til å rapportere på ernæringsmessig kvalitet på deres vareomsetning.

Konklusjon

Evalueringsavtalens innsatsområder indikerer lav måloppnåelse for de fleste mål knyttet til salt, tilsatt sukker, mettet fett og #MerAv-matvarene, med begrensede eller ingen positive endringer i de aktuelle parameterne fra 2015 til 2023/2024. Målsetningen for økt verdiandel av produkter med Nøkkelhull er imidlertid oppnådd, og det ses en gradvis reduksjon av gjennomsnittlig saltinnhold i en del varekategorier.

De fleste av målene i avtalen er vide og ambisiøse, og flere faktorer har påvirket kostholdet i perioden. Det er derfor ikke mulig å fastslå hva effektene av avtalen i seg selv er.

Ved en videreføring av avtalen bør det vurderes noen endringer i mål, indikatorer og datagrunnlaget for å bedre kunne vurdere grad av måloppnåelse. For å oppnå kostholdsmålene i folkehelsearbeidet er det viktig at det tydeliggjøres at avtalen ikke begrenser myndighetenes mulighet til å også ta i bruk andre tiltak parallelt.

Key messages (English)

- The Partnership for a Healthier Diet is an agreement of collaboration between the health authorities in Norway and the food industry, aimed at making it easier for consumers to make healthier food choices aligned with the Norwegian dietary guidelines.
- Specific targets have been set to reduce the intake of salt, added sugar and saturated fat, and to increase the intake of fruits and berries, vegetables, whole grain products, and fish and seafood. Work is being done on various activities, including reformulation of products and increased sales of Keyhole-labelled products.
- During the agreement period (2016-2025), there has been little or no change in the wholesale consumption² of added sugar and saturated fat, but the salt content has been gradually reduced in some product categories that are important sources of salt in the diet.
- Foods that we are recommended to eat more of, fruit, berries, vegetables, whole grain products, and fish and seafood, have had a negative development with reduced wholesale consumption over the agreement period.
- The target set for the sale of Keyhole labelled products for 2025 was achieved in 2023. In 2023, Keyhole labelled products accounted for 22.9% of sale (by value) within product categories covered by the Keyhole scheme.
- Several concurrent factors may help explain the trends in food consumption, including the fact that there has been a higher rise in prices for healthier foods compared to less healthy products. In addition, food waste has been reduced in the same period. The evaluation can therefore not say anything definite about the effects of the Partnership agreement.
- The Partnership agreement has many positive activities and is an important arena for dialogue and interaction. In the event of a continuation of the agreement, we propose some changes to the goals for the Partnership agreement. This can make it easier to measure efforts and achieve the desired effects on the diet of the population.

² Wholesale consumption is calculated from food supply statistics and is the amount of food available to the entire population at the wholesale level when imports, exports, inland production and sales of food products have been taken into account.

Executive Summary (English)

Introduction

The Partnership for a Healthier Diet is an agreement of collaboration between the health authorities in Norway and the food industry. Many actors have endorsed the agreement including business organisations, food and beverage producers, actors from the grocery trade and the food service industry. The goal of the partnership agreement is to increase the proportion of the population that follows a healthy and balanced diet in line with the authorities' dietary guidelines. This would be achieved by reducing the intake of salt, added sugar and saturated fat, as well as by increasing the consumption of so-called #MoreOf foods: fruits, berries, vegetables, whole grain products, and fish and seafood.

The current partnership agreement is valid until the end of 2025. The Norwegian Institute of Public Health (FHI) has conducted an evaluation of the agreement, commissioned by the Ministry of Health and Care Services. This evaluation will help to decide whether the partnership agreement should be continued beyond 2025, and whether there is a need for adjustments to the content of the agreement.

The targets of the partnership agreement are primarily defined from annual food supply statistics, and a specific target has been set for the sales of Keyhole labelled products. As a means to achieve the goal of salt reduction, additional salt reduction targets for average level of salt content have been developed across many food categories.

Method

In the evaluation, we based our assessment on the partnership agreement's focus areas and defined targets towards 2025. The dietary trends are described descriptively using food supply statistics (wholesale consumption) supplemented with data from consumption surveys and dietary statistics, dietary surveys, and biological markers. In addition, we have used product information on foods and beverages on the market, and sales figures for the Keyhole label.

Results

The target of increased sales of Keyhole labelled products has been achieved, and there is a positive development for salt, with a gradual reduction in salt content in some important food categories, including bread, cheese, meat products and sauces. However, the other results of the evaluation indicate a low level of target attainment for most objectives related to the total consumption of salt, added sugar, saturated fat and #MoreOf-foods. There were few or no positive changes observed, and in some cases negative changes were seen in the relevant parameters from 2015 to 2023/2024. There is currently a lack of data for the last year of the agreement period, and the data for salt intake at a population level are incomplete.

Discussion

The food industry plays a significant role in shaping local food environments. The Partnership agreement is intended to stimulate a healthier food environment, for example through product reformulation, increased sales of Keyhole-labelled products and influencing consumer behavior to make healthy choices easier. Despite the broad collaboration, only a few of the agreement's targets have been achieved. This may be due to several different factors. Concurrent events in society may have affected the consumption of salt, added sugar, saturated fat, and #MoreOf foods during the agreement period, making it challenging to

estimate the effects of the agreement. For example, food has become more expensive, particularly the #MooreOf foods, and food waste has decreased during this period. Both factors affect food consumption and the performance targets in the Partnership agreement, which are largely based on wholesale consumption. The Partnership agreement also has significant limitations as the efforts within the agreement are voluntary, while at the same time allowing actors to freely develop and promote less healthy products. The food industry has, on several occasions, pointed out that the health authorities allocate too few resources to communication activities.

This report contains some suggestions for changes should the Partnership agreement be renewed, both regarding the targets for the agreement and the indicators for measuring certain results. For instance, we propose introducing more guiding targets for the reformulation work concerning added sugar and saturated fat, and that the actors may commit to reporting on the nutritional quality of their product sales.

Conclusion

Evaluation of the Partnership agreement's focus areas indicates low goal attainment for most targets related to salt, sugar, saturated fat, and #MooreOf foods, with limited or no positive changes in the relevant parameters from 2015 to 2023/2024. However, the target for increased value share of Keyhole-labelled products has been achieved, and there is a gradual reduction in average salt content in some product categories.

Most of the goals in the Partnership agreement are broad and ambitious, and several factors have affected the diet during the evaluation period. Therefore, it is not possible to determine the effects of the agreement itself.

If the agreement is to be continued, some changes in targets, indicators, and the data basis should be considered to better assess the degree of target achievement. To achieve dietary goals in public health work, it is important that the authorities also have the opportunity to employ other measures in parallel.

1 Innledning

Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold er en avtale mellom helsemyndighetene og matbransjen. Næringsorganisasjoner signerer direkte på intensjonsavtalen, mens bedrifter slutter seg til intensjonsavtalen gjennom en egen tilslutningsavtale (1). Det overordnede formålet med avtalen er å samarbeide om å øke andelen av befolkningen som har et kosthold i tråd med de nasjonale kostrådene, og i avtalen er det formulert konkrete mål for et redusert inntak av salt, engrosforbruk av tilsatt sukker og mettet fett og for et økt engrosforbruk av frukt, bær og grønnsaker, grove kornprodukter og sjømat (2) (Tabell 1). I tillegg er det satt veiledende mål på gjennomsnittlig saltinnhold i matvarekategorier er et hjelpemiddel i arbeidet med saltreduksjon. Gjennom en rekke ulike tiltak skal avtalen bidra til å gjøre det enklere for forbrukeren å ta sunnere valg. Avtalen er ikke juridisk bindende, men er basert på frivillige tiltak og en felles ambisjon om å legge til rette for et sunnere kosthold.

Intensjonsavtalen ble første gang signert i desember 2016 og gjaldt ut 2021 (3). Arbeidet med salt var organisert gjennom Saltpartnerskapet som var opprettet året før (2015-2021) (4;5). Ny og revidert avtale ble signert for perioden 2022-2025 (2) og omfatter seks innsatsområder, inkludert salt:

- 1) Reduksjon av salt
- 2) Reduksjon av tilsatt sukker
- 3) Reduksjon av mettet fett
- 4) Øke befolkningens forbruk av grønnsaker, frukt og bær, grove kornprodukter og sjømat
- 5) Påvirkning av forbrukeratferd
- 6) Monitorering av måloppnåelse

Aktørene kan selv velge hvilke av innsatsområdene 1-4 de vil bidra i, mens alle forplikter seg til å bidra i innsatsområde 5 og 6. I 2022 hadde 86 aktører signert eller sluttet seg til Intensjonsavtalen, inkludert alle de store dagligvareaktørene, NHO Mat & Drikke, store matvareprodusenter og -leverandører som Nortura, TINE, Bama, Nestlé, Ringnes og mange flere. Restaurant og servicenæringen er også representert. Mer informasjon og en liste over tilsluttede virksomheter finnes på Helsedirektoratet sin nettside om Intensjonsavtalen (<https://www.helsedirektoratet.no/forebygging-diagnose-og-behandling/forebygging-og-levevaner/kosthold-og-ernaering/intensjonsavtalen-for-et-sunnere-kosthold>).

Aktivitetene i avtalen spenner vidt og omfatter blant annet strategisk forankring hos aktørene om å bidra til målene i avtalen, produktutvikling og produktreformulering, merking (f.eks. med Nøkkelhullet og Brødskala'n) og andre aktiviteter som kan påvirke forbrukeratferd bevisst eller ubevisst, kompetanseheving i befolkningen rundt kostrådene, samt utvikling av ny kunnskap om hvordan man kan få til gode, sunnere produkter med f.eks. mindre salt. Aktørene skal også legge til rette for å kunne måle og evaluere resultater av avtalen.

Avtalen gjelder imidlertid kun produkter og produktgrupper som er nevnt i avtalen, og i avtalen står det at «Avtalen skal ikke være til hinder for salg av produkter og produktgrupper som ikke er fremmet i avtalen» (2). Aktørene står således fritt til å også promotere mat og drikke som ikke bidrar til et sunnere kosthold.

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt Folkehelseinstituttet (FHI) om å gjennomføre en evaluering av avtalen som grunnlag for å vurdere hvorvidt Intensjonsavtalen skal videreføres etter 2025. Evalueringen skal være avgrenset til kvantitative mål som er satt i avtalen og baseres på data om endringer i nordmenns kosthold relatert til måltallene (salt, tilsatt sukker,

mettet fett og #MerAv-produkter), utvikling i innhold av salt, sukker og mettet fett innen relevante produktkategorier, samt utvikling i verdiandel på nøkkelhullsprodukter.

2 Bakgrunn

2.1 Det norske kostholdet kan bli sunnere

Et sunt kosthold er viktig for både fysisk og psykisk helse, og spiller en sentral rolle i forebygging av sykdom og tidlig død. Å følge kostrådene fra Helsedirektoratet kan redusere risikoen for flere alvorlige sykdommer som kreft, hjerte- og karsykdommer og type 2-diabetes.

Ifølge Folkehelsemeldingen er målet at Norge skal være blant de tre landene i verden med høyest levealder (6). Vi skal ha flere leveår med god helse og trivsel for hele befolkningen, redusere sosiale helseforskjeller og skape et samfunn som fremmer helse for alle (6). Nasjonal handlingsplan for et bedre kosthold har som mål å bidra til både sunnere kosthold og økt måltidsglede (7). Likevel vet vi at en betydelig andel av befolkningen ikke følger myndighetenes kostråd. Mange spiser for lite grove kornprodukter, grønnsaker, frukt og fisk, samtidig som inntaket av mettet fett, tilsatt sukker og salt ofte er for høyt (7). Kun 14 % oppfylder anbefalingen for frukt og grønnsaker, 40 % for rødt kjøtt, 29 % for fisk og 19 % for fullkorn (8). Det er med andre ord et stort potensial for å forbedre kostholdet i befolkningen i Norge, og over halvparten av befolkningen oppgir at de er opptatt av å spise sunt (8). Personer med høy utdanning har generelt et sunnere kosthold enn de med lav utdanning. Den nasjonale folkehelseundersøkelsen (2020) viste at grupper med lavere utdanning for eksempel har høyere inntak av sukkerholdig drikke og lavere inntak av frukt, bær og grønnsaker (9).

Et sunnere kosthold i tråd med kostrådene kan gi betydelige samfunnsgevinster i Norge, hovedsakelig ved at vi lever lenger og har bedre helse og livskvalitet, men også ved at kostnader knyttet til helsetjenester og produksjonstap knyttet til arbeidsuførhet går ned (10).

2.2 Samarbeid som virkemiddel

Samarbeid som virkemiddel har blitt fremhevet som en viktig strategi av Verdens helseorganisasjon (WHO), som oppfordrer myndigheter til å inngå partnerskap med matindustrien for å fremme folkehelsen (11;12). En ekspertgruppe som ble nedsatt av den norske Regjeringen i 2023 for å foreslå effektive kostholdstiltak, anbefalte 'Reformulering og redusert porsjonsstorleik' som ett av fem tiltak (13). De foreslo at tiltakene skulle gjennomføres via Intensjonsavtalen og at arbeid for mindre porsjonsstørrelser også bør inngå i samarbeidet.

Internasjonalt finnes det flere eksempler på denne typen samarbeid (14;15). Effektene av slike samarbeid er i liten grad evaluert, men en systematisk kunnskapsoppsummering av eksisterende evalueringer ble publisert i 2024 og konkluderte med at samarbeid om kostholdsending i liten grad har oppnådd fastsatte mål, for eksempel for saltreduksjon (15;16). Evalueringene har imidlertid ofte store metodiske utfordringer (15;17). Den største utfordringen ligger i å skille samarbeidenes effekter fra trender i samfunnet som kan være et resultat av andre endringer over tid, som for eksempel prisendringer. Mange avtaler mangler dessuten konkrete kvantitative mål for samarbeidet. Det er derfor behov for grundigere evalueringer for å utvide vår kunnskap om effektene av slike partnerskap.

2.3 Kvantitative mål for samarbeidet i Intensjonsavtalen

I Intensjonsavtalen er det definert en rekke spesifikke kvantitative resultatmål for samarbeidet (se Tabell 1). De fleste av målene er satt for endringer i engrosomsetning fra nivået i 2015. For

salt er det imidlertid det faktiske saltinntaket som er satt som mål, og saltinntaket måles mest nøyaktig ved å måle natriumutskillelse i urin. I Saltpartnerskapet ble det også utviklet veiledende mål for gjennomsnittlig saltinnhold i spesifikke matvarekategorier, og denne listen med veiledende mål er også videreført som et hjelpemiddel for å nå målet om redusert saltinntak i Intensjonsavtalen (Vedlegg 2 i (2)). Listen ble revidert i 2019 og inneholder nå veiledende mål for gjennomsnittlig saltinnhold for 95 matvarekategorier.

Tabell 1 Mål i intensjonsavtalen 2022-2025*

Innsatsområde	Nivå ved etablering av Intensjonsavtalen (2015) ¹	Mål for Intensjonsavtalen (2025)	Kostråd til befolkningen ²
1: Salt	10 g/dag	7 g/dag ³	Maks 5,75 g/dag
2: Tilsatt sukker	12 E%	10 E% ⁴	Mindre enn 10 E% ⁵
3: Mettet fett	14 E%	13 E% ⁴	Mindre enn 10 E%
4: Grønnsaker	77 kg/år per person	20 % økning ⁴	Minst 250 g/dag
4: Fukt og bær	90 kg/år per person	20 % økning ⁴	Minst 250 g/dag
4: Grove kornprodukter	82 kg/år per person	20 % økning ^{4, 6}	Minst 90 g fullkorn ⁹ per dag (inkl. sammalt mel)
4: Sjømat	36 kg/år per person	20 % økning ⁷	300-450 g fisk/uke
5. Nøkkelhullet	2019: Verdiandel 18,8 % ⁸ innen nøkkelhullskategorier	Verdiandel på 21 % ⁸ innen nøkkelhullskategorier	Velg produkter med nøkkelhull

* Kilde: Vedlegg 3 til Intensjonsavtalen (2)

¹ Tall hentet fra rapporten «Utviklingen i norsk kosthold» som er basert på matforsyningsstatistikk (engrosforbruk)

² I h.t. de nasjonale kostrådene (<https://www.helsedirektoratet.no/forebygging-diagnose-og-behandling/forebygging-og-levevaner/kosthold-og-ernaering>)

³ Målt ved natriumutskillelse i urin og kostholdsundersøkelser. Målet for salt evalueres også opp mot definerte veiledende saltmål innen spesifikke varekategorier

⁴ Sammenlignet med nivå i 2015, målt ved matforsyningsstatistikk (engrosforbruk)

⁵ Anbefalt maksimalt inntak er angitt for «fritt sukker» som omfatter både tilsatt sukker og sukkerarter som naturlig forekommer i honning, sirup, fruktjuice og fruktjuicekonsentrat.

⁶ Det er kun mål om å øke grove kornprodukter og ikke korn per se. Matforsyningsstatistikken skiller imidlertid ikke på dette

⁷ Målt ved tall for hel urensset fisk i rapporten «Utviklingen i norsk kosthold»

⁸ Målt ved data fra NielsenIQ på bestilling fra Helsedirektoratet

⁹ Helsedirektoratets råd angir minst 90 gram fullkorn daglig, mens målet i intensjonsavtalen gjelder engrosforbruk av alle fullkornsprodukter med varierende andel fullkorn.

2.4 Tidligere evalueringer av Intensjonsavtalen og Saltpartnerskapet

Tidligere evalueringer av Intensjonsavtalen er gjennomført av Fafo Institutt for Arbeidslivs- og Velferdsforskning gjennom årlige egenrapporteringer fra aktørene som har signert eller tilsluttet seg avtalen (2017-2021) (18-22), samt en midtveiseevaluering i 2019 (20) og en sluttrapport i 2021 (22). Evalueringene hadde som mål å kartlegge hvilke tiltak aktørene har gjennomført, vurdere Intensjonsavtalen som arbeidsform, og undersøke om den oppfattes som et nyttig verktøy for å fremme et sunnere kosthold. Vurdering av hvorvidt avtalens kvantitative mål var nådd, inngikk ikke i Fafos oppdrag.

De årlige egenrapporteringene ble gjennomført som digitale spørreskjemaer med to deler: én om tiltak innenfor hvert innsatsområde, og én om generell vurdering av avtalen. For hvert innsatsområde aktørene hadde signert, ble de bedt om å rapportere på følgende punkter: Utvikling av nye produkter, optimalisering av eksisterende produkter, endret paknings- eller

porsjonsstørrelse, designendring på emballasjen, markedsføringstiltak, endret produktplassering, endret serveringstilbud og andre relevante tiltak. Antallet som mottok spørreskjemaet har variert mellom 85 og 95, ettersom antall aktører tilsluttet avtalen har endret seg noe fra år til år. Svarprosenten varierte mellom 61 og 79 % (18-22).

Innenfor innsatsområde 1, 2 og 3 (#MindreAv) var optimalisering av eksisterende produkter og utvikling av nye produkter de mest rapporterte tiltakene i 2017-2021. Innenfor innsatsområde 4 (#MerAv) ble det rapportert om et bredt spekter av tiltak, inkludert produktutvikling, optimalisering og markedsføring. Det var også fokus på endringer i innpakning, både når det gjaldt porsjonsstørrelser og design (20;22).

Om lag en tredjedel av aktørene rapporterte å ha nøkkelhullsmerkede produkter i sitt sortiment i perioden 2017–2021. Det var stor variasjon i antall produkter per aktør: omtrent en tredjedel rapporterte under 10 produkter, en tredjedel mellom 10 og 25, og én til to aktører rapporterte rundt 1000 produkter i de ulike årene (20;22).

I egenrapporteringene uttrykte aktørene i hovedsak tilfredshet med avtalen (gjennomsnitt for alle år: 4,2 på en skala fra 1 til 6), og de fleste mente de hadde hatt nytte av deltakelsen (3,7). Samtidig rapporterte flere at det har vært noe krevende å nå målene. Hovedmotivasjonen har vært ønsket om å bidra til bedre folkehelse, sikre like rammebetingelser og styrke kommersiell synlighet for sunnere produkter. Aktørene trakk fram økt samarbeid, intern og ekstern bevisstgjøring og felles forpliktelse som viktige gevinster. Samtidig pekte de på utfordringer knyttet til forbrukeradferd, produktoptimalisering, konkurranse med importerte varer og begrensede muligheter for å kommunisere produktforbedringer. De etterlyste bedre datagrunnlag for vurdering av måloppnåelse, særlig gjennom forbrukerundersøkelser og overvåking av grensehandel (22).

I tillegg til egenrapporteringene, inkluderte midtveisrapporten og sluttrapporten kvalitative dybdestudier som undersøkte hvordan aktørene oppfattet Intensjonsavtalen som verktøy for å fremme god helse (20;22). Aktører fra ulike kategorier ble valgt ut - små og store produsenter, varehandel, bransjeorganisasjoner, myndigheter og enkelte andre aktører som står nært avtalen, men ikke er en del av den, som Forbrukerrådet og Bryggeri- og drikkevareforeningen. Dybdestudiene viste at aktørene i hovedsak oppfatter Intensjonsavtalen som et nyttig verktøy for å fremme folkehelsen. I 2019 ble det særlig trukket fram at avtalen gir retning og legitimitet til arbeidet med sunnere kosthold (20). I 2021 ble tre hovedfordeler fremhevet: én felles møteplass for bransje og myndigheter, tillit og forutsigbarhet i samarbeidet og et felles mål om bedre folkehelse, omdømme og samfunnsansvar (22). Samtidig etterlyste aktørene bedre resultatmålinger, inkludert forbrukerundersøkelse og grensehandelsanalyse, samt økt synliggjøring av innsatsen (20;22).

Saltpartnerskapet (2015-2021) var et samarbeid mellom helsemyndighetene, matbransje, serveringsnæringen, FoU-miljøer og interesseorganisasjoner for å redusere inntaket av salt i befolkningen via saltreduksjon i mat og økt bevissthet om salt i befolkningen (4;5). Det ble utarbeidet lister med veiledende saltmål for 100 matvarekategorier, og måloppnåelse ble primært vurdert basert på data om produktinnhold fra Tradesolution – en matvaredatabase som inkluderer de fleste matvarer som selges på det norske markedet. I tillegg inngikk målinger av forbrukeres kunnskap og holdninger til salt. Det kan være utfordrende å redusere saltnivået i mange matvarer på grunn av saltets konserverende effekt samt andre egenskaper som er viktig for produktkvalitet. Flere forskningsmiljøer har bidratt i saltpartnerskapet for å forsøke å løse slike tekniske problemstillinger.

Fremdrift og måloppnåelse i Saltpartnerskapet er evaluert for perioden 2015-2018 av Helsedirektoratet (23) og 2019-2021 av Fafo (24). Det er begrenset med data om nordmenns faktiske saltinntak da dette må måles i urinprøver. På grunn av manglende data kunne man derfor ikke bruke denne indikatoren til å vurdere måloppnåelse. De veiledende saltmålene for matvarekategoriene ble revidert og strammet noe inn fra 2019 og er i flere tilfeller «strengere» enn kravet til Nøkkelhull. I evalueringene så man både på endringer i gjennomsnittlig saltinnhold over tid og hvordan gjennomsnittet lå sammenlignet med det veiledende saltmålet, samt utvikling i andel produkter innen hver kategori som oppfylte veiledende saltmål. Begge evalueringene viste at saltinnholdet ble redusert gjennom avtaleperiodene, og andelen produktkategorier som oppfylte de veiledende målene økte og var 54 % i 2021 (23;24). Antall aktører som hadde tilsluttet seg Saltpartnerskapet var 53 ved oppstart i 2015, men hadde økt til 83 i 2021 (24).

3 Formål og avgrensning for denne evalueringen

Det overordnede formålet med denne evalueringen er å undersøke hvordan befolkningens kosthold har endret seg i perioden der «Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold» har vært gjeldende. Vi vil spesifikt undersøke i hvilken grad de kvantitative målene som er satt i avtalen er oppnådd for:

- Redusert inntak av salt, tilsatt sukker og mettet fett
- Økt inntak av frukt, grønnsaker, grove kornprodukter og sjømat
- Økt total verdiandel av nøkkelhullsprodukter innen varegrupper som er inkludert i nøkkelhullsordningen (dvs. andel av salg i NOK av totalt salg for disse varegruppene)

Spesifikke problemstillinger:

- Hvordan har utviklingen i det totale inntaket av salt, tilsatt sukker, mettet fett, frukt, grønnsaker, grove kornprodukter og sjømat vært under avtaleperioden?
- Hvordan har utviklingen i innholdet av salt, sukker og mettet fett vært innenfor ulike matvaregrupper under avtaleperioden?
- Er målet nådd når det gjelder verdiandel av nøkkelhullsprodukter?

Evalueringen gjelder først og fremst siste avtaleperiode, Intensjonsavtalen for 2022-2025, men der det foreligger sammenlignbare data vil data også fra tidligere avtaleperiode (2016-2021) også inkluderes.

Denne evalueringen vil *ikke* inkludere selvrapportering fra partnere i avtalen om egne aktiviteter eller opplevd nytteverdi av avtalen, og den vil heller ikke inkludere mål på befolkningens holdninger til og kunnskap om kostrådene og nøkkelhullsordningen.

4 Metode

Vi har i evalueringen tatt utgangspunkt i Intensjonsavtalens innsatsområder og definerte mål innen 2025. Ved hjelp av ulike datakilder (se under) har vi beskrevet utvikling over tid for relevante indikatorer og angitt grad av måloppnåelse. Vi har valgt å inkludere flere typer datakilder som måler kostholdet på litt ulike nivåer (engrosforbruk, kjøp i dagligvare, kostholdsundersøkelser på individnivå, biologiske prøver fra helseundersøkelser og data på produktinnhold), da disse sammen kan bidra til å gi en bedre oversikt over utviklingen i kostholdet. Det vil imidlertid bli lagt hovedvekt på de indikatorene som det er satt resultatmål for i Intensjonsavtalen. Det er ikke satt noen nedre grense for hvilke endringer som anses for å være relevante.

4.1 Data om kosthold på befolkningsnivå

4.1.1 Data om engrosforbruk (matforsyningsstatistikk)

Rapporten «Utviklingen i norsk kosthold» utgis årlig av Helsedirektoratet i både en kort og en lang versjon (<https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utviklingen-i-norsk-kosthold>) (25;26). Den beskriver utviklingen i det norske kostholdet basert på årlige data om landets matforsyning fra 1950-tallet. Tallene bygger på statistikk over import, eksport og innenlandsk produksjon, og gir et bilde av den totale mengden mat som er tilgjengelig for befolkningen på engrosnivå. Data fra matforsyningsstatistikken tar ikke hensyn til svinn i matvarekjeden og fjerning av uspiselige deler, slik som skall, bein, skinn, osv. Grensehandel er i utgangspunktet ikke inkludert, men det er imidlertid gjort grove anslag for grensehandel for enkelte matvaregrupper, inkludert kjøtt, korn- og kornprodukter, meieriprodukter, sjokolade, sukkervarer og tilsatt sukker i brus. Rapporten inkluderer også utvalgte data fra forbruks-, kostholds- og intervjuundersøkelser. I denne evalueringen har vi benyttet tall fra «Utviklingen i norsk kosthold 2024», en kortversjon utgitt i desember 2024 og en fullversjon utgitt i februar 2025 (25;26). I enkelte tilfeller er det også hentet tall fra tidligere utgaver av rapporten. Data for engrosforbruk presenteres for tilsatt sukker (E%), mettet fett (E%), kostfiber (g/dag per person), grønnsaker (kg/år per person), frukt og bær (kg/år per person) og fisk og sjømat – hel urensset (kg/år per person). Tallene er beregnet basert på all mat som er tilgjengelig for befolkningen og er dermed ikke oppgitt med konfidensintervaller.

4.1.2 Data om husholdningers kjøp av matvarer

Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserte forbruksundersøkelser som inkluderte kartlegging av husholdningers innkjøp av mat og drikke i perioden 1975-2009, samt i 2012. Disse undersøkelsene ga informasjon om norske husholdningers årlige forbruk av ulike varer og tjenester. Undersøkelsene viste hvor mye mat som ble anskaffet av et representativt utvalg av privathusholdninger i en 14-dagers periode. Mat som ble kjøpt og spist utenfor husholdningen, f.eks. på restaurant eller besøk i andre privathusholdninger, var ikke med i registreringene. Forbruksundersøkelsene ga informasjon om hvordan forbruket varierte mellom ulike husholdninger og hvordan forbruksmønsteret endret seg over tid.

Forbruksundersøkelsene var en forløper til SSBs nye statistikk om kosthold, som første gang ble publisert i 2024. SSBs kostholdsstatistikk gir detaljer om norsk kosthold ved å analysere hvilke matvarer som blir solgt i et representativt utvalg av opp mot 200 dagligvarebutikker årlig fra og med 2018 (27;28). Salget i butikkene som inngår i analysene blåses opp for å kunne estimere totalt salg fra norske dagligvarebutikker og forbruk per person i Norge, både av ulike

kategorier av matvarer og av energi og næringsstoffer. Statistikken er basert på data som også brukes til å utarbeide SSBs prisstatistikk (konsumprisindeksen). Statistikken inkluderer ikke matvarer fra kiosk, bensinstasjon, kafeer, restauranter, kantiner, grensehandel, taxfree-handel eller mat servert på institusjoner. Matsvinn hos forbruker er heller ikke regnet inn, men det er tatt høyde for spiselig del av produktene i beregningene.

Fra 2018 har SSB samlet data på salg i et randomisert utvalg butikker fra de fire største aktørene i dagligvarebransjen i Norge (Bunnpris, COOP, Norgesgruppen og Rema 1000). Disse dataene er kombinert med data på produkt og næringsinnhold fra Tradesolution AS, kassal.app (<https://kassal.app/>) og matvaretabellen.no. Det brukes et eget kodeverk for matvaregruppering. En stor del av mat- og drikkevarene har mangelfull informasjon om næringsinnhold. Manglende opplysninger om energi- og næringsinnhold blir predikert med maskinlæring. Utviklingen av statistikken er et samarbeid mellom SSB, Helsedirektoratet og Universitetet i Oslo (UiO).

Foreløpig har SSB publisert tall for tidsperioden 2018-2023, og det er planlagt årlig publisering av oppdaterte tall. For perioden 2018-2023 er det imidlertid benyttet kun ett uttrekk fra Tradesolution (fra 2021), og dermed er ikke eventuelle endringer i produktsammensetning av enkeltprodukter i denne tidsperioden fanget opp. Resultatene fra statistikken må derfor tolkes med dette forbeholdet. Ved fremtidige publikasjoner av ny statistikk vil oppdatert produktinformasjon fra Tradesolution benyttes, og da vil også effekter av produkt-reformulering kunne fanges opp. Statistikken vil derfor på sikt gjøre det mulig å følge trender i det norske kostholdet, og den ble opprettet blant annet med tanke på å kunne evaluere måloppnåelse i Intensjonsavtalen. Mer detaljer om metode for utvikling av statistikken finnes på SSBs nettsider (<https://www.ssb.no/helse/helseforhold-og-levevaner/statistikk/kosthold>).

I denne rapporten har vi valgt å presentere utvalgte resultater fra SSBs kostholdsstatistikk som er relevante med tanke på målene som er satt i Intensjonsavtalen. Vi ser imidlertid at estimert mengde energi per person varierer ganske mye fra år til år (mellom 9,5 og 10,4 MJ i årene 2018-2023), og at SSB rapporterer at det totale forbruket av mat har steget over tid. Vi antar at dette kan skyldes naturlig variasjon som følge av at forbruket kun er målt i noen få butikker og ikke alle butikker i landet. Endrede vaner under koronapandemien kan også ha ført til endrede handlemønstre og endringer i svinn i husholdningene. Vi har valgt å også presentere resultater fra denne statistikken standardisert for et energiforbruk per person på 10 MJ per dag, og vi velger i denne rapporten å legge mest vekt på disse energijusterte tallene. Alle tall fra hvert enkelt år er derfor omregnet ved å dividere på SSBs estimerte energiforbruk (MJ) per person i det aktuelle året og så multiplisere med 10 MJ. I denne rapporten har vi inkludert tall for salg i dagligvarebutikk av salt (g/dag per person), totalt salg av sukkerarter fra tilsatt sukker og naturlig forekommende sukker (E%), mettet fett (E%), grønnsaker (kg/år per person), frukt og bær (kg/år per person), kostfiber (g/dag per person), fisk og sjømat – spiselig del (kg/person per år). Da disse tallene er estimert basert på salg i et utvalg av butikker, vil det være usikkerhet knyttet til estimatene. SSB oppgir imidlertid ikke informasjon om størrelsen på usikkerheten, og de rapporterer kun estimer uten konfidensintervaller.

4.1.3 Data om inntak av matvarer og næringsstoffer på individnivå

Nasjonale kostholdsundersøkelser gjennomføres regelmessig for å overvåke kostholdet i befolkningen. Norkost-undersøkelsen kartlegger kostholdet til voksne og gjennomføres ca. hvert 10. år. Helsedirektoratet har ansvar for kostholdsundersøkelsene, som gjennomføres i samarbeid med FHI og UiO.

Den nyeste nasjonale kostholdsundersøkelsen, Norkost 4, ble gjennomført i 2022-2023 og inkluderte 1964 personer i alderen 18-80 år bosatt i Norge (40 % deltakelse) (8). Metoden som ble benyttet for å kartlegge deltakernes kosthold var to kostintervjuer, hvor deltakerne ble spurt om sitt mat- og drikkeinntak den foregående dagen. I tillegg besvarte de et spørreskjema om hvor ofte de spiste ulike typer mat (8).

En tilsvarende undersøkelse, Norkost 3, ble gjennomført i 2010-2011 blant 1787 voksne i alderen 18-70 år (37 % deltakelse), der samme metodikk ble benyttet (29). Norkost 4-rapporten inkluderer en sammenligning av data fra Norkost 4 og Norkost 3 for matchede grupper etter alder og fødeland (8). For å beregne inntak av matvarer, energi og næringsstoffer i Norkost brukes kostberegningssystemet (KBS) ved UiO (30;31). Systemet integrerer data om matvaresammensetning med kostholdsdata, og oppdateres regelmessig i forkant av nye nasjonale kostholdsundersøkelser. Basen har imidlertid mest generiske produkter som skal være representative for produkter i markedet, men også noen merkevarer. Det vil variere hvor godt databasen reflekterer nylige justeringer i produktsammensetning i matvarer i markedet.

I Norkost-undersøkelsene oppgis ikke noe estimat for usikkerhet i gjennomsnittlige inntak. Sammenligning av inntak i Norkost 3 og Norkost 4 er ikke testet for statistiske forskjeller. Det er noe ekstra usikkerhet knyttet til de rapporterte tallene for saltinntak i Norkost. Deltakerne ble spurt om bruk av salt ved tillaging, men det er usikkerhet rundt mengdeestimatene for bruk av salt i matlaging og ved bordet.

I denne rapporten har vi inkludert data fra Norkost 3 og 4 for gjennomsnittlig daglig inntak av salt (g/dag), tilsatt sukker (E%), mettet fett (E%), kostfiber (g/dag), grønnsaker (g/dag), frukt og bær (g/dag) og fisk, fiskeprodukter og skalldyr (g/dag), og vi har beskrevet hvilke matvarekategorier som var de største kildene til salt, tilsatt sukker, mettet fett og fiber i kostholdet. Siden tidsperioden mellom de to kostholdsundersøkelsene omfatter flere år enn perioden for Intensjonsavtalen kan det være svingninger i perioden mellom de to kostholdsundersøkelsene som ikke fanges opp.

4.1.4 Biologiske markører for inntak av salt i befolkningen

Saltinntak måles mest presist ved hjelp av urinprøver, da det er vanskelig å få pålitelige estimater via kostholdsundersøkelser alene. I dag finnes det imidlertid ingen innsamling av urin fra landsrepresentative utvalg i Norge. To store norske befolkningsundersøkelser har likevel analysert urinprøver for å estimere saltinntak hos voksne:

- **Helseundersøkelsen i Trøndelag (HUNT)** er en omfattende undersøkelse som samler inn helseopplysninger og biologisk materiale fra innbyggere i Trøndelag. Den første undersøkelsen ble gjennomført i 1984 (HUNT1). I denne evalueringen av Intensjonsavtalen ser vi på endringer i saltinntak fra 2006-2008 (HUNT3) til 2017-2019 (HUNT4) blant voksne i alderen 25-64 år (32).
- **Tromsundersøkelsen** er en annen stor befolkningsundersøkelse som har pågått siden 1974. I denne evalueringen av Intensjonsavtalen ser vi på data for voksne i alderen 40-69 år fra 2015-2016 (33). En ny datainnsamling i Tromsø er pågående (2025-2026).

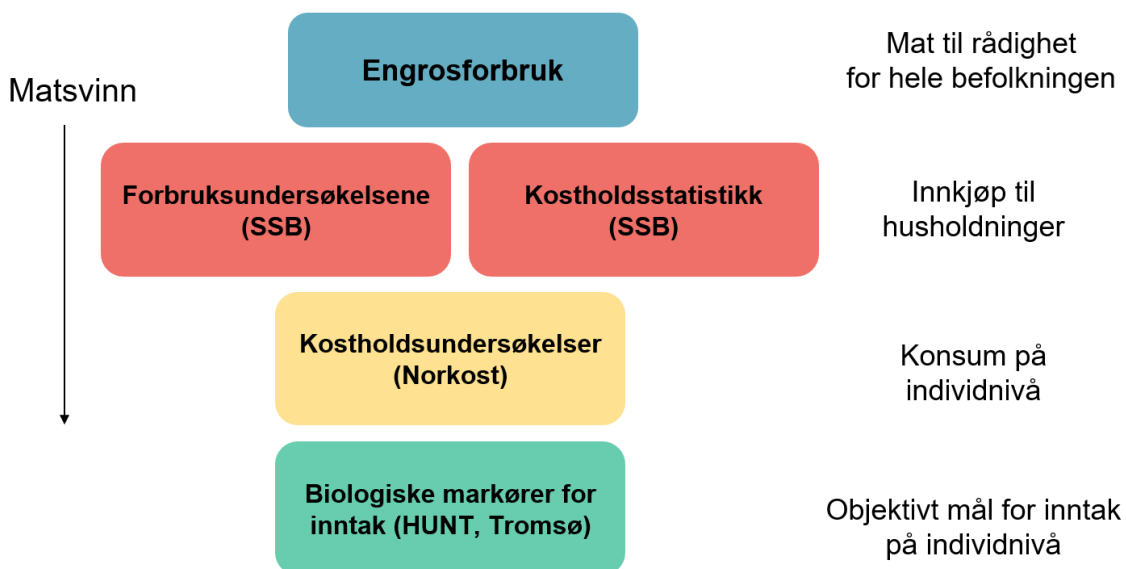
4.1.5 Sammenheng mellom de ulike datakildene anvendt i evalueringen

Det finnes flere metoder for å innhente informasjon om kostholdet i befolkningen, og ulike metoder er benyttet i denne evalueringen.

Figur 1 illustrerer sammenhengen og forskjellene mellom disse metodene.

Matforsyningsstatistikk er basert på data over matvarer som er importert, eksportert, produsert og omsatt i landet. Tallene gir informasjon om den mengden mat (inkludert ikke-spiselige deler av maten) som er tilgjengelig for hele befolkningen (engrosforbruk). Forbruksundersøkelsene og kostholdsstatistikk gir informasjon om hva som kjøpes inn til husholdninger. Imidlertid gir verken matforsyningsstatistikk eller forbruksundersøkelsene/kostholdsstatistikk noe nøyaktig bilde av hva som faktisk er spist. De tar ikke hensyn til svinn i matvarekjeden eller annet svinn i husholdningene. De nasjonale kostholdsundersøkelsene måler inntak på individnivå, mens biologiske markører kan brukes som et objektivt mål for inntak. Mengden mat registrert i matforsyningsstatistikken vil i de fleste tilfeller være høyere enn tilsvarende tall fra forbruksundersøkelser/kostholdsstatistikk og fra kostholdsundersøkelsene. De absolutte tallene for matvareomsetning/forbruk og inntak fra de ulike datakildene er dermed ikke direkte sammenlignbare og er ofte oppgitt i ulik enhet (f.eks. g/dag og kg/år), mens trendene over tid i større grad er sammenlignbare.

De mest detaljerte dataene vi har om kosthold i befolkningen kommer fra de nasjonale kostholdsundersøkelsene. Imidlertid gjennomføres disse kun omtrent hvert tiende år. Resultatene er derfor mindre godt egnet til å evaluere måloppnåelse i Intensjonsavtalen, ettersom undersøkelsene gjennomføres for sjelden og ikke i samme periode som avtalen trådte i kraft. I tillegg fanger ikke de nasjonale kostholdsundersøkelsene opp kostholdet i hele befolkningen, ettersom deltakerne ofte utgjør et noe selektert utvalg som ikke nødvendigvis er helt representativt. Engrosforbruk og SSBs kostholdsstatistikk fanger derimot opp forbruket i hele befolkningen.



Figur 1 Hovedkilder til data om kostholdet i den norske befolkningen

4.2 Data på produktnivå

4.2.1 Tradesolution database over varedeklarasjoner

Tradesolution er en produktdatabase for dagligvare- og storhusholdningsmarkedet. Basen inneholder produktinformasjon om de fleste emballerte mat- og drikkevarer som omsettes i Norge, både norskproduserte og importerte varer. For hvert produkt er det registrert blant annet produktnavn, ingrediensliste og næringsinnhold. I tillegg er matvarene kategorisert i ulike matvarekategorier. Produsenter og leverandører er selv ansvarlige for at deres produkter har oppdatert informasjon i databasen og plasseres i riktig produktkategori. Produktdataene kan kobles til omsetningstall på grossistnivå, og det muliggjør å følge med på volumvektet utvikling innen spesifikke varegrupper over tid, for eksempel når det gjelder innhold av salt, sukker og mettet fett. Volumtallene tar imidlertid ikke hensyn til matsvinn etter grossistleddet. Ikke *alle* matvarer som omsettes i Norge går via grossist. Eksempler er ferske brød og bakervarer og enkelte aktørers egne merkevarer. For en del av disse varene er salgsvolumer innrapportert av produsenter og handel slik at disse varene også inngår i trendanalysene.

Tradesolution er en omfattende database, men det er også noen svakheter ved dataene. Siden dataene legges inn av produsenter og leverandører, kan det forekomme feilregistrering, feilkategorisering og manglende data. Det kan også være treghet eller mangler i oppdatering av produktinformasjon ved reformulering av produkter. Basen kan også inneholde produkter som ikke lenger finnes på markedet. Databasen gir et øyeblikksbilde av matvarer på markedet, og det er begrensede muligheter for å hente ut historiske data.

Data fra Tradesolution har blitt brukt til å monitorere utviklingen i saltinnhold i ulike matvarekategorier i forbindelse med Saltpartnerskapet og Intensjonsavtalen (24;34). Kategoriinndelingen av matvarene i Tradesolution som har blitt brukt til dette har blitt noe endret underveis, og i 2022 ble det gjort en større endring. Dette fører til at data for saltinnhold innen spesifikke varegrupper fra før og etter 2022 ikke er direkte sammenlignbare. Inndelingen som ble innført i 2022 baserer seg på NorgesGruppens varegruppeinndeling, og selv om kategorier kan ha samme navn vil de ha litt ulik avgrensning. Kategoriene i Tradesolution samstemmer i varierende grad med kategoriene som er definert for saltmål i Intensjonsavtalen da disse veiledende saltmålene først og fremst er satt for å være nyttige i produktutvikling. I 29 av totalt 95 kategorier med veiledende saltmål er det relativt god overensstemmelse i definisjon av varegruppe og dermed mulig å følge med på grad av måloppnåelse, mens i andre varegrupper kan det være flere ulike saltmål knyttet til varegruppeinndeling i Tradesolution, f.eks. innen gruppen 'Ferdigretter'. I disse varegruppene kan man se på endringer over tid, men ikke på måloppnåelse i henhold til veiledende saltmål.

I denne rapporten inkluderes også tall for utvikling i innhold av sukkerarter og mettet fett innen utvalgte matvarekategorier. Også her ble kategoridefinisjonene endret i 2022.

I analysene fra Tradesolution som gjøres i forbindelse med evaluering av arbeidet i Intensjonsavtalen så har 30 % av alle produkter innen hver enkelt varekategori blitt ekskludert fra analysene. Det gjelder produktene med lavest omsetning i det aktuelle året, og dette er gjort for å ekskludere marginale varelinjer som bidrar lite til volumet, men der man ser større risiko for feilrapportering av produktinformasjon. Mange av produktene har 0 i omsetning og er trolig allerede tatt ut av markedet. Mye av dataene i Tradesolution-basen er tilgjengelige på nettsiden www.vetduat.no, men omsetningstall ligger ikke åpent tilgjengelig. Tradesolution leverer aggregert statistikk per varekategori, inkludert tall vektet for engrosomsetning. Det er

uttrekk av disse tallene (vektet for engrosomsetning i volum) som presenteres i denne evalueringen. Varer med høy omsetning i volum vil derfor veie tyngre enn varer med liten omsetning i volum når det beregnes salgsvektet gjennomsnittlig innhold av for eksempel salt per varekategori. Forfatterne av denne rapporten har ikke hatt tilgang til rådata på produktnivå eller omsetningstall. Vi har heller ikke hatt tilgang til detaljerte beskrivelser av matvarekategoriene som er brukt.

4.2.2 *NielsenIQ*

NielsenIQ (tidligere AC Nielsen) har analysert trender i dagligvare for omsetning av produkter med Nøkkelhull i dagligvarehandelen, på oppdrag fra Helsedirektoratet. Datagrunnlaget baserer seg på innmelding fra dagligvarekjedene Coop, NorgesGruppen og Rema 1000 om hvilke produkter som bærer nøkkelhullsmerket. Metoden ScanTrack, en type utvalgsundersøkelse der salg i 3800 norske dagligvarebutikker inngår, brukes for å vekte opp og estimere den totale dagligvareomsetningen i Norge. I denne rapporten presenteres tall for verdiandel (% av NOK) av produkter med Nøkkelhull innen alle varekategorier som er med i nøkkelhullsordningen samlet. Kategoriseringen som brukes i NielsenIQ-systemet matcher ikke alltid godt med nøkkelhullskategoriene, så det kan forekomme noen feilkategoriseringer av produkter i analysene. Resultatet må derfor anses som et grovt estimat.

5 Resultater

5.1 Salt

5.1.1 Totalt saltinntak

Det overordnede målet for salt i Intensjonsavtalen er en reduksjon i det gjennomsnittlige saltinntaket til 7 g/dag innen 2025 målt ved natriumutskillelse i urin og kostholdsundersøkelser. Det er et langsiktig mål for helsemyndighetene å redusere saltinntaket til anbefalt maksimalt inntak på 5,75 g/dag. I rapporten «Utviklingen i norsk kosthold 2024» anslås det at saltinntaket er om lag 10-11 g/dag hos menn og ca. 7 g/dag hos kvinner basert på data fra ulike kilder, blant annet Tromsøundersøkelsen (2015-2016), HUNT (2017-2019) og Norkost 4 (2022-2023) (25).

Data fra de nasjonale kostholdsundersøkelsene blant voksne Norkost 3 (2010-2011) og Norkost 4 (2022-2023) indikerer at saltinntaket har vært relativt stabilt i perioden mellom disse undersøkelsene (8). Inntaket var estimert til å være 7,8 g/person per dag i aldersgruppen 18-70 år i Norkost 3 og 8,0 g/person per dag i en alders- og fødelandsmatchet gruppe i Norkost 4 (8). De viktigste kildene til salt blant voksne i 2022-2023 var kjøtt/kjøttprodukter (21 %), brød (16 %) og rent salt samt saltholdige kryddere (15 %). Fisk (6 %) og ost (8 %) var andre sentrale bidragsyttere til det totale saltinntaket (8). Hovedkildene til salt var de samme i 2010-2011 (Norkost 3) og i 2022-2023 (Norkost 4) (8;29).

I Helseundersøkelsen i Trøndelag (HUNT) fant man ingen endring i estimert saltinntak basert på urinprøver i gruppen 25-64 år mellom HUNT3 (2006-2008) og HUNT 4 (2017-2019), og estimert saltinntak i HUNT 4 var 11,1 g/dag for menn og 7,7 g/dag for kvinner (35). Dette samsvarer godt med nivåene som ble målt i Tromsøundersøkelsen i 2015-2016 blant voksne i alderen 40-69 år (33). Vi har ikke kjennskap til nyere data på salt målt i urinprøver, men i den 8. Tromsøundersøkelsen (2025-2026) samles det inn urin fra et utvalg av deltakerne, og resultatene vil kunne gi mer informasjon om utviklingen i saltinntaket de senere årene.

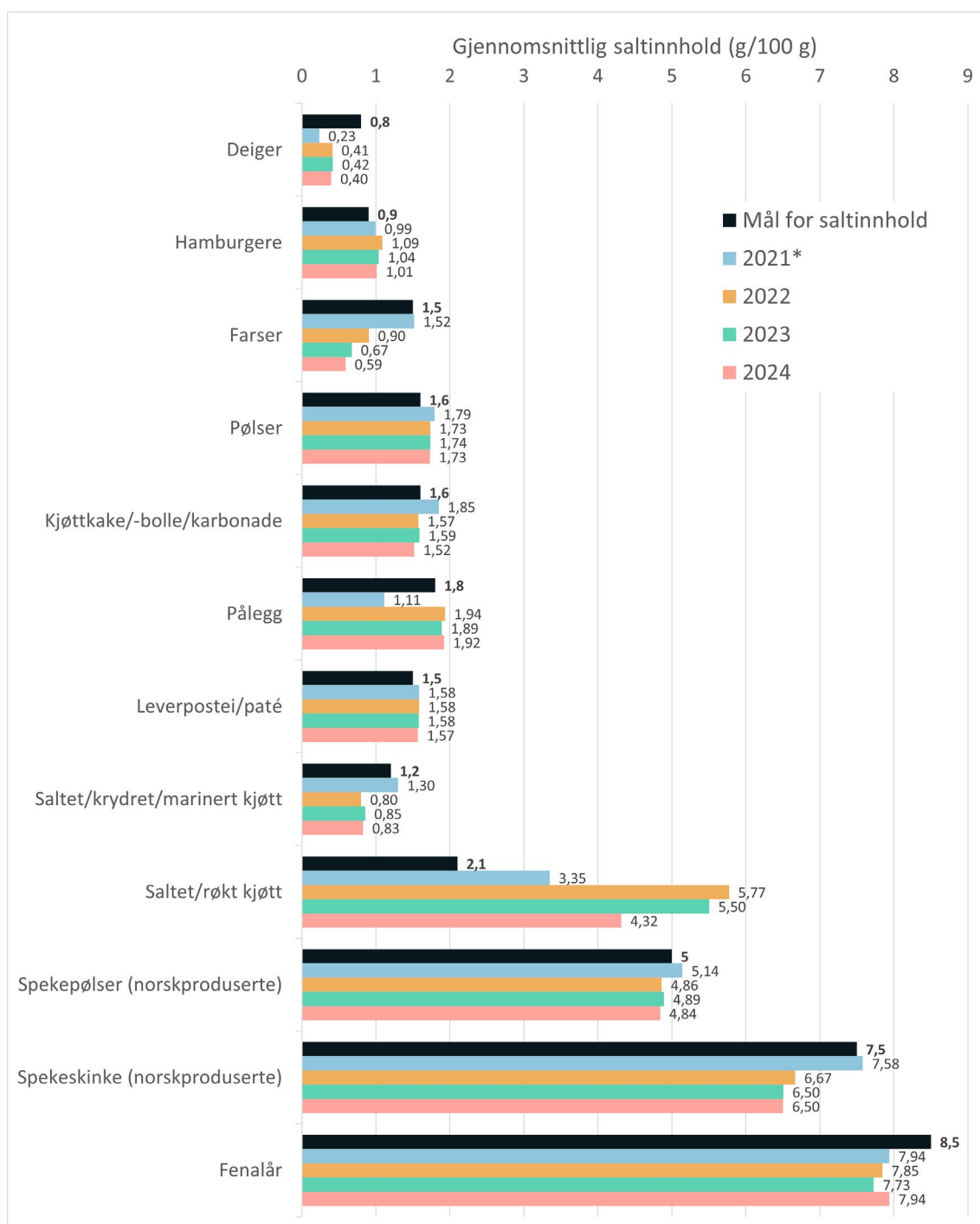
Data fra kostholdsstatistikken til SSB viser at estimert kjøpt mengde spiselig salt fra norske dagligvarebutikker per person økte fra 8,8 gram i 2018 til 9,6 gram i 2023 (36). Over samme periode økte imidlertid også estimert mengde energi per person (fra 9,5 til 10,4 MJ per person per dag), og dersom man ser på kjøp av salt målt per 10 MJ holdt dette seg imidlertid på samme nivå i perioden med 9,3 gram i 2018 og 9,2 g/dag per person i 2023. SSB-tallene fra tidsperioden 2018-2023 fanger imidlertid ikke opp eventuelle endringer i produktinnhold.

Oppsummert er det usikkert hva det faktiske saltinntaket i Norge er, og hvordan utviklingen har vært i avtaleperioden. Dette skyldes mangel på gode, landsrepresentative data, ettersom saltinntak måles mest presist gjennom urinprøver. Selv om saltinntak estimeres i de nasjonale kostholdsundersøkelsene, anses disse tallene som usikre da mengden salt brukt i matlaging og ved bordet er vanskelig å anslå.

5.1.2 Salt i kjøttprodukter

Kjøttprodukter er en betydelig kilde til salt i det norske kostholdet, og produkter av rødt og hvitt kjøtt bidro til sammen med 21 % av estimert saltinntak hos voksne i alderen 18-80 år i den nasjonale kostholdsundersøkelsen Norkost 4 (8).

Figur 2 viser data fra Tradesolution for utviklingen i salgsvektet gjennomsnittlig saltinnhold innen ulike varegrupper av kjøttprodukter i årene 2021-2024 sammenlignet med veiledende mål for saltinnhold som er definert for arbeidet i Intensjonsavtalen. I 8 av 12 varekategorier innenfor kjøtt og kjøttprodukter har det i årene 2022-2024 vært en reduksjon i vektet gjennomsnittlig saltinnhold på mellom 1 og 35 %, og i tre av disse (hamburgere, farser og saltet/røkt kjøtt) har reduksjonen vært på mer enn 5 % (se Tabell 2). I de fire siste kategoriene har det vært ingen endring eller maks 3 % økning. Totalt har andelen av kjøttprodukter som ligger under det veiledende saltmålet steget i perioden, fra 51 % i 2022 til 54 % i 2024. Det er imidlertid svært varierende fra kategori til kategori hvordan gjennomsnittlig saltinnhold i 2024 ligger an sett opp mot veiledende mål som er satt for kategorien (Figur 2 og Tabell 2).



Figur 2 Saltinnhold i ulike kategorier av kjøttprodukter i perioden 2021-2024 (gjennomsnittlig innhold, vektet for engrosomsetning)

* 2021-tallene er ikke direkte sammenlignbare med tallene for årene etter da kategoriseringen av dataene i Tradesolution ble endret fra 2022, og dette medførte at antallet produkter som ble inkludert i de ulike varegruppene endret seg noe.

Tabell 2 Saltinnhold i ulike kategorier av kjøttprodukter sammenlignet med veiledende mål i Intensjonsavtalen

Varekategori	Veiledende saltmål (g salt/100 g vare)	Antall produkter som inngikk i kategoriene ¹				Andel av produktene som oppfylte veiledende saltmål				Gjennomsnittlig saltinnhold ² (g salt/100 g vare)	Gj.sn. salt ² Andel av veiledende saltmål	Endring i gjennomsnittlig saltinnhold
		2021 ³	2022	2023	2024	2021 ³	2022	2023	2024	2024	2024	2022-2024
Deiger	0,8	68	108	108	99	72 %	73 %	69 %	72 %	0,40	50 %	-4 %
Hamburgere	0,9	90	83	95	99	31 %	29 %	35 %	43 %	1,01	112 %	-7 %
Farser	1,5	15	14	11	9	60 %	86 %	82 %	67 %	0,59	39 %	-35 %
Pølser	1,6	227	283	316	292	15 %	23 %	26 %	32 %	1,73	108 %	0 %
Kjøttkake/-bolle/karbonade	1,6	27	145	151	138	22 %	54 %	53 %	54 %	1,52	95 %	-4 %
Pålegg	1,8	200	320	331	312	37 %	43 %	44 %	46 %	1,92	107 %	-1 %
Leverpostei-Pate	1,5	48	66	64	62	48 %	42 %	42 %	47 %	1,57	104 %	-1 %
Saltet/krydret/marinert kjøtt	1,2	79	211	220	216	44 %	68 %	68 %	65 %	0,83	69 %	+3 %
Saltet/røkt kjøtt	2,1	254	243	251	225	48 %	32 %	29 %	30 %	4,32	206 %	-25 %
Spekepølser (norskproduserte)	5	204	238	257	249	65 %	80 %	82 %	82 %	4,84	97 %	0 %
Spekeskinke (norskproduserte)	7,5	54	111	112	88	63 %	82 %	83 %	85 %	6,50	87 %	-2 %
Fenalår	8,5	31	31	35	32	87 %	90 %	94 %	91 %	7,94	93 %	+1 %
Totalt for kjøtt		1297	1853	1951	1821	44 %	51 %	52 %	54 %			

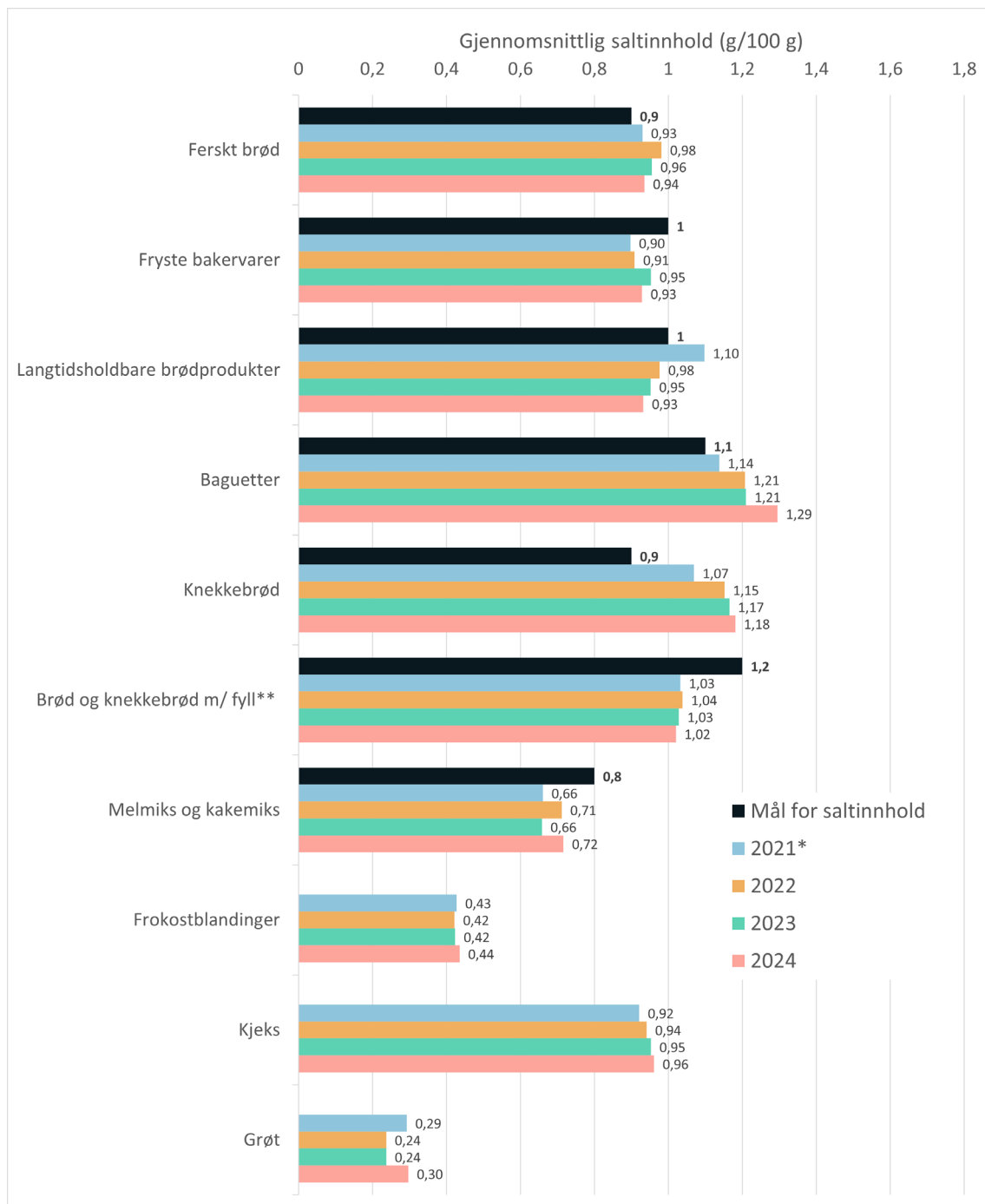
¹ 30 % av produkter innen hver kategori med lavest omsetning for det aktuelle år er ekskludert fra analysene

² Vektet for engrosomsetning

³ Data fra 2021 er markert grå og de er ikke direkte sammenlignbare pga. annen kategorisering

5.1.3 Salt i kornvarer

Innen matvaregruppen kornvarer er brød den største kilden til salt i kostholdet (8). Både i kategoriene ferskt brød og langtidsholdbare brødprodukter var det en 5 % reduksjon i salgsvektet gjennomsnittlig saltinnhold i perioden 2022-2024 (Figur 3 og Tabell 3). Innen de andre kornvarekategoriene var det liten endring eller noe økning i salgsvektet saltinnhold, men totalt sett i kategorien kornvarer var det flere enkeltprodukter som hadde et saltinnhold under veiledende saltmål i 2024 (67 %), sammenlignet med 2022 (56 %) (Tabell 3). I 2024 oppnådde 31 % av produktene i kategorien ferskt brød det veiledende saltmålet på maks 0,9 g salt per 100 g vare. Ikke alle veiledende saltmål har matchende varekategorier i Tradesolution, og disse er derfor oppgitt uten saltmål i figurer og tabeller.



Figur 3 Saltinnhold i ulike kategorier av kornvarer i perioden 2021-2024 (gjennomsnittlig innhold, vektet for engrosomsetning)

*2021-tallene er ikke direkte sammenlignbare med tallene for årene etter da kategoriseringen av dataene i Tradesolution ble endret fra 2022, og dette medførte at antallet produkter som ble inkludert i de ulike varegruppene endret seg noe.

** Inkluderer knekkebrød med salttopping

Tabell 3 Saltinnhold i ulike kategorier av kornvarer sammenlignet med veiledende mål i Intensjonsavtalen

Varekategori	Veiledende saltmål (g salt/100 g vare)	Antall produkter som inngikk i analysene ¹				Andel av produktene som oppfylte veiledende saltmål				Gjennomsnittlig saltinnhold ² (g salt/100 g vare)	Gj.sn. salt ² Andel av veiledende saltmål	Endring i gjennomsnittlig saltinnhold
		2021 ³	2022	2023	2024	2021 ³	2022	2023	2024	2024	2024	2022-2024
Ferskt brød	0,9	312	228	259	257	39 %	29 %	25 %	31 %	0,94	104 %	-5 %
Fryste bakervarer	1	278	366	446	444	60 %	62 %	63 %	63 %	0,93	93 %	+2 %
Langtidsholdbare brødprodukter	1	83	168	174	193	42 %	53 %	54 %		0,93	93 %	-5 %
Bagetter	1,1	73	131	122	98	45 %	60 %	59 %	61 %	1,29	118 %	+7 %
Knekkebrød	0,9	126	107	105	90	29 %	23 %	23 %	19 %	1,18	131 %	+3 %
Brød og knekkebrød m/ fyll ⁴	1,2	52	27	26	24	88 %	78 %	81 %	83 %	1,02	85 %	-2 %
Melmiks og kakemiks	0,8	174	180	190	179	64 %	64 %	62 %	70 %	0,72	90 %	+1 %
Frokostblandinger ⁵	0,3-0,8	109	140	145	146					0,44		+3 %
Kjeks ⁵	0,7/1,4	131	187	188	206					0,96		+2 %
Grøt ⁵	0,3/0,6	63	17	17	35					0,30		+25 %
Totalt		1401	1551	1672	1672							

¹ 30 % av produkter innen hver kategori med lavest omsetning for det aktuelle år er ekskludert fra analysene

² Vektet for engrosomsetning

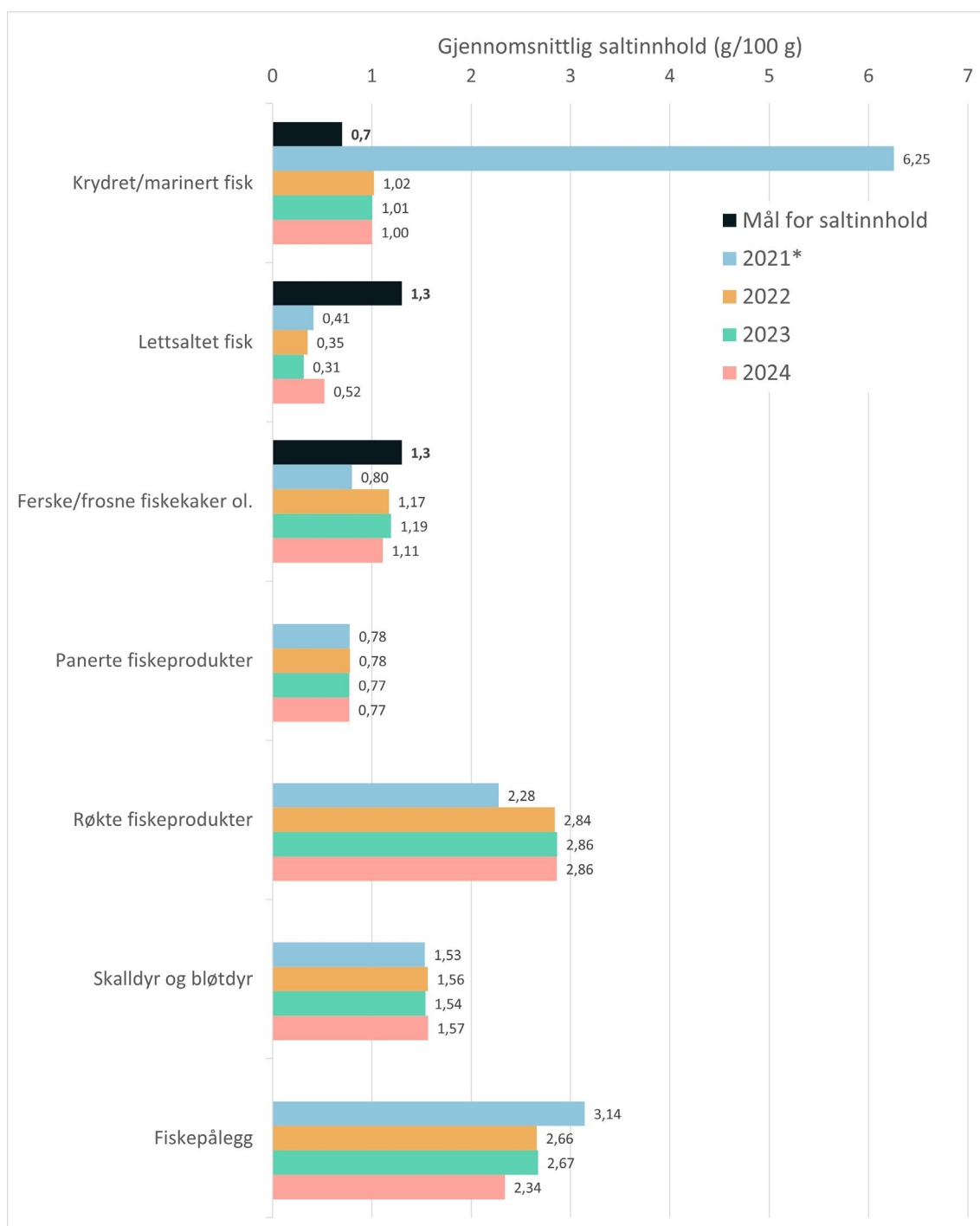
³ Data fra 2021 er markert grå og de er ikke direkte sammenlignbare pga. annen kategorisering

⁴ Inkluderer knekkebrød med salttopping

⁵ Frokostblandinger, kjeks og grøt har veiledende saltmål avhengig av type. Se Intensjonsavtalens Vedlegg 2 for liste over veiledende saltmål (2)

5.1.4 Salt i fiskeprodukter

Innen kategorien fiskeprodukter er det stor variasjon i saltinnhold, i avstand til veiledende mål for saltinnhold satt i Intensjonsavtalen og i antall produkter som inngår i de ulike undergruppene (se Figur 4 og Tabell 4). Data fra Tradesolution som er vist i figuren og tabellen dekker ikke alle undergruppene som det er gitt mål for i Intensjonsavtalen. Undergruppen 'Ferske og frosne fiskekaker o.l.' inkluderer fiskeboller, fiskepudding, fiskekaker, fiskeburger og laksepaté og er den største gruppen når det gjelder antall produkter med 282 produkter som inngikk i analysene fra Tradesolution i 2024 (Tabell 4). I perioden 2022-2024 var det 5 % reduksjon i salgsvektet gjennomsnittlig saltinnhold i denne subgruppen, og i 2024 lå 70 % av produktene under veiledende saltmål for slike produkter (1,3 g/100 g vare). Gruppen 'Fiskepålegg' er også relativt stor (n=171 produkter i 2024) og i denne gruppen har det også vært en reduksjon i vektet saltinnhold på 12 % fra 2022-2024. I Intensjonsavtalen er det oppgitt ulike veiledende saltmål for fem kategorier av fiskepålegg, mens dataene fra Tradesolution har kun én kategori for fiskepålegg. Det er derfor ikke mulig å oppgi andel som oppfyller veiledende mål for saltinnhold for disse produktene.



Figur 4 Saltinnhold i ulike kategorier av fiskeprodukter i perioden 2021-2024 (gjennomsnittlig innhold, vektet for engrosomsetning)

* I 2021-tallene er ikke direkte sammenlignbare med tallene for årene etter da kategoriseringen av dataene i Tradesolution ble endret fra 2022, og dette medførte at antallet produkter som ble inkludert i de ulike varegruppene endret seg noe.

Tabell 4 Saltinnhold i ulike kategorier av fiskeprodukter sammenlignet med veiledende mål i Intensjonsavtalen

Varekategori	Veiledende saltmål (g salt/100 g vare)	Antall produkter som inngikk i analysene ¹				Andel av produktene som oppfylte veiledende saltmål				Gjennomsnittlig saltinnhold ² (g salt/100 g vare)	Gj.sn. salt ² Andel av veiledende saltmål	Endring i gjennomsnittlig saltinnhold
		2021 ³	2022	2023	2024	2021 ³	2022	2023	2024			
Krydret/marinert fisk	0,7	6	9	8	7	0 %	22 %	25 %	14 %	1,00	143 %	-2 %
Lettsaltet fisk	1,3	26	34	30	30	54 %	71 %	70 %	67 %	0,52	40 %	+48 %
Ferske/frosne fiskekaker o.l. ⁴	1,3	292	277	286	282	73 %	68 %	68 %	70 %	1,11	85 %	-5 %
Panerte fiskeprodukter	0,7-1,0	29	29	30	22					0,77	96 %	-1 %
Røkte fiskeprodukter ⁵	2,0-3,0	123	88	82	85					2,86	143 %	+1 %
Skalldyr og bløtdyr	1,6-2,3	73	138	154	147					1,57	78 %	0 %
Fiskepålegg	1,0-7,3	106	156	168	171					2,34	78 %	-12 %
Totalt		745	880	914	905							

¹ 30 % av produkter innen hver kategori med lavest omsetning for det aktuelle år er ekskludert fra analysene

² Vektet for engrosomsetning

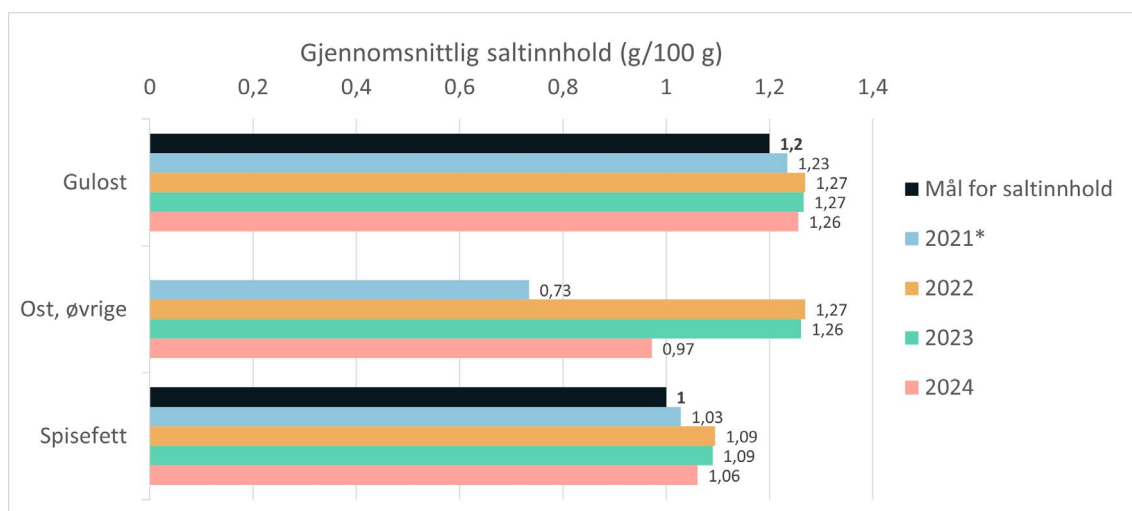
³ Data fra 2021 er markert grå og er ikke direkte sammenlignbare pga. annen kategorisering

⁴ Fiskeboller, fiskepudding, fiskekaker, fiskeburger og laksepaté

⁵ Varm- og kaldrøkte fiskeprodukter av rød og hvit fisk som røkelaks, gravlaks, varmrøkt makrell, kaldrøkt makrell, peppermakrell, varmrøkt skivet fiskefilet, kaldrøkt skivet fiskefilet m.fl.

5.1.5 Salt i ost og spisefett

Ost bidrar med 8 % av saltet i kostholdet til voksne, mens smør, margarin og olje bidrar med 2 % ifølge tall fra Norkost-undersøkelsen (8). I årene 2022-2024 har det vært en reduksjon på 1-23 % i salgsvektet gjennomsnittlig saltinnhold innen kategoriene som måles for ost og spisefett i Tradesolution (se Figur 5 og Tabell 5). Totalt lå 47 % av gulostene under det veiledende saltmålet for kategorien som er på 1,2 g/100 g vare.



Figur 5 Saltinnhold i ulike kategorier av ost og spisefett i perioden 2021-2024 (gjennomsnittlig innhold, vektet for engrosomsetning)

* I 2021-tallene er ikke direkte sammenlignbare med tallene for årene etter da kategoriseringen av dataene i Tradesolution ble endret fra 2022, og dette medførte at antallet produkter som ble inkludert i de ulike varegruppene endret seg noe.

Tabell 5 Saltinnhold i ost og spisefett sammenlignet med veiledende mål i Intensjonsavtalen

Varekategori	Veiledende saltmål (g salt/100 g vare)	Antall produkter som inngikk i analysene ¹				Andel av produktene som oppfylte veiledende saltmål				Gjennomsnittlig saltinnhold ² (g salt/100 g vare)	Gj.sn. salt ² Andel av veiledende saltmål	Endring i gjennomsnittlig saltinnhold
		2021 ³	2022	2023	2024	2021 ³	2022	2023	2024	2024	2024	2022-2024
Gulost	1,2	338	354	390	496	41 %	46 %	45 %	47 %	1,26	105 %	-1 %
Ost, øvrige	0,8-2,4	397	392	406	500					0,97	46 %	-23 %
Spisefett	1	95	176	198	218	59 %	61 %	64 %	65 %	1,06	106 %	-3 %
Totalt		492	568	604	718							

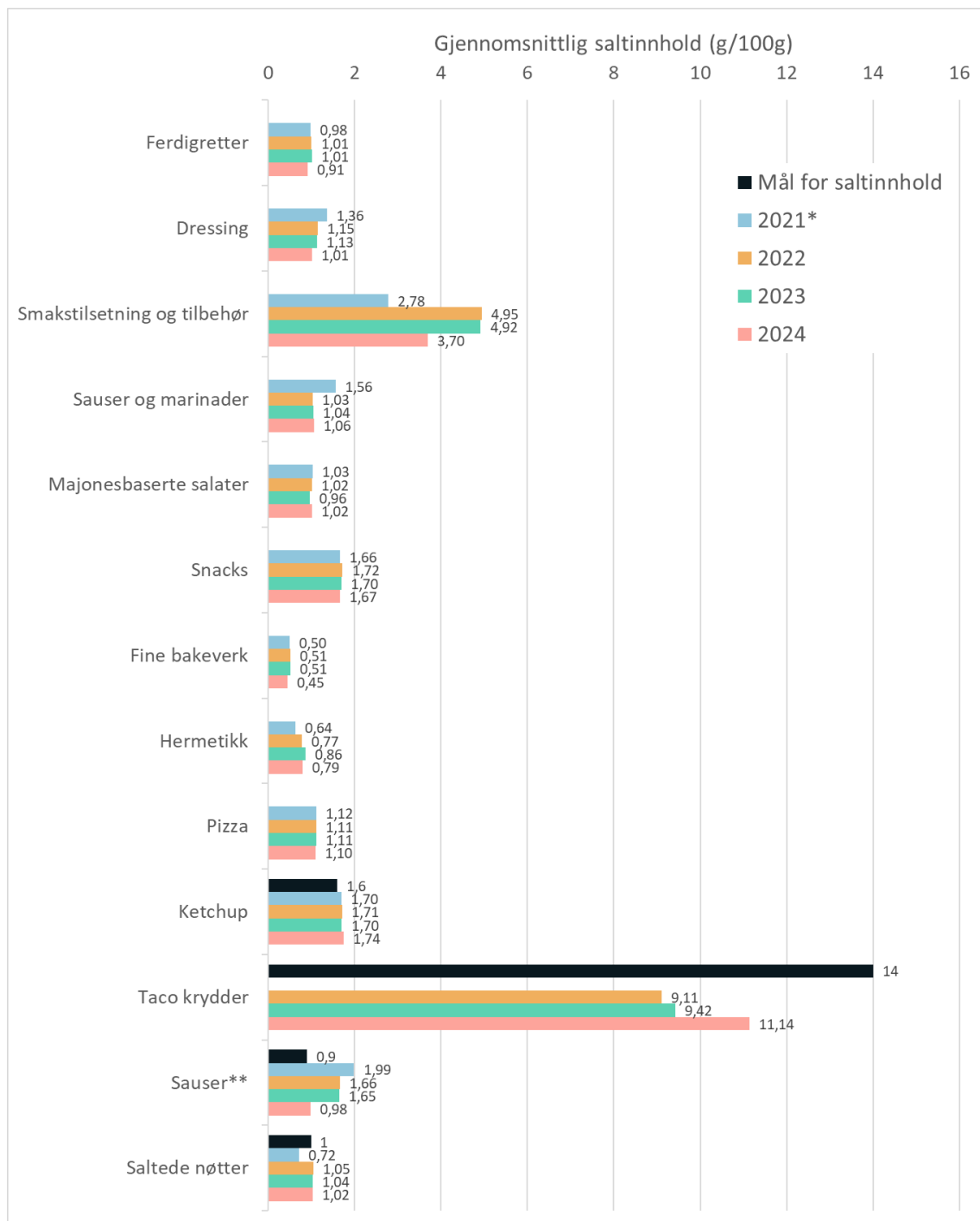
¹ 30 % av produkter innen hver kategori med lavest omsetning for det aktuelle år er ekskludert fra analysene

² Vektet for engrosomsetning

³ Data fra 2021 er markert grå og er ikke direkte sammenlignbare pga. annen kategorisering

5.1.6 Salt i ferdigretter og andre produkter

Utviklingen i salgsvektet saltinnhold i ferdigretter og en rekke ulike andre produktgrupper er vist i Figur 6 og Tabell 6. Overordnet ses det en positiv utvikling med redusert saltinnhold i de fleste kategoriene (9 av 14) i årene 2022-2024. Reduksjonen ser ut til å ha vært spesielt stor i produktgruppen 'Saus', som inkluderer både saus fra pulver, spiseklare sauser, pastasauser o.l. (- 41 %) og i gruppen 'Smakstilsetninger og tilbehør' (- 25 %). Produktgruppen 'Ferdigretter' er stor og omfattet 821 produkter i 2024. I denne gruppen var det 9 % reduksjon i salgsvektet saltinnhold i perioden 2022-2024. Gruppen 'Tacokrydder' var den eneste gruppen med en større økning i saltinnhold over perioden (+ 22 %). Veiledende mål for saltinnhold i henhold til Intensjonsavtalen gjelder for undergrupper innenfor flere av disse varegruppene så de er derfor ikke oppgitt i figur og tabell.



Figur 6 Saltinnhold i ferdigretter og andre produkter i perioden 2021-2024 (gjennomsnittlig innhold, vektet for engrosomsetning)

* I 2021-tallene er ikke direkte sammenlignbare med tallene for årene etter da kategoriseringen av dataene i Tradesolution ble endret fra 2022, og dette medførte at antallet produkter som ble inkludert i de ulike varegruppene endret seg noe.

** Sauser som pulver, spiseklare, pastasaus mm.

Tabell 6 Saltinnhold i ferdigretter og andre produkter sammenlignet med veiledende mål i Intensjonsavtalen

Varekategori	Veiledende saltmål (g salt/100 g vare)	Antall produkter som inngikk i analysene ¹				Andel av produktene som oppfylte veiledende saltmål				Gjennomsnittlig saltinnhold ² (g salt/100 g vare)	Gj.sn. salt ² Andel av veiledende saltmål	Endring i gjennomsnittlig saltinnhold
		2021 ³	2022	2023	2024	2021 ³	2022	2023	2024	2024	2024	2022-2024
Ferdigretter	16 verdier	930	769	798	821					0,91		-9 %
Dressing	0,6-1,6	153	114	132	140					1,01		-12 %
Smakstilsetning og tilbehør	0,8-15	163	226	242	224					3,70		-25 %
Sauser og marinader	0,9-12,7	92	233	234	259					1,06		+3 %
Majonesbaserte salater	0,7-1,2	112	164	186	220					1,02		0 %
Snacks	1,0-2,6	304	342	345	365					1,67		-3 %
Fine bakverk	0,5-1,4	484	253	293	263					0,45		-12 %
Hermetikk	0,6-3,3	197	10	10	8					0,79		+3 %
Pizza	1,2/0,9	121	251	249	272					1,10		-1 %
Ketchup	1,6	27	34	36	34	22 %	15 %	14 %	18 %	1,74	109 %	+2 %
Taco krydder	14		43	45	45	-	9 %	11 %	9 %	11,14	81 %	+22 %
Sauser ⁴	0,9	382	242	263	266	42 %	52 %	51 %	52 %	0,98	109 %	-41 %
Saltede nøtter	1,0	128	147	160	176	74 %	68 %	64 %	62 %	1,02	102 %	-3 %
Totalt		3191	2895	3061	3189							

¹ 30 % av produkter innen hver kategori med lavest omsetning for det aktuelle år ble ekskludert fra analysene

² Vektet for engrosomsetning

³ Data fra 2021 er markert grå og er ikke direkte sammenlignbare pga. annen kategorisering

⁴ Sauser som pulver, spiseklare og pastasauser

5.1.7 Trender i saltinnhold versus mål satt i Intensjonsavtalen

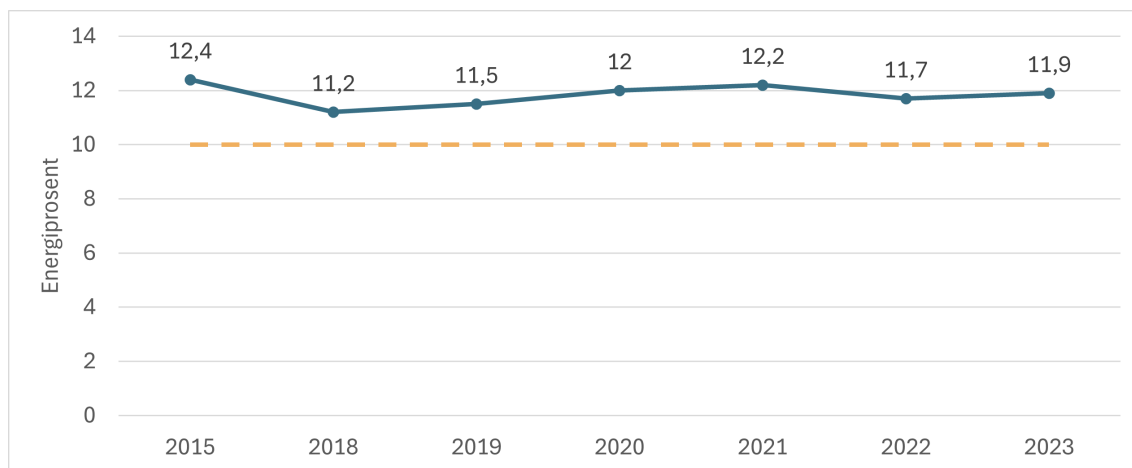
Det er en utfordring å måle saltinntaket i befolkningen, og det mangler gode data på faktisk saltinntak i Norge over tid. Både kostholdsundersøkelsen Norkost, SSBs kostholdsstatistikk og måling i urinprøver i helseundersøkelsene HUNT og Tromsø antyder at saltinntaket i Norge i dag er høyere enn ønskelig og fortsatt høyere enn målet på 7 g/dag som er satt i Intensjonsavtalen.

Dataene fra Tradesolution indikerer imidlertid at det har skjedd en positiv utvikling i perioden 2022-2024 når det gjelder saltinnhold innenfor mange varekategorier som utgjør viktige saltkilder i kostholdet, blant annet i kategoriene brød, ost, kjøttprodukter og sauser. Saltmålene som er satt for spesifikke varekategorier i Intensjonsavtalen ble definert for å være veiledende i produktutvikling, og varekategoriene matcher i varierende grad kategoriinndelingen i Tradesolution. For mange varegrupper er det dermed ikke mulig å vurdere om veiledende saltmål er oppnådd, men Tradesolution-dataene kan indikere om det har vært positive endringer over tid.

Endringer i produktinnhold er foreløpig ikke fanget opp i SSBs kostholdsstatistikk, da SSB kun har brukt én verdi for saltinnhold per produkt for hele tidsperioden 2018-2024. I 2026 vil SSB publisere ny statistikk basert på oppdatert produktinformasjon, og man vil da bedre kunne se hvilken effekt endret saltinnhold i produkter eventuelt har på forbruket av salt.

5.2 Tilsatt sukker

Målet i Intensjonsavtalen er at maksimalt 10 E% skal komme fra tilsatt sukker, målt på engrosnivå. Fra 2015 til 2023 gikk engrosforbruket av tilsatt sukker (inkludert honning, sukker og importerte sukkervarer) ned fra 12,4 E% (84 g/dag per person) i 2015 til 11,9 E% (77 g/dag per person) i 2023 (26). Tall på engrosnivå viser at kostens innhold av tilsatt sukker har gått ned fra 17 til 12 energiprosent i perioden 2000-2023, og har holdt seg på ca. 12 energiprosent siden 2020 (Figur 7) (26), noe som fortsatt er høyere enn anbefalt og høyere enn målet om maks 10 E%.



Figur 7 Engrosforbruk av tilsatt sukker (energiprosent) i perioden 2015-2023

Stiplet gul linje viser mål for Intensjonsavtalen (maks 10 E%). Kilde: Utviklingen i norsk kosthold 2024 (26).

Tall fra SSBs kostholdsstatistikk viser utviklingen i omsetningen av sukkerarter fra mat og drikkevarer i dagligvarebutikker i perioden 2018-2023. I disse tallene inngår imidlertid *alt* sukker, også sukker som naturlig finnes i f.eks. melk og frukt og bær, i tillegg til tilsatt sukker. I perioden 2018-2023 var det en økning i gjennomsnittlig totalt salg av sukkerarter fra 16,9 E% til 17,6 E% (36).

Tall fra den nasjonale kostholdsundersøkelsen Norkost viste et gjennomsnittlig energiinntak fra tilsatt sukker på 7 E% både i 2010-2011 (Norkost 3) og i 2022-2023 (Norkost 4), noe som indikerer ingen endring (8). I følge Norkost 4 var de viktigste kildene til tilsatt sukker 'Sukker/søtsaker' (28 %), 'Saft/brus med sukker' (23 %) og 'Kaker' (17 %) (8). Når man sammenligner utviklingen fra 2010-2011 (Norkost 3) til 2022-2023 (Norkost 4), ser man at selv om hovedkildene har vært de samme, har det vært en økning i prosentandelen av det totale sukkerinntaket fra 'Sukker/søtsaker', samt en nedgang fra 'Saft/brus og lignende med sukker' i perioden (8;29).

I perioden Intensjonsavtalen har vært gjeldende har det vært en tydelig dreining i forbruket fra brus med tilsatt sukker til brus med søtstoff (25). I 2015 var forbruket av brus med tilsatt sukker 55 liter per person per år, mens det i 2023 var redusert til 43 liter. Samtidig økte forbruket av brus med søtstoff fra 39 liter i 2015 til 72 liter per person per år i 2023 (25). Totalsalget av energidrikker har økt betydelig i perioden, fra 3,6 liter per person per år i 2015 til 13,2 liter per person i 2023, som er en økning på 267 % på engrosnivå (25). Dette omfatter både sukkerholdig og kunstig søtet energidrikk. Statistikk fra bryggeri og drikkevareforeningen, som også inkluderer salgstall fra 2024, viser en økning fra omtrent 19 millioner liter i 2015 til 78 millioner liter i 2024, noe som utgjør en total økning på over 300 % (37). I 2024 utgjorde volumandelen energidrikker tilsatt sukker 61 % av solgte energidrikker (37).

5.2.1 Sukker innen spesifikke varekategorier

Tall for gjennomsnittlig totalt innhold av sukkerarter innen noen spesifikke varekategorier for årene 2018-2024 er angitt i Tabell 7 og er basert på årlige uttrekk av data fra Tradesolution. Tallene viser generelt liten stabilitet i salgsvektet gjennomsnittlig sukkerinnhold fra år til år, og det ses dermed heller ingen tydelige trender over tid. Det er vanskelig å sammenligne nyere tall med tall fra før 2022 (markert i lys grå farge i tabellen), da produktkategoriseringen ble noe endret fra 2021 til 2022. Vektet gjennomsnittlig sukkerinnhold har tilsynelatende økt i de fleste av varekategoriene (7 av 11) mellom 2022 og 2024, men generelt ser man store svingninger fra år til år innen de fleste varekategorier. Dette kan skyldes at det også er stor variasjon i antallet produkter som har inngått i analysene i hver produktkategori for hvert år (se Tabell 8) og at varegruppene er svært vide.

I og med at brus-kategorien som er benyttet i Tradesolution-kategoriseringen ikke inkluderer brusdrikker med søtstoff, så fanges ikke dreining mot en høyere andel drikker med søtstoff opp i analysene fra Tradesolution.

Tabell 7 Gjennomsnittlig innhold av sukkerarter i utvalgte produktkategorier og endringer i perioden 2018-2024*

	Gjennomsnittlig sukkerinnhold** g/100 g vare							Endring	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2018-2021	2022-2024
Kaker inkl. boller, kjeks, m.m.	18,2	18,3	17,7	18,8	21,9	22,2	18,1	+3,4 %	-17,3 %
Sjokolade og søtsaker	53,0	53,1	54,1	54,9	49,6	51,5	51,8	+3,6 %	+4,3 %
Honning og søtt pålegg	53,2	51,3	48,7	47,8	43,6	42,3	50,6	-10,3 %	+16,1 %
Desserter	18,2	18,4	12,6	12,7	14,5	14,6	16,0	-30,5 %	+10,3 %
Brødvarer	3,8	2,1	2,0	1,9	2,7	0,8	2,1	-48,9 %	-20,7 %
Frokostblandinger	15,3	15,1	13,9	12,6	11,9	13,4	13,0	-17,6 %	+8,6 %
Brus med sukker, nektar, etc.	7,7	8,0	8,4	6,6	6,1	7,3	10,4	-14,2 %	+69,9 %
Fløte, is, m.m.	15,5	15,4	5,3	5,1	11,1	11,8	13,3	-67,2 %	+19,9 %
Melk	4,7	4,7	4,9	4,7	4,8	5,2	4,9	+1,2 %	+2,0 %
Yoghurt	8,5	8,0	9,6	9,3	8,3	8,1	7,8	+8,7 %	-6,6 %
Syltetøy, konserver	40,6	39,3	36,7	34,6	35,6	34,9	34,0	-14,8 %	-4,7 %

* Data fra 2018-2021 (markert i grått) og er ikke direkte sammenlignbare med 2022-2024 pga. annen kategorisering

** Vektet etter engrosomsetning

Tabell 8 Gjennomsnittlig antall varer i produktkategoriene for sukkerarter i perioden 2018-2024*

	Antall varer i kategorien**							Endring i antall	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2018-2021*	2022-2024
Kaker inkl. boller, kjeks, m.m.	701	1 026	984	817	740	878	969	+16,5 %	+30,9 %
Sjokolade og søtsaker	869	962	837	810	1 083	1 195	1 258	-6,8 %	+16,2 %
Honning og søtt pålegg	83	81	82	81	45	50	78	-2,4 %	+73,3 %
Desserter	98	102	121	143	108	115	137	+45,9 %	+26,9 %
Brødvarer	418	1 005	797	825	990	1 108	963	+97,4 %	-2,7 %
Frokostblandinger	153	142	142	134	117	129	180	-12,4 %	+53,8 %
Brus med sukker, nektar, etc.	558	776	619	927	881	942	998	+66,1 %	+13,3 %
Fløte, is mm.	207	232	297	265	315	329	351	+28,0 %	+11,4 %
Melk	138	205	310	255	232	216	244	+84,8 %	+5,2 %
Yoghurt	76	49	149	212	240	232	229	+178,9 %	-4,6 %
Syltetøy, konserver	112	125	129	149	171	212	220	+33,0 %	+28,7 %
Totalt	3413	4705	4467	4618	4922	5406	5627	+35,3 %	+14,3 %

* Data fra 2018-2021 (markert i grått) og er ikke direkte sammenlignbare med 2022-2024 pga. annen kategorisering

** Hvert år ble de 30 % av produktene med lavest engrosomsetning ekskludert fra analysene. Mange av disse hadde 0 volum i omsetning.

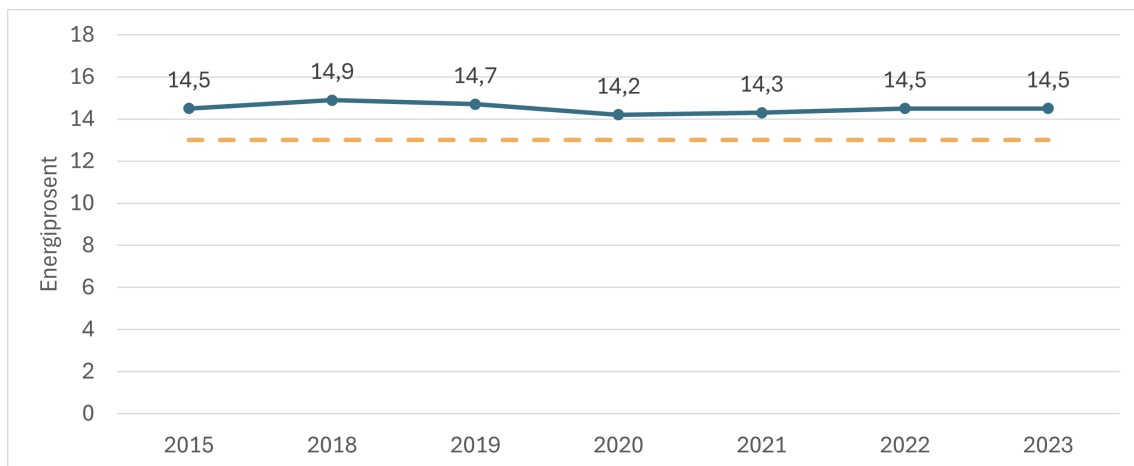
5.2.2 Trender i sukkerinnhold versus mål satt i Intensjonsavtalen

Målet i Intensjonsavtalen var at kostens innhold av tilsatt sukker var redusert til 10 E% innen 2025 målt ved matforsyningsstatistikk og forbruksundersøkelser. Tilsatt sukker har holdt seg nokså stabilt på 12 E% siden 2015, basert på matforsyningsstatistikk.

Tall fra SSBs kostholdsstatistikk tyder på en økning i inntaket av sukkerarter totalt sett, men dette inkluderer også sukker som naturlig finnes i matvarer og ikke kun tilsatt sukker. Det er vanskelig å tolke resultatene fra Tradesolution for endringer i totalt sukkerinnhold innen spesifikke produktkategorier over perioden da det ser ut til å være store svingninger i salgsvektet gjennomsnitt fra år til år innen hver kategori.

5.3 Mettet fett

Tall på engrosnivå viser at kostholdets innhold av mettet fett siden 2015 har ligget mellom 14 og 15 E% og det utgjorde ca. 15 E% i 2023, som vist i Figur 8 (26). Dette er høyere enn målet i Intensjonsavtalen om maks 13 E%.



Figur 8 Engrosforbruk av mettet fett (energi prosent) i perioden 2015-2023

Stiplet gul linje viser mål for Intensjonsavtalen (maks 13 E%). Kilde: Utviklingen i norsk kosthold 2024 (26).

Tall fra SSBs kostholdsstatistikk viste at gjennomsnittlig totalt forbruk av mettet fett per person lå relativt stabilt på 14,6-14,8 E% i perioden 2018 til 2023 (36).

Tall fra de nasjonale kostholdsundersøkelsene Norkost 3 (2010-2011) og Norkost 4 (2022-2023) viser at inntaket av mettet fett har vært stabilt i befolkningen, med 34 g/dag per person, tilsvarende 13 E% i begge undersøkelsene (8).

Ifølge Norkost 4 var den viktigste kilden til mettet fett ost (22 %). Nest største kilde var kjøtt og kjøttprodukter (19 %). Andre betydelige kilder var matvaregruppene 'Smør/margarin/olje/dressing' (16%) og 'Fløte, fløteprodukter' (8 %) (8). Hovedkildene til mettet fett har vært relativt stabile fra 2010-2011 (Norkost 3) til 2022-2023 (Norkost 4). Det ble imidlertid observert en liten økning i det prosentvise bidraget fra ost, fra 20 % til 22 %, samtidig som det var en liten reduksjon i bidraget fra 'Smør, margarin, olje', fra 20 % til 17 % (8;29).

5.3.1 Mettet fett innen spesifikke varekategorier

Tabell 9 og Tabell 10 viser data for utvalgte varegrupper i Tradesolution. Tilsvarende som for sukker er varekategoriene brede, og det ses til dels store endringer fra år til år både i antall produkter som er inkludert i de ulike varekategoriene og i vektet innhold av mettet fett. Det er dermed vanskelig å tolke om endringer man ser i gjennomsnittlig innhold representerer endringer i produktsammensetning, eller om det reflekterer at enkelte produkter har gått inn/ut av kategorien eller fått stor endring i salgsvolum. Et eksempel er ost, som er den største kilden til mettet fett i kostholdet, og som har hatt en 3 % reduksjon i gjennomsnittlig innhold av mettet fett fra 2022 til 2024 (Tabell 9). Samtidig har antall oster som er inkludert i kategorien til Tradesolution økt fra 683 i 2022 til 975 i 2024 (Tabell 10). Endringer i salg av produkter i kategorien, som f.eks. en stor økning i salget av cottage cheese de siste årene (38), som har lite fett, kan også påvirke bildet. Kategoriseringen er litt for bred til å konkludere rundt trender i innhold av mettet fett innen spesifikke varekategorier.

Tabell 9 Gjennomsnittlig innhold av mettet fett i utvalgte produktkategorier og endringer i perioden 2018-2024*

Varekategori	Gjennomsnittlig innhold av mettet fett** g/100 g vare							Endring	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2018-21	2022-24
Kjøtt - fersk og fryst	5,1	5,1	5,8	5,9	10,2	8,8	7,0	+16,3 %	-30,6 %
Kjøttdeig, hermetisert kjøtt og kjøttfarse	5,9	5,8	5,3	5,4	5,9	6,0	6,0	-8,5 %	+1,7 %
Kjøttpålegg	9,1	8,7	10,4	10,4	6,9	6,9	6,8	+14,0 %	-2,5 %
Smør og smørblandet margarin	52,9	52,9	40,9	49,3	41,0	38,8	38,5	-6,7 %	-6,3 %
Margarin og lettmargin	25,1	23,9	14,4	15,7	20,8	23,0	22,4	-37,4 %	+7,6 %
Olje, majones og dressing	6,8	7,0	8,1	8,0	24,3	23,6	24,4	+18,1 %	+0,5 %
Kaker inkl. boller, kjeks, m.m.	4,7	4,5	4,5	4,3	6,7	6,6	6,7	-8,4 %	+0,7 %
Sjokolade og søtsaker	11,0	10,8	8,6	8,3	12,0	12,8	12,6	-24,8 %	+5,3 %
Snack	4,3	4,1	4,4	4,1	9,0	8,5	8,1	-3,5 %	-10,1 %
Desserter	4,7	4,5	3,3	3,9	4,1	4,0	4,0	-15,4 %	-3,0 %
Brødvarer	1,2	0,8	0,7	0,7	0,4	0,3	0,9	-46,6 %	+100,6 %
Ost	17,1	17,0	17,2	17,4	16,4	16,2	15,9	+1,8 %	-3,2 %
Fløte, rømme, is	9,8	9,6	16,4	16,6	13,1	12,2	13,0	+70,1 %	-0,4 %
Melk	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,9	+24,5 %	+4,3 %
Yoghurt	0,9	0,7	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	+118,5 %	+0,7 %

* Data fra 2018-2021 (markert i grått) og er ikke direkte sammenlignbare med 2022-2024 pga. annen kategorisering ** Vektet etter engrosomsetning

Tabell 10 Gjennomsnittlig antall varer i produktkategoriene for mettet fett i perioden 2018-2024*

Varekategori	Antall varer i kategorien**							Endring	
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2018-21	2022-24
Kjøtt - fersk og fryst	1115	951	941	1 006	988	1 022	1 003	-9,8 %	+1,5 %
Kjøttdeig, hermetisert kjøtt og kjøttfarse	735	800	972	980	304	328	319	+33,3 %	+4,9 %
Kjøttpålegg	638	608	620	587	585	655	637	-8,0 %	+8,9 %
Smør og smørblandet margarin	18	17	29	31	54	72	73	+72,2 %	+35,2 %
Margarin og lettmargin	49	48	43	40	48	69	57	-18,4 %	+18,8 %
Olje, majones og dressing	275	313	248	253	304	392	424	-8,0 %	+39,5 %
Kaker inkl. boller, kjeks, m.m.	689	943	821	755	683	830	765	+9,6 %	+12,0 %
Sjokolade og søtsaker	729	752	642	617	854	1 018	1 076	-15,4 %	+26,0 %
Snack	270	301	298	293	506	508	554	+8,5 %	+9,5 %
Desserter	70	71	91	108	90	93	99	+54,3 %	+10,0 %
Brødvarer	449	973	877	797	1 025	1 160	1 006	+77,5 %	-1,9 %
Ost	561	529	519	553	683	937	975	-1,4 %	+42,8 %
Fløte, rømme, is	182	209	276	241	295	312	319	+32,4 %	+8,1 %
Melk	165	198	268	240	214	208	243	+45,5 %	+13,6 %
Yoghurt	80	45	162	200	233	228	222	+150,0 %	-4,7 %
Totalt	6025	6758	6807	6701	6866	7832	7772	+11,2 %	+13,2 %

* Data fra 2018-2021 (markert i grått) og er ikke direkte sammenlignbare med 2022-2024 pga. annen kategorisering ** Hvert år ble de 30 % av produktene med lavest engrosomsetning ekskludert fra analysene. Mange av disse hadde 0 volum i omsetning

5.3.2 *Trender i mettet fett versus mål satt i Intensjonsavtalen*

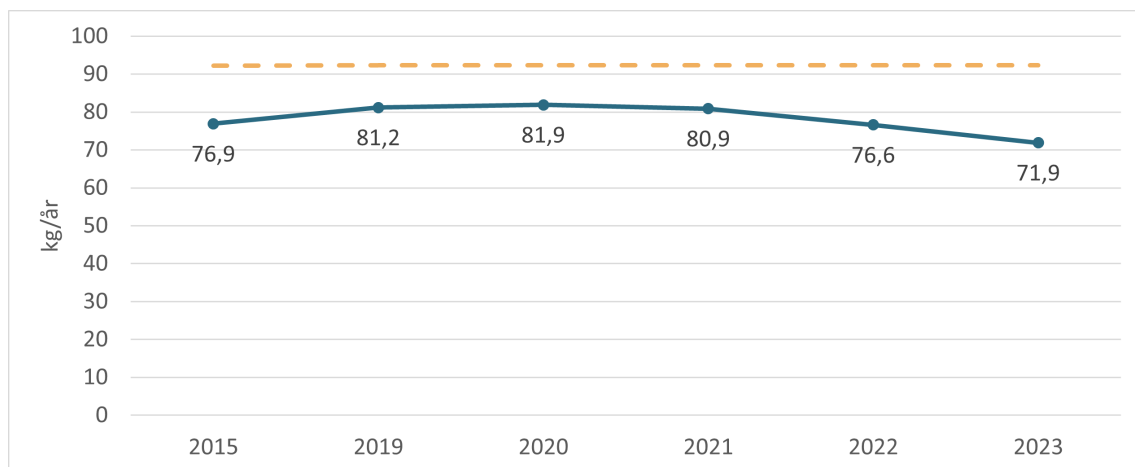
Målet i Intensjonsavtalen var at kostens innhold av mettet fett skulle være redusert til 13 E% innen 2025 målt ved matforsyningsstatistikk og SSBs forbruksundersøkelser. Det langsiktige målet var 10 E%. Kostens innhold av mettet fett har imidlertid holdt seg stabilt siden 2015 og ligget mellom 14 og 15 E% målt ved matforsyningsstatistikk, og målet om reduksjon er ikke oppnådd. Det kan ikke utelukkes at det kan ha skjedd positive endringer i innhold av mettet fett innenfor noen varekategorier, men varegruppeinndelingen i Tradesolution er for bred til å kunne dokumentere dette.

5.4 Grønnsaker, frukt og bær, grove kornprodukter og sjømat (#MerAv-mat)

Innsatsområde 4 i Intensjonsavtalen har som overordnet mål å øke befolkningens inntak av frukt og bær, grønnsaker, grove kornprodukter og sjømat med 20 % fra nivået i 2015.

5.4.1 *Grønnsaker*

Engrosforbruket av grønnsaker var på 76,9 kg/år per person i 2015 og 71,9 kg/år per person i 2023 (25;26). Dette utgjør en nedgang over hele perioden på 5 kg/år (6,5 %), hvorav den største nedgangen (4,7 kg/år) var fra 2022 til 2023 (6,1 %). En 20 % økning i inntaket av grønnsakforbruket tilsier at forbruket i 2025 skulle være 92 kg grønnsaker per person per år. I disse tallene er det ikke tatt høyde for svinn etter engrosleddet. Utviklingen i engrosforbruket av grønnsaker er framstilt i Figur 9.



Figur 9 Engrosforbruket av grønnsaker (kg/år per person) i perioden 2015-2023

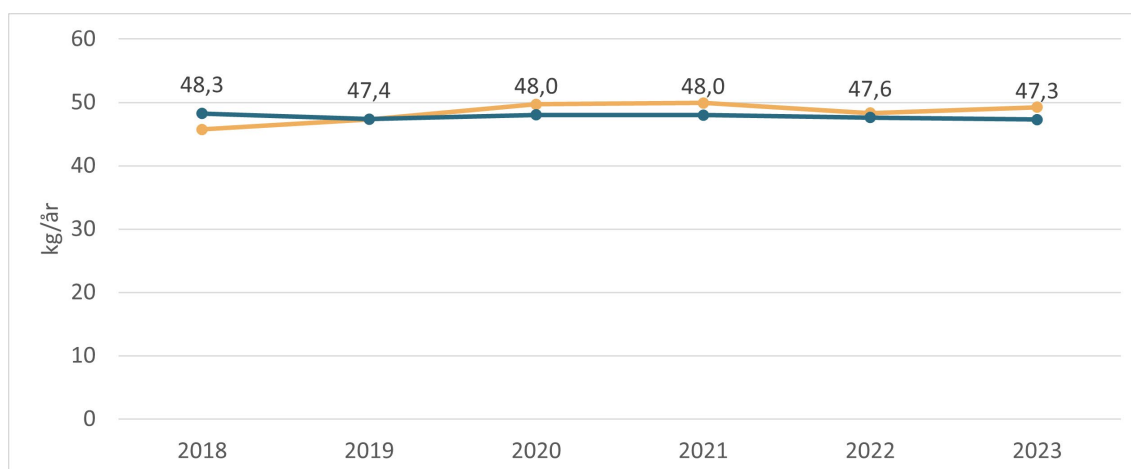
Stiplet gul linje viser mål for Intensjonsavtalen (20% økning fra 2015 til 2025, til 92 kg/år).

Kilde: Utviklingen i norsk kosthold 2024 (25;26).

Data fra SSBs kostholdsstatistikk over solgt spiselig mengde grønnsaker og grønnsakprodukter i perioden 2018-2023 viser samme trend som engrosforbruket (39). Spiselig mengde har endret seg lite i perioden og trenden indikerer en reduksjon på 1 kg/år per person (2 %) (Figur 10).

I motsetning til den nedadgående trenden i engrosforbruket viste resultatene fra de nasjonale kostholdsundersøkelsene Norkost 3 og Norkost 4 at inntaket av grønnsaker (spist mengde) økte med rundt 15 g/dag per person (11 %) fra 2010-2011 til 2022-2023 (8). En mulig forklaring på at spist mengde har økt selv om engrosforbruket og omsetningen i butikk har gått ned i perioden 2015-2023 kan være mindre matsvinn. Det gjennomsnittlige inntaket av grønnsaker

var imidlertid langt lavere også i 2022-2023 enn Helsedirektoratets anbefaling om å spise minst 250 g/dag per person.



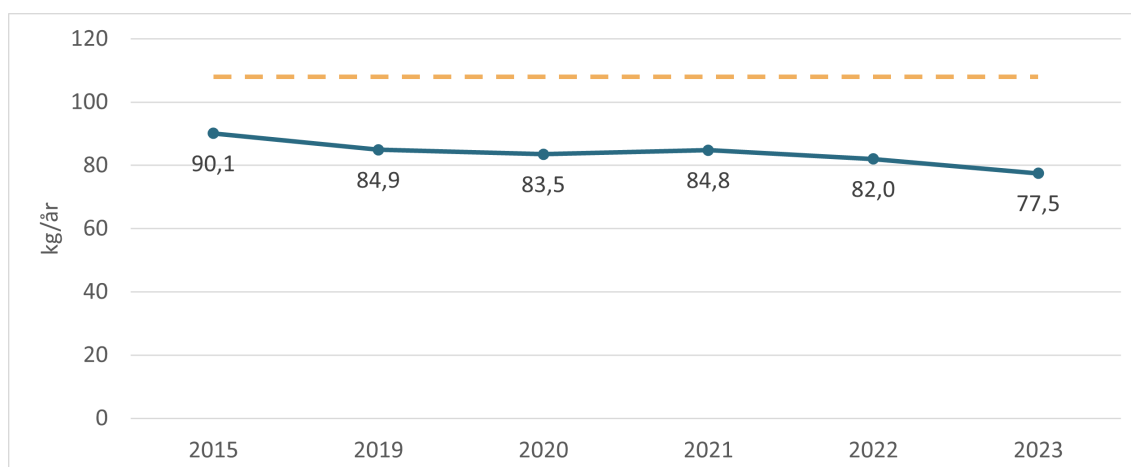
Figur 10 Salg av grønnsaker og grønnsakprodukter i dagligvarebutikker (spiselig del, kg/år per person) i perioden 2018-2023

Gul linje viser estimert salg (data hentet fra SSB), mens blå linje og oppgitte blå tallverdier viser estimert salg etter standardisering for solgt mengde energi (standardisert til 10 MJ per person per dag). Kilde: Statistikkbanken SSB (39).

5.4.2 Frukt og bær

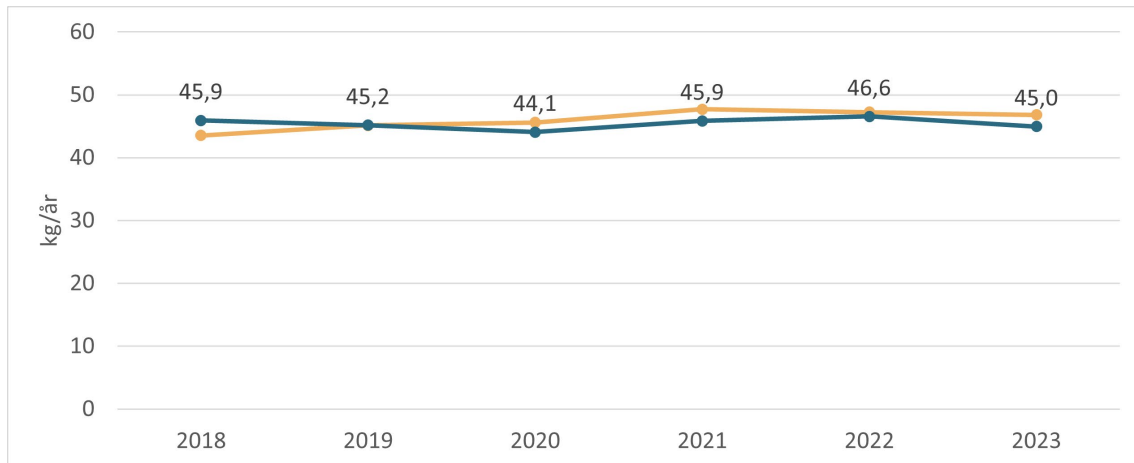
Engrosforbruket av frukt og bær var 90,1 kg per person i 2015 og 77,5 kg per person i 2023. Det utgjør en nedgang på 14 % (12,6 kg) i hele perioden. Nedgangen har vært størst de siste årene, med 8,6 % nedgang fra 2021-2023 (Figur 11) (25;26).

Tallene fra SSBs kostholdsstatistikk som viser solgt spiselig mengde frukt og bær, viste liten endring i forbruket av frukt og bær fra 2018 til 2023 og fra 2021 til 2023 (Figur 12) (39).



Figur 11 Engrosforbruk av frukt og bær (kg/år per person) i perioden 2015-2023

Stiplet gul linje viser mål for Intensjonsavtalen (20% økning fra 2015 til 2025, til 108 kg/år). Kilde: Utviklingen i norsk kosthold 2024 (25;26).



Figur 12 Salg av frukt og bær i dagligvarebutikker (spiselig del, kg/år per person) i perioden 2018-2023

Gul linje viser estimert salg (data hentet fra SSB), mens blå linje og oppgitte blå tallverdier viser estimert salg etter standardisering for solgt mengde energi (standardisert til 10 MJ per person per dag). Kilde: Statistikkbanken SSB (39).

Resultatene i de nasjonale kostholdsundersøkelsene med data for inntak på individnivå viste en markant nedgang i inntaket av frukt og bær på rundt 55 gram (31 %) per person per dag fra 2010-2011 til 2022-2023 (8). Gjennomsnittsinntaket av frukt og bær var 106 g/dag i 2022-2023, og inntaket var høyere blant kvinner (120 g/dag) enn blant menn (90 g/dag) (8). Også for frukt er inntaket på individnivå betydelig lavere enn Helsedirektoratets anbefaling om minst 250 g frukt per person per dag.

5.4.1 Grove kornprodukter

Helsedirektoratets kostråd legger vekt på å øke inntaket av grovt brød og fullkornsprodukter slik at inntaket av fullkorn blir minst 90 g/dag. Dette innebærer å velge brød og knekkebrød med en høy andel sammalt mel og hele korn og å velge fullkornsvarianter av pasta, ris og frokostblandinger. Målet i Intensjonsavtalen er å øke forbruket av grove kornprodukter med 20 % fra nivået i 2015 til 82 kg/år per person i 2025. Det finnes imidlertid ikke nyere tall på det samlede engrosforbruket av grove kornprodukter. Vi har derfor sett på utviklingen i engrosforbruket for sammalt matmel og kostfiber i årene 2015-2023. I tillegg har vi sett på inntaket av grovt brød i den nasjonale kostholdsundersøkelsen Norkost.

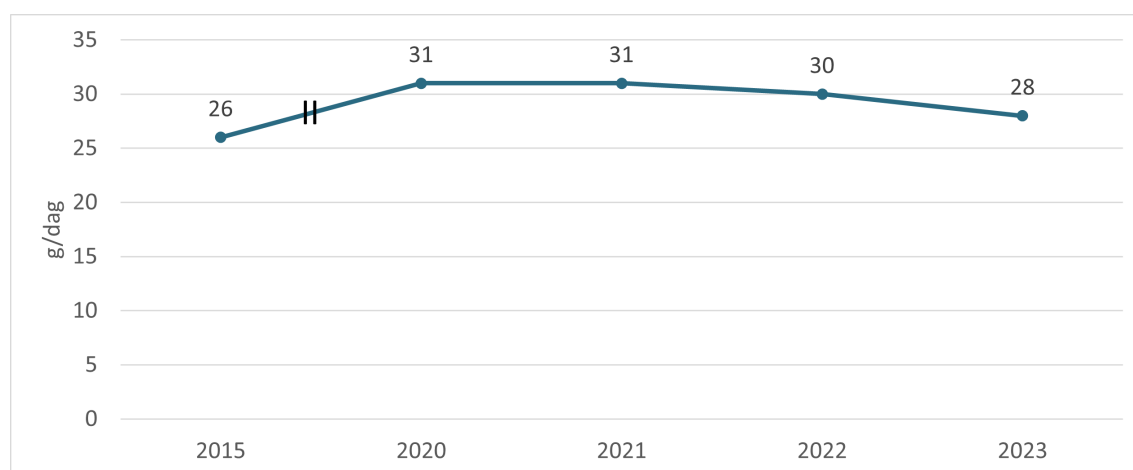
Statistikken for omsetning av matmel fra norske møller (inkludert importert mel og korn) sier noe om forbruket av sammalt mel, med unntak av sammalt mel i importerte bearbeidede kornprodukter og grensehandel. I 2023 var andelen av matmel solgt fra norske møller, som også inkluderte importert mel og korn, 58 prosent av det samlede melforbruket på engrosnivå (26). Nettoimporten av bearbeidede kornprodukter, omregnet til mel, utgjorde 33 prosent, og den gjenværende andelen bestod av ris- og maisprodukter (26).

Engrosforbruket av matmel beregnet som kg per innbygger har vært i størrelsesorden 80-82 kg/år i årene 2015-2023 med en nedgang fra 82,9 kg per person i 2022 til 79,7 kg per person i 2023 (26). Andelen sammalt mel (sammalt hvete og rug, kli til mat, byggryn, havregryn og havremel) fra norske møller var 26,6 % i 2018, men gikk ned til 22,9 % i 2023 (26).

I det norske kostholdet kommer omtrent halvparten av all fiber i kosten fra grove brød og annen kornbasert mat. I 2015 var innholdet av kostfiber i matvarer på engrosnivå beregnet til å være 26 g/dag per person, mens det i 2023 var 28 g/dag per person (26) (Figur 13). I 2020 ble analysemetoden som ble benyttet for kostfiber endret til en metode som gir en høyere andel kostfiber enn tidligere. Denne økningen tilsvarer 3 g/dag mer fiber per person etter 2020. Det betyr at tallene for kostfiber fra forbrukstall er tilnærmet uendret i perioden 2018-2023 (26).

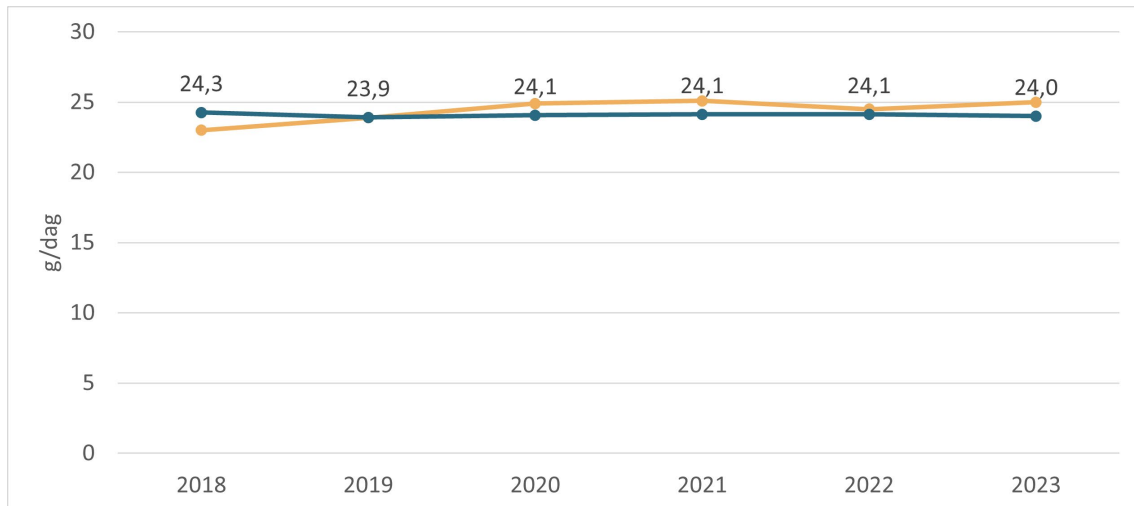
Tall fra SSBs kostholdsstatistikk for total mengde fiber i all mat og drikke solgt i dagligvarebutikker viser også tilnærmet uendret omsetning og lå rundt 24 gram per 10 MJ i perioden 2018 til 2023 (Figur 14).

I de nasjonale kostholdsundersøkelsene var det gjennomsnittlige kostfiberinntaket 24 g/dag per person både i 2010-2011 (Norkost 3) og i 2022-2023 (Norkost 4) (8). Det gjennomsnittlige inntaket av fullkorn beregnet ut fra andel grove kornprodukter var 57 g/dag per person i 2022-2023 (8), som er betydelig lavere enn Helsedirektoratets råd om 90 g fullkorn/dag.



Figur 13 Engrosforbruk av kostfiber (g/dag per person) i perioden 2015-2023

Bruddet indikert på trendlinjen mellom 2015 og 2020 indikerer at det fra 2020 er brukt nye tall for innholdet av kostfiber i korn og kornprodukter i beregningen. Disse tallene er basert på en ny analysemetode som gir høyere innhold av kostfiber enn tidligere analyser. Endringen tilsvarer 3 g/dag mer kostfiber per person i 2023. Kilde: Utviklingen i norsk kosthold 2024 (26).

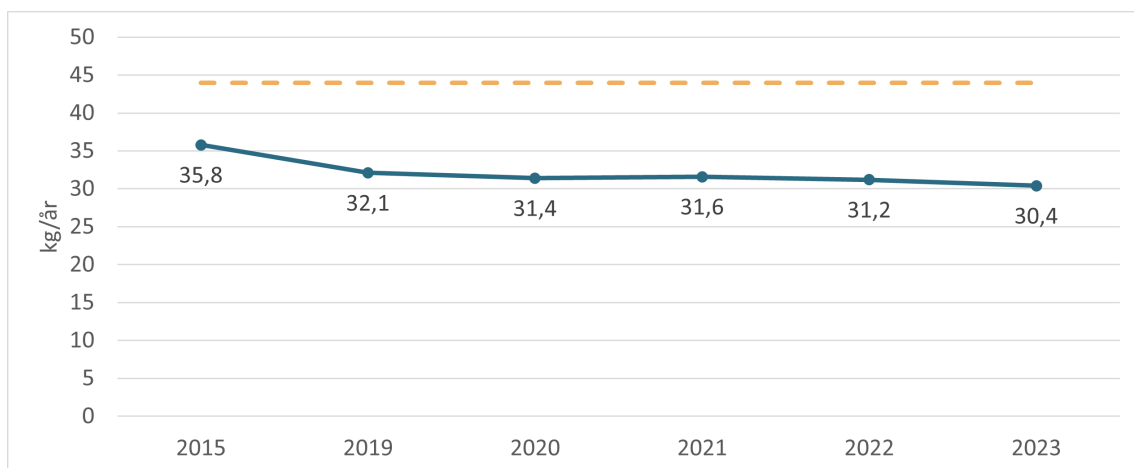


Figur 14 Total mengde fiber i all mat og drikke solgt i dagligvarebutikker (spiselig del, g/dag per person) i perioden 2018-2023

Gul linje viser estimert salg (data hentet fra SSB), mens blå linje og oppgitte blå tallverdier viser estimert salg etter standardisering for solgt mengde energi (standardisert til 10 MJ per person per dag). Kilde: Statistikkbanken SSB (36).

5.4.2 Fisk og sjømat

Engrosforbruket av fisk og sjømat er basert på omsetningstall fra grossist til dagligvarehandel og storhusholdning. Forbruket er målt i produktvekt og omregnet til hel urensset fisk (rundvekt). Tallene for denne matvaregruppen er beregnet med en annen metode enn for andre matvarer (25;26). Engrosforbruket av hel urensset fisk og sjømat (rundvekt) gikk ned fra 35,8 kg per person i 2015 til 30,4 kg per person i 2023 (15 %), mens nedgangen fra 2021 til 2023 var 3,8 % (Figur 15). Tilsvarende gikk engrosforbruket omregnet til vekt av rå renset filet ned fra 14,9 kg per person i 2015 til 12,7 kg per person i 2023.



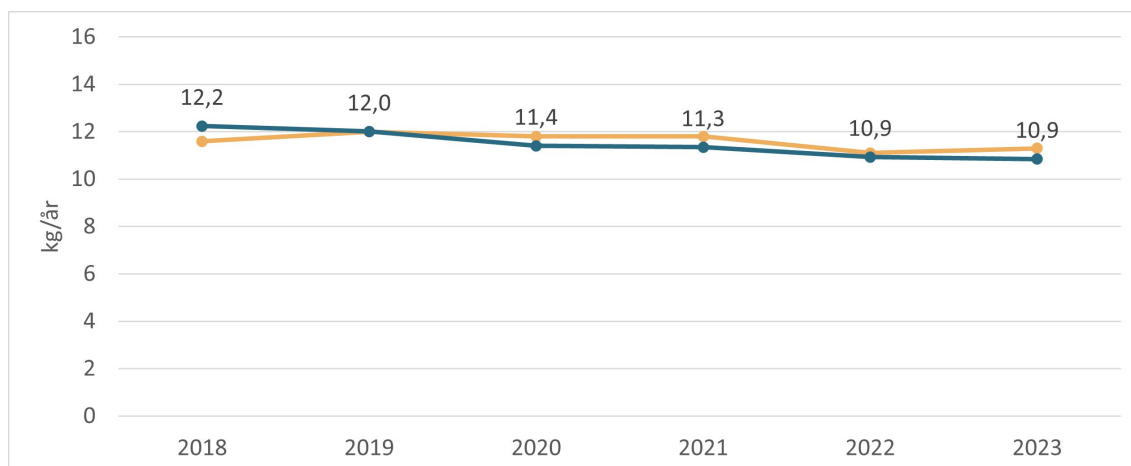
Figur 15 Engrosforbruk av fisk og sjømat (kg/år per person, hel urensset rundvekt) i perioden 2015-2023

Stiplet gul linje angir mål for Intensjonsavtalen (20 % økning fra 2015 til 2025, til 44 kg/år).

Kilde: Utviklingen i norsk kosthold 2024 (26).

Forbruksstatistikk fra SSB for spiselig mengde fisk og sjømat per person per år viser samme trend som matforsyningsstatistikk (engrosforbruk), med nedgang på 11 % fra 12,2 kg per person i 2018 til 10,9 kg i 2023 (Figur 16) (39).

Data fra de nasjonale kostholdsundersøkelsene viste også betydelig reduksjon (28 %) i det faktiske inntaket av fisk, fiskeprodukter og skalldyr, fra 67 g/dag til 48 g/dag per person fra 2010-2011 (Norkost 3) til 2022-2023 (Norkost 4).



Figur 16 Salg av fisk og sjømat i dagligvarebutikker (spiselig mengde, kg/år per person) i perioden 2018-2023

Gul linje viser estimert salg (data hentet fra SSB), mens blå linje og oppgitte blå tallverdier viser estimert salg etter standardisering for solgt mengde energi (standardisert til 10 MJ per person per dag).

Kilde: Statistikkbanken SSB (39).

5.4.1 Trender for #MerAv-mat versus mål satt i Intensjonsavtalen

Resultatene viser at det har vært en negativ utvikling i alle #MerAv-kategoriene i perioden 2015-2023 og at trenden også har vært negativ i den siste avtaleperioden (2022-2023).

Målet i Intensjonsavtalen for grønnsaker var 20 % økning av omsetningen i 2015. Engrostallene viser en nedgang i grønnsakforbruket på 6,5 % fra 2015 til 2023, som først og fremst skyldes nedgangen på 6,1 % fra 2022 til 2023. For frukt og bær viser engrostallene en nedgang i forbruket på 14 % i hele perioden, hvorav 8,6 % fra 2021-2023. I Norkost 4 (2022-2023) var det gjennomsnittlige inntaket av grønnsaker, frukt og bær (inkludert maksimum 100 g juice) på 299 g/dag per person (8). Dette er betydelig lavere enn Helsedirektoratets kvantitative råd om å spise minst 500-800 g grønnsaker, frukt og bær daglig per person.

For grove kornprodukter finnes det ikke forbrukstall for grovt brød og kornprodukter samlet. Derfor er det vanskelig å beregne hva en 20 % økning tilsvarer. Andelen matmel beregnet per person per år har ligget mellom 80 og 82 kg per innbygger i hele perioden, mens andelen sammalt mel omsatt fra norske matmøller gikk ned fra 26,6 % i 2018 til 22,9 % i 2023. For kostfiber har det beregnede forbruket ligget relativt stabilt med unntak av en liten nedgang fra 2022 til 2023.

Den siste matvaregruppen i innsatsområde 4 (#MerAv) er fisk og sjømat. Også i denne gruppen har engrosforbruket av hel urensset fisk gått ned fra 35,8 kg per person i 2015 til 30,4 kg per person i 2023, en nedgang på 15 %, og en nedgang fra 2021 til 2023 på 3,8 %.

5.5 Nøkkelhullsmerket

I Intensjonsavtalen 2022-2025 ble det satt et mål om at verdiandel av produkter med Nøkkelhullet innen varekategorier som er inkludert i nøkkelhullsordningen skulle være minst 21 %, og det ble oppgitt at andelen var estimert til å være 18,8 % i 2019 (2). I «Utviklingen i norsk kosthold 2024» står det at antallet produkter med nøkkelhullsmerket hadde en nedgang fra 2084 produkter i 2017 til 1999 produkter i 2023 (25). Det ble imidlertid sett en stor økning i antallet produkter fra 2022 til 2023. NielsenIQ har estimert at verdiandelen i 2022 var 18,3 %, mens i 2023 var den økt til 22,9 %. Målet som var satt i Intensjonsavtalen var dermed oppnådd i 2023. Tall for 2024 vil bli tilgjengelig i november 2025.

5.6 Resultater – kort oppsummert

Evalueringen indikerer lav måloppnåelse for de fleste målene i Intensjonsavtalen knyttet til salt, tilsatt sukker, mettet fett og #MerAv-matvarer, med begrensede eller ingen endringer, og i noen tilfeller negative endringer, i de aktuelle parameterne fra 2015 til 2025. Målsetningen for verdiandel innenfor nøkkelhullskategorier er imidlertid oppnådd. Tabell 11 gir en oversikt over hovedtrekkene i utvikling for indikatorer som det er gitt kvantitative mål for i Intensjonsavtalen.

Tabell 11 Oversikt over grad av måloppnåelse* i Intensjonsavtalen i henhold til resultatmål oppgitt i avtalen

Indikator	Mål for 2025	Status i 2024
Salt	Inntak: 7 g/dag + veiledende saltmål for 95 matkategorier	Noe usikkert. Det har vært positiv utvikling innen en del matkategorier (som brød og enkelte kjøttkategorier), men det mangler data for å fastslå om gjennomsnittlig saltinntak er endret. Tall fra Norkost 2022-2023 indikerer at saltinntaket fortsatt ligger høyt og var uendret fra 2010-2011.
Tilsatt sukker	10 E% (engrosforbruk)	De siste tallene fra 2023 viser at forbruket er uendret på 12 E%. Noe lavere konsum av brus tilsatt sukker, men høyere konsum av 'sukker/søtsaker' (Norkost). Mangelfulle data for å kartlegge eventuelle produktendringer etter 2023.
Mettet fett	13 E% (engrosforbruk)	Data fra ulike kilder indikerer ingen endring fra 2015 til 2023, og nivået var uendret på 14,5 E% (engrosforbruk). Mangelfulle data for å kartlegge eventuelle produktendringer etter 2023.
Grønnsaker	20 % økning i engrosforbruk fra 2015	Reduksjon på 6,5 % fra 2015 til 2023, og reduksjon på 11 % fra 2021-2023 (engrosforbruk)
Frukt og bær	20 % økning engrosforbruk fra 2015	Reduksjon på 14 % fra 2015 til 2023, og reduksjon på 8,6 % fra 2021-2023 (engrosforbruk)
Fullkorn/fiber/grove kornprodukter	20 % økning engrosforbruk fra 2015	Reduksjon i andelen sammalt mel fra norske møller fra 26,6 % i 2018 til 22,9 % i 2023. 10 % redusert engrosforbruk av fiber fra matvarer i perioden 2021-2023, men tilnærmet ingen endring i fiber fra mat omsatt i dagligvare i samme periode.
Fisk og sjømat	20 % økning engrosforbruk fra 2015	Reduksjon på 15 % fra 2015 til 2023, og reduksjon på 3,8 % fra 2021-2023.
Nøkkelhull	Verdiandel ≥ 21 % innen nøkkelhullskategorier	Estimert verdiandel har økt fra 18,8 % i 2019 til 22,9 % i 2023 (NielsenIQ)

* Farge angir grad av måloppnåelse der rødt indikerer ingen endring eller endring i motsatt retning av mål, gult angir delvis måloppnåelse, og grønn angir at mål er oppnådd.

6 Diskusjon

Resultatene av denne evalueringen indikerer lav måloppnåelse for de fleste målene i Intensjonsavtalen knyttet til salt, tilsatt sukker, mettet fett og #MerAv-mat, med begrensede eller ingen positive endringer i de aktuelle parameterne fra 2015 til 2023/2024. For #MerAv-mat var det betydelig reduksjon i engrosforbruket av frukt og fisk, fiskeprodukter og sjømat. Målet om økt verdiandel for Nøkkelhullet er imidlertid oppnådd, og det ses en positiv utvikling i gjennomsnittlig saltinnhold for en rekke varegrupper som er viktige saltkilder i kostholdet.

Flere av målene i Intensjonsavtalen er vide og ambisiøse, som for eksempel mål om 30 % reduksjon i saltinntak eller 20 % økning i engrosforbruk av #MerAv-matvarene. Ulike forhold kan ha bidratt til at intensjonsavtalen ikke har nådd de målene som ble satt, og vi vil i dette diskusjonskapittelet se nærmere på noen av disse. Vi vil også fremheve viktige styrker og svakheter ved datagrunnlaget til evalueringen, samt gi noen innspill til formulering av mål i en eventuell ny Intensjonsavtale mellom helsemyndighetene og matbransjen.

6.1 Positive erfaringer, men viktige begrensninger

Tidligere evalueringer av Intensjonsavtalen viser at aktørene i hovedsak var godt fornøyde med avtalen, og de fleste mente at deltakelse var nyttig. Evalueringene fremhevet at avtalen fungerer som en felles møteplass for matbransjen og helsemyndighetene, at samarbeidet preges av tillit og forutsigbarhet, og at partene jobber mot et felles mål om bedre folkehelse, omdømme og samfunnsansvar. De tiltakene flest aktører rapporterte å ha gjennomført var optimalisering av eksisterende produkter og utvikling av nye produkter (20;22).

Det kan fremstå som et paradoks at aktørene uttrykte høy tilfredshet, samtidig som denne evalueringen indikerer lav måloppnåelse for de fleste målene. Tidligere evalueringer har imidlertid også pekt på flere utfordringer, blant annet knyttet til forbrukeradferd, produktoptimalisering, konkurranse med importerte varer og begrensede muligheter for å kommunisere produktforbedringer. I tillegg etterlyste aktørene bedre datagrunnlag for vurdering av måloppnåelse, spesielt gjennom forbrukerundersøkelser og overvåking av grensehandel (22). Matbransjen har ved flere anledninger påpekt at helsemyndighetene setter av for lite ressurser til å oppfylle sine forpliktelse i avtalen rundt kommunikasjonsaktiviteter og kunnskapsbygging og at det dermed gis lite drahjelp fra myndighetene for å nå målene i avtalen (40;41).

Avtalen har imidlertid viktige begrensninger som kan bidra til å forklare lav måloppnåelse. Den er frivillig, og aktørene er ikke forpliktet til å dokumentere egen måloppnåelse eller begrense promotering av mindre sunne produkter. Videre hindrer konkurransereguleringen at avtalen kan omhandle matprising, mens pris er en vesentlig faktor for forbrukerens valg og for sosial ulikhet i helse.

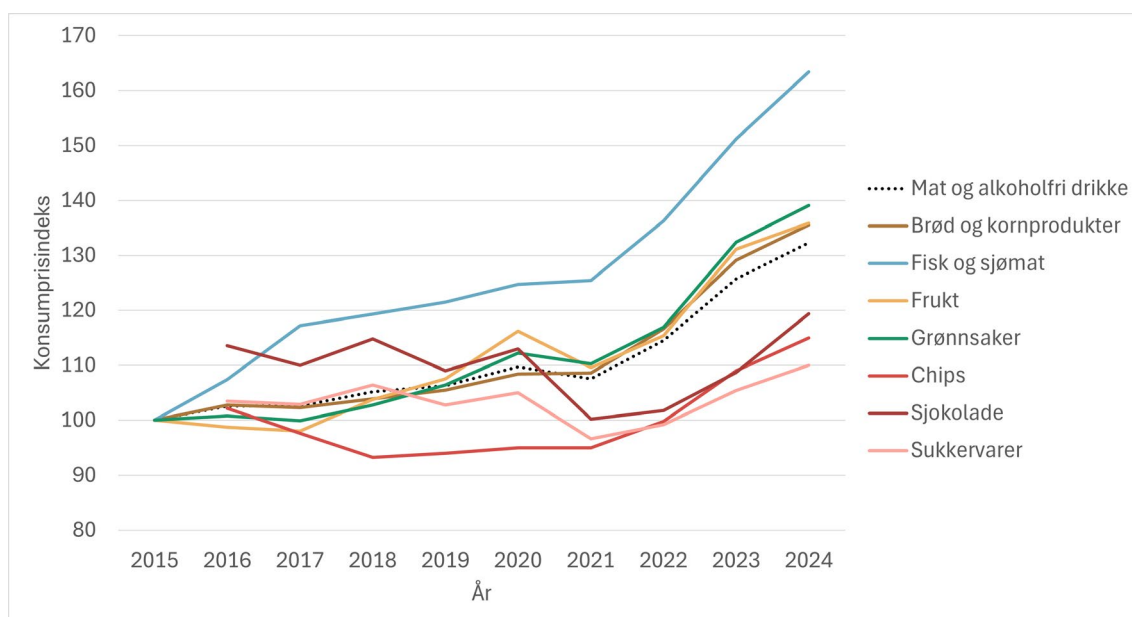
6.2 Parallelle hendelser og trender

En viktig svakhet ved denne evalueringen er at andre hendelser, som kostholdstiltak, lovreguleringer, samfunnsmessige forhold og trender har foregått samtidig med avtaleperioden. Dette gjør det usikkert hva som kan tilskrives effekter, eller mangel på effekter, av Intensjonsavtalen, og hva som skyldes andre samfunnsforhold. Dette gjelder særlig for målene knyttet til totalt forbruk i befolkningen, og i mindre grad for de veiledende målene

for saltreduksjon innen varegrupper. Nedenfor følger en gjennomgang av noen av disse parallelle hendelsene og trendene.

6.2.1 Prisforskjellen på sunn og usunn mat har økt og flere opplever trang økonomi

Siden 2015 har prisene på mat og drikke steget, og særlig har denne stigningen vært bratt siden 2021 (42). Utviklingen har imidlertid ikke vært lik innen alle matvarekategorier. Figur 17 viser utviklingen i konsumprisindeks for mat og drikke (stiplet linje) og for spesifikke matvarekategorier som er særlig relevante for Intensjonsavtalen. Figuren viser at prisstigningen for #MerAv-matvarene generelt har vært høyere enn for mat og drikke totalt sett. Sjokolade, snacks og sukkervarer har til sammenligning hatt en lavere prisstigning. Prisstigningen på mat, og særlig på sunn mat, har skjedd parallelt med økte levekostnader på grunn av renteøkning, høyere energipriser og økte priser på andre forbruksvarer. Til tross for økt inntekt gikk husholdningenes kjøpekraft ned og mange har derfor opplevd å ha en trangere økonomi (43;44). Høy pris på sunn mat og trang økonomi kan bidra til å forklare både nedgangen i #MerAv-matvarene og samtidig en oppgang i mindre sunne produkter av billigere råvarer med mer salt, tilsatt sukker og fett. I en ny, landsrepresentativ spørreundersøkelse som SIFO har gjennomført (45) svarte 10 % at de er helt enige i påstanden «De økte matvareprisene de seneste to-tre årene har bidratt til store endringer i mitt kosthold», mens 27 % var delvis enige i dette. Trettiåtte prosent var uenige i påstanden, mens 25 prosent svarte nøytralt.



Figur 17 Prisutvikling for mat og alkoholfrie drikkevarer og utvalgte matvarekategorier i perioden 2015-2024

Året 2015 er referanse (konsumprisindeks=100) og stiplet linje viser prisutviklingen for mat og alkoholfrie drikke samlet. Kilde: Statistikkbanken, SSB (42).

Tall fra Storbritannia viser at matvarer med høy ernæringsmessig kvalitet generelt koster mer per kalori enn mat med dårlig ernæringsmessig kvalitet (46). Når husholdningene får mindre å rutte med er det derfor naturlig at salget dreier i retning av mer usunne matvarer, og at denne tendensen forsterkes ved økende prisforskjeller på sunn og usunn mat. Økte råvarekostnader

kan også stimulere matvareindustrien til å bruke mer av rimelige ingredienser med dårligere ernæringsmessig kvalitet i produkter.

I en publisasjon fra FHI i 2023 ble kostnadene ved å ha et kosthold i tråd med kostrådene beregnet (47). Resultatene viste at disse kostnadene utgjør en betydelig andel av disponibel inntekt, særlig for lavinntektsfamilier. Artikkelen konkluderte med at økende matvarepriser kan gjøre det vanskeligere for flere å spise sunt. I 2023 og 2024 oppga forbrukerne at pris er den viktigste faktoren når de kjøpte matvarer, og pris hadde dermed forbigått smak, som tidligere var den mest vektlagte faktoren (25). I 2024 var det 78 % som oppga at de la mest vekt på pris (25).

Den økende forskjellen i pris for sunne og usunne matvarer skyldes nok delvis forskjeller i råvarepriser, men konkurranse med billigere brus og godteri i Sverige har også betydning. De fiskale avgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer ble fjernet av Stortinget i 2021. Selv om partene tilknyttet Intensjonsavtalen forplikter seg til å bidra til et sunnere kosthold er avtalen ikke til hinder for å konkurrere innen usunne matvarer og typiske grensehandelsmatvarer. Særlig innen kategoriene brus og sjokolade er det vanlig at prisen per gram ofte synker betydelig med volumet man kjøper. Dette kan bidra til å motvirke grensehandel, men vil samtidig redusere graden av måloppnåelse i Intensjonsavtalen.

6.2.1 Reduksjon av husholdningenes matsvinn

I 2023 ble det estimert at matsvinn utgjorde 82,3 kg per innbygger per år, inkludert svinn i jordbruket, matindustrien og husholdningene (49). Ifølge tall fra NORSUS er det estimert at matsvinnet i Norge målt i kg per innbygger er redusert med 21 % fra 2015 til 2023 (49). Både husholdningene, matindustrien og dagligvarebransjen har bidratt til denne reduksjonen. I husholdningene er det brød og bakervarer, frukt og grønnsaker og rester fra måltider som utgjør størst matsvinn. Mindre matsvinn vil påvirke både engrosforbruk og salg i butikk av blant annet grønnsaker, frukt og bær, fisk og kornvarer.

Målene i Intensjonsavtalen for økt inntak av #Merav-matvarene er hovedsakelige satt for omsetning på engrosnivå, og det justeres ikke for redusert matsvinn. Reduksjon i matsvinn kan derfor bidra til å maskere positive endringer i konsum, for eksempel ved at en større andel av frukt og grønnsaker kjøpt i butikk faktisk spises istedenfor å kastes. Mer lokal produksjon, bedre emballasje og kortere transport er tiltak som gjør disse matvarene stadig mer holdbare.

Det er fortsatt langt igjen til målet om 50 % reduksjon i matsvinn innen 2030. Reduksjonen i matsvinn er en følge av målrettede tiltak som for eksempel informasjonskampanjer, nedprising og donasjon, og ikke minst den økte prisen på mat i perioden. Reduksjonen i matsvinn omfatter ikke jordbruket fordi dataene for de enkelte årene ikke er direkte sammenlignbare for denne sektoren ennå. Vi har ikke justert for endringer i matsvinn i denne rapporten, men det kan være en mulighet å ta hensyn til dette i fremtidige evalueringer av Intensjonsavtalen, dersom avtalen fornyes.

6.2.2 Endringer i kjennskap, tillit og holdninger til kostrådene hos forbruker

Endringer i befolkningens kjennskap, tillit og holdninger til kostrådene i perioden Intensjonsavtalen har vært gjeldende kan ha påvirket grad av måloppnåelse. Disse endringene i kjennskap, tillit og holdninger måles årlig av Norstat på oppdrag fra Helsedirektoratet, i tillegg til at Norske Spisefakta bidrar med informasjon om dette. Det er imidlertid viktig å merke seg at kjennskap og tillit ikke nødvendigvis innebærer et kosthold i tråd med rådene. Mange som

kjenner til kostrådene har likevel et forbruk som ikke samsvarer med dem. Resultater fra Norstats målinger presenteres i «Utviklingen i norsk kosthold» (25), og her er et utvalg:

- Andelen av befolkningen som oppgir å **kjenne kostrådene** litt, ganske eller svært godt har økt fra 41 % i 2013 til 70 % i 2024. Kjennskap til kostrådene er høyest blant personer med lang utdanning og generelt høyere blant kvinner enn menn.
- Fra 2015 til 2023 økte andelen som hadde høy **tillit til kostrådene** fra 65 % til 72 %, før den igjen falt til 66 % i 2024. Samtidig har andelen med lav tillit økt fra 18 % i 2015 til 23 % i 2024. Denne nedgangen har særlig vært tydelig blant menn og personer over 30 år, mens tilliten generelt er høyere blant dem med høyere utdanning.
- **Kjennskapen til Nøkkelhullet** har vært høy i befolkningen i perioden 2015-2024, med en andel på mellom 95 og 98 %. Andelen som oppga å ha tillit til Nøkkelhullet var noe lavere, med 54 % i 2015 og 53 % i 2024, mens andelen med lav **tillit** var 35 % i 2015 og 32 % i 2024.
- Andelen som oppgir at de i ganske eller svært stor grad er **opptatt av å redusere saltinntaket** gått ned fra 49 % i 2017 til 38 % i 2024.
- Tilsvarende har andelen som **ønsker å begrense inntaket av sukker** ligget ganske stabilt, med en liten nedgang fra 77 % i 2015 til 73 % i 2023.
- Andelen som helst **ikke vil spise for mye mettet fett** har gått ned fra 59 % i 2015 til 50 % i 2023.
- I samfunnet har det vært en økende **trend mot 'naturlig råvarer' og mindre 'ultraprosessert mat'**. Smak og pris er de faktorene som vektlegges mest ved handling av mat, men omkring en fjerdedel oppgir at de vektlegger matvarenes grad av prosessering når de handler mat. Selv om dette i hovedsak er i tråd med kostrådene, kan enkelte trender ha bidratt til en økning i salg av for eksempel smør og helfet melk (50).

Publisering av reviderte kostråd har fått motbør i enkelte miljøer, blant annet har det vært en diskusjon i fagmiljøet med uenighet om hvorvidt ultraprosessert mat bør være del av kostrådene eller ikke (51;52). Matbransjen har ved gjentatte anledninger oppfordret myndighetene til å bruke mer ressurser på å styrke kunnskapen om og tilliten til kostrådene og til å involvere seg mer i kostholdsdebattene for å følge opp sine forpliktelser i Intensjonsavtalen (40;41). NHO Mat og Drikke skriver i sitt høringsinnspill til Statsbudsjettet for 2025 at de opplever at noen kostholdsdebatter bidrar til å trekke troverdigheten til Helsedirektoratet, kostrådene, Nøkkelhullet og målene i Intensjonsavtalen i tvil, og de viser til at budsjettet til Helsedirektoratet for kommunikasjon på kostholdsområdet er svært beskjedent (41).

6.3 Styrker og svakheter ved denne evalueringen

Måloppnåelse i Intensjonsavtalen måles delvis gjennom matforsyningsstatistikk, der engrosdata fra den årlige rapporten «Utviklingen i norsk kosthold» gir oss et robust datagrunnlag for å kunne følge utviklingen (26). Som nevnt over er det imidlertid mange faktorer som kan påvirke de store trendene i matforbruk, og ikke kun aktiviteter i Intensjonsavtalen. For salt mangler det gode data for saltinntak på befolkningsnivå da det per i dag ikke er etablert en fast undersøkelse for å måle dette. Dersom man ønsker å evaluere endringer i totalt saltinntak i fremtiden bør det etableres en fast, landsrepresentativ undersøkelse av saltinntak i Norge.

Data fra Tradesolution legger til rette for å kunne følge volumvektet utvikling i gjennomsnittlig innhold av salt, sukker og mettet fett innen spesifikke varegrupper ved hjelp av oppdaterte data på næringsinnhold på de aller fleste mat- og drikkevarer på markedet og omsetningstall

på grossistnivå. For salt kan man i tillegg følge med på i hvilken grad veiledende saltmål som er satt for mange kategorier er oppfylt. Siden saltmålene er satt med tanke på å være veiledende i produktutvikling, og det er varierende hvor godt kategoriinndelingen i Tradesolution matcher saltmålkategoriene i avtalen. Tradesolution AS gjør et stort arbeid hvert år med å supplere dataene med data fra uavhengige grossister og leverandører slik at flere produkter kommer med og resultatene kan vektas for engrosomsetning. Dette gjøres for å kunne monitorere grad av måloppnåelse i Intensjonsavtalen. Ifølge Tradesolution dekker datagrunnlaget det meste som omsettes av mat og drikkevarer i Norge. Resultatene for ulike varegrupper er imidlertid noe usikre da det kan variere litt fra år til år hvilke produkter som inngår i hver enkelt kategori, og de må derfor tolkes med forsiktighet. Særlig gjelder dette tallene for sukker og mettet fett der kategoriene som er analysert er svært vide. Det er f.eks. vanskelig å vite om den store reduksjonen i salt i kategorien «Øvrige oster» fra 2023 til 2024 skyldes reformulering av produkter eller om det kan forklares av en stor salgsvekst på cottage cheese som ikke er tilsatt salt. Det kunne med fordel vært litt mindre kategorier dersom man ønsker å fange opp effekter av reelle reduksjoner i salt, sukker og fett. F.eks. kunne kategorien «Øvrige oster» vært definert som «Øvrige oster med minst 5 % fett». Tilsvarende for kategorien «Brus med sukker, nektar o.l.» der det ser ut til å ha vært nesten en dobling av sukkerinnholdet over kort tid, noe som kan skyldes at også konsentrater inngår i kategorien. Forfatterne av denne evalueringsrapporten har ikke hatt tilgang til rådata fra Tradesolution, og det har derfor vært begrenset mulighet til å kunne se nærmere på årsakene til større endringer fra år til år.

Det er også flere svakheter i Tradesolution-datagrunnlaget som kan påvirke resultatene, inkludert at det av og til forekommer feilregistreringer og manglende oppdateringer ved produktendringer. Det at matvarekategori-inndelingene hos Tradesolution ble revidert i perioden, og at det særlig var en stor omlegging i 2022, kompliserer direkte sammenligning fra før til etter denne endringen. En mer detaljert gjennomgang av disse utfordringene finnes i metodekapittelet.

Vi har i denne evalueringsrapporten valgt å legge vekt på endringer i innhold av salt, sukker og mettet fett innen varekategorier som er vektet for omsetningsvolum. Nylansering av sunnere varianter av matvarer faller ofte ut av markedet igjen på grunn av konkurranse fra eksisterende produkter, forbrukernes skepsis til nye smaker, eller de kan få et lavt salgsvolum. Nylanseringer med lavt salgsvolum vil ikke fanges så godt opp i volumvektede gjennomsnitt. Reformulering av større volumprodukter vil imidlertid fanges opp.

Kostholdsstatistikken fra SSB, publisert første gang i 2025 for årene 2018-2023, leverer relativt detaljerte data om matvarer solgt i Norge (28). Til tross for de svakhetene som beskrives i metodekapittelet, har SSB-dataene betydelig potensiale for fremtidig bruk i evaluering av Intensjonsavtalen. Fra 2026 vil SSB bruke årlig oppdatert informasjon om produktinnhold fra Tradesolution, noe som innebærer at den vil fange opp endringer i produktinnhold. En stor svakhet ved tallene fra 2018 til 2023 er at de ikke har fanget opp dette. Da metoden SSB bruker gir noe usikkerhet knyttet til totalt matinntak per person, foreslår vi at man i fremtidige evalueringer legger mest vekt på trender i konsum per 10 MJ. Datagrunnlaget til SSBs kostholdsstatistikk har potensiale både til å kunne brukes for å se på trender i totalt salg innen dagligvarehandelen og trender i produktinnhold innen varegrupper.

Kostholdsundersøkelsene på individnivå i Norge har flere begrensninger først og fremst ved at de gjennomføres sjeldent, og fordi det er utfordringer knyttet til representativitet. De kan imidlertid bidra med viktig informasjon til arbeidet med Intensjonsavtalen da de gir rike data om kilder til salt, tilsatt sukker og mettet fett, og de gir kunnskap om kostholdet i

undergrupper av befolkningen. Det gir mulighet for at innsats i avtalen kan rettes mer målrettet mot matvarer og målgrupper med størst potensiale for å gi positiv effekt.

6.4 Lignende erfaringer i andre land

Mange andre land har lignende initiativer som den norske Intensjonsavtalen. En tysk oversiktsartikkel fra 2020 presenterte en oversikt over planlagte og implementerte strategier for produktreformulering i Europa (14). Majoriteten av tiltak for å redusere innhold av salt, tilsatt sukker og fett i matvarer er basert på frivillige avtaler mellom myndighetsinstitusjoner og industrirepresentanter. Slike avtaler har tidligere funnet sted, eller er fortsatt operative, i land som Storbritannia, Nederland, Belgia, Italia og Spania. Antall selskaper som deltar i avtalene varierer i stor grad fra land til land (14;15). Erfaringene er delte, og det finnes få publiserte evalueringer (15). Generelt viser evalueringer beskjedne resultater av samarbeidene, mens man gjerne ser større effekter av andre strukturelle tiltak for å bedre matomgivelsene, som for eksempel avgifter (15) eller regulering av vareplassering av usunne produkter (53). Det er imidlertid utfordrende å evaluere slike samarbeid, da det er vanskelig å vite hvilke endringer som skyldes samarbeidet og hvilke som skyldes andre trender og hendelser. Dette gjelder særlig dersom målene i avtalen er svært overordnede (f.eks. totalt inntak av salt), mens utfordringen kan være mindre for mer spesifikke mål (f.eks. salt i brød). Det fremheves at slike avtaler ikke bør være til hinder for at myndigheter kan iverksette andre tiltak samtidig (15).

Et konkret eksempel på et partnerskap for å fremme sunnere kosthold er «Fuldkornspartnerskabet» i Danmark (54). I likhet med den norske Intensjonsavtalen er dette et samarbeid mellom myndigheter og matbransje, men det danske samarbeidet inkluderer også flere frivillige organisasjoner. Målet er å øke inntaket av fullkorn i befolkningen. Siden oppstarten i 2008 har inntaket i befolkningen mer enn doblet seg, og initiativet er et godt eksempel på hvordan brede samarbeid kan bidra til helsefremmende kostholdsendringer (54). Saltpartnerskapet i Norge involverte også flere aktører fra frivillig sektor (4;5). Helsedirektoratet vurderte dette som verdifullt og anbefalte i sitt innspill til Intensjonsavtale for 2022-2025 at frivillig sektor, ved Forbrukerrådet og NCD-alliansen, kunne få observatørstatus og talerett i koordineringsgruppen for Intensjonsavtalen (55). De viste til at midtveisevalueringen av Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold fremhevet at man bør vurdere å involvere frivillige aktører mer i arbeidet med Intensjonsavtalen (56). De påpekte også at den norske Food-EPI 2020-rapporten om politikk for sunnere matomgivelser beskriver at internasjonal «best practice» anbefaler involvering av frivillig sektor og sivilsamfunn i ernæringspolitikk, blant annet i samarbeid som Intensjonsavtalen (57). Involvering av frivillig sektor kan gi en ekstra kraft i samarbeidet, som eksempelet fra Danmark viser.

6.5 Veien videre etter 2025

Den nåværende Intensjonsavtalen gjelder ut 2025, og det vurderes om avtalen skal fornyes for en ny periode. Basert på aktørenes selvrapporterte erfaringer og innsats, viktigheten av å ha en plattform for dialog og mange aktiviteter som gjennomføres i avtalen (se kap. 2.2), kan det være verdifullt å videreføre samarbeidet i en ny avtaleperiode. Matvarebransjen spiller en vesentlig rolle når det gjelder utforming av lokale matomgivelser (57).

For å sikre målbare resultater i en eventuell ny avtale, bør den inneholde flere indikatorer som kan vise tydeligere om den har effekt. De veiledende saltmålene for spesifikke varegrupper gjør det mulig å fange opp viktig reformuleringsarbeid. Vi foreslår å innføre tilsvarende mål for

tilsatt sukker og mettet fett. Konkrete mål for gjennomsnittlig innhold i varegrupper gjør evalueringen enklere og kan samtidig stimulere til mer reformulering, som er en svært viktig del av samarbeidet i Intensjonsavtalen.

Når det gjelder måleinstrumenter, så foreslår vi å videreutvikle den nye kostholdsstatistikken fra SSB for å etablere en mer stabil metode for å følge med på gjennomsnittlig innhold av salt, sukker og mettet fett innen varegrupper, vektet for salgsvolum. Vi foreslår også at SSB inkluderer estimering av *tilsatt* sukker i sin rapportering og ikke bare rapporterer sukkerarter totalt. For å kunne følge utviklingen i saltinntak på befolkningsnivå mer presist, bør det etableres en fast, landsrepresentativ måling av natrium i urin. Relatert til Nøkkelhullet kan det være relevant å jevnlig kartlegge deknningen som et supplement til data om verdiandel, det vil si hvor stor andel av produktene som oppfyller kravet til Nøkkelhullet som faktisk bærer merket. Dette finnes det ikke tall for per i dag.

Pris er en viktig faktor for matvalg og dermed for sosial ulikhet i helse, som er en sentral målsetting i regjeringens folkehelsepolitikk (6). Selv om samarbeid om pris ikke er tillatt på grunn av konkurransereguleringen, finnes det andre virkemidler som har potensial til å redusere ulikheter. Reformulering av produkter som innebærer redusert innhold av salt, tilsatt sukker og mettet fett og økt innhold av fullkorn er et eksempel, fordi hele befolkningen får tilgang til sunnere alternativer uten at det krever endringer i forbrukeratferd.

I tillegg kan synliggjøring av prisforskjeller mellom sunn og mindre sunn mat bidra til økt bevissthet blant både myndigheter og aktører i matbransjen. Vi foreslår at SSB kan kartlegge pris på matvarer per kalori etter ernæringsmessig kvalitet, slik det gjøres i England gjennom rapporter som 'The Broken Plate' fra The Food Foundation (46). Dette gir innsikt i hvordan prisstrukturer påvirker tilgjengeligheten av sunn mat, og kan støtte arbeidet med å redusere økonomiske barrierer for sunne valg.

Avtalen kan gjerne romme flere aktiviteter enn i dag, noe som også er fremhevet av ekspertgruppen som ble nedsatt av Regjeringen for å foreslå effektive kostholdstiltak. De foreslo blant annet at arbeidet i Intensjonsavtalen også bør inkludere målrettede tiltak for å redusere porsjonsstørrelse og «avgrense store porsjoner», særlig innen produktkategoriene snacks, godteri, brus og annen energitett mat (13). Det kan også vurderes om avtalen bør inkludere arbeid med å etablere en standardisert måte for aktører å rapportere på ernæringsmessig kvalitet på deres produktsortiment, for eksempel ved bruk av ernæringsprofiler. Den internasjonale ikke-kommersielle organisasjonen Access to Nutrition Initiative (ATNi), som er finansiert av blant annet WHO, har utviklet metoder for å måle ernæringsmessig kvalitet på produktporteføljer. Flere store aktører, som Nestlé, Unilever og Danone, benytter nå dette verktøyet i sin resultatrapportering (se www.accesstonutrition.org). I England har Regjeringen satt mål om å innføre en obligatorisk rapportering av salg av sunnere matvarer for alle større aktører i matbransjen i sin 10-års plan for et sunnere England (58). Å måle aktørers portefølje på en standardisert måte kan både gjøre det enklere for den enkelte aktør å sette mål for sitt arbeid og synliggjøre innsatsen i resultatrapportering. Samtidig kan SSBs kostholdsstatistikk videreutvikles til å inkludere data om ernæringsmessig kvalitet på alle solgte varer, både totalt og innenfor produktkategorier. Disse indikatorene kan deretter brukes som egnede mål for Intensjonsavtalen.

7 Oppsummering og konklusjon

Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold er et godt etablert samarbeid mellom helsemyndighetene og mange aktører innen matbransjen, som partene stort sett oppgir at de er fornøyd med (22). Avtalen inneholder tydelige mål for arbeidet, særlig innen områder der det er store kostholdsutfordringer i dag. Den skaper en arena for dialog og kan bidra til å gi retning for arbeidet med å skape sunnere matomgivelser, styrke oppslutningen om kostrådene, og gjøre det enklere for befolkningen å ha et kosthold i tråd med disse anbefalingene.

Evalueringen indikerer likevel lav måloppnåelse for de fleste målene i Intensjonsavtalen knyttet til salt, tilsatt sukker, mettet fett og #MerAv-matvarene, med begrensede eller ingen positive endringer i de aktuelle parameterne fra 2015 til 2023/2024. Målsetningen for økt verdiandel av produkter med Nøkkelhull er imidlertid oppnådd, og det ses fortsatt en positiv utvikling med gradvis reduksjon av saltinnhold innenfor noen viktige matvarekategorier. Vi mangler data fra siste del av avtaleperioden (etter 2023/2024), så evalueringen har ikke fanget opp eventuelle senere endringer.

Intensjonsavtalen har noen begrensninger som kan bidra til å forklare lav måloppnåelse. De fleste av målene er vide og ambisiøse. Avtalen baserer seg på frivillig innsats fra aktørene, og aktørene forplikter seg til å bidra til å oppnå målene ved å signere avtalen, men den er ikke juridisk bindende. Matbransjen har påpekt at helsemyndighetene bruker for lite ressurser på kommunikasjon, kunnskapsbygging og påvirkning av forbrukeratferd. Evalueringer fra andre land tilsier at man som regel ikke kan forvente veldig store effekter av frivillige kostholdstiltak via slike samarbeid (15;17), men det finnes unntak (54). Konkurranseregler gjør at avtalen ikke kan omhandle prising av mat.

Flere andre faktorer og parallelle hendelser i samfunnet kan ha påvirket inntaket av salt, tilsatt sukker, mettet fett og #MerAv-mat i avtaleperioden. Særlig ser vi at sunn mat har blitt dyrere, og flere opplever trangere økonomi. Endringer i matsvinn kan ha bidratt til å maskere endringer i inntak når forbruket måles på engrosnivå. Det at forbruket av salt, tilsatt sukker og mettet fett har endret seg lite, samtidig som det har vært en salgsnedgang for #MerAv-matvarene, betyr ikke nødvendigvis at avtalen ikke har hatt noen positiv effekt. Vi mangler et «kontrollscenarie» å sammenligne med.

Tall fra Tradesolution indikerer en gradvis reduksjon i saltinnholdet i varegrupper som utgjør viktige saltkilder i kostholdet. Veildende saltmål for spesifikke varekategorier egner seg bedre til å evaluere grad av måloppnåelse for Intensjonsavtalen, da de kan brukes til å måle arbeid med reformulering mer direkte. Dataene fra Tradesolution for sukker og mettet fett analyseres imidlertid i for vide kategorier til å kunne konkludere om utviklingen går i riktig retning. Spesifikke veiledende mål for innhold innen mange varegrupper ser ut til å ha vært en god strategi for arbeidet med saltreduksjon, og det kan kanskje være en fordel å definere slike mål også for sukker og mettet fett. Det er viktig at målene er realistiske og målbare. SSBs kostholdsstatistikk kan kanskje i fremtiden være en enklere måte å følge utviklingen på enn å bruke Tradesolution.

Det er mange positive aktiviteter i Intensjonsavtalen, men det er viktig at myndigheter samtidig står fritt til å kunne innføre andre tiltak parallelt for å stimulere til høyere måloppnåelse for kostholdsmålene i folkehelsearbeidet og mindre sosial ulikhet i helse.

Referanser

1. Helsedirektoratet. Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold: Helsedirektoratet [lest 8. mai 2025]. Tilgjengelig fra: <https://www.helsedirektoratet.no/forebygging-diagnose-og-behandling/forebygging-og-levevaner/kosthold-og-ernaering/intensjonsavtalen-for-et-sunnere-kosthold>
2. Helse- og omsorgsdepartementet. Intensjonsavtale om tilrettelegging for et sunnere kosthold 2022-2025. Hentet fra: <https://www.helsedirektoratet.no/forebygging-diagnose-og-behandling/forebygging-og-levevaner/kosthold-og-ernaering/intensjonsavtalen-for-et-sunnere-kosthold/Intensjonsavtale%20om%20sunnere%20kosthold%2022-25%20resignert.pdf>. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet; 2022.
3. Det kongelige helse- og omsorgsdepartement. Intensjonsavtale om tilrettelegging for et sunnere kosthold mellom matbransjen og helsemyndighetene. I: Det kongelige helse- og omsorgsdepartement, red. Oslo: Det kongelige helse- og omsorgsdepartement; 2018.
4. Helsedirektoratet. Samarbeidsavtale vedrørende Saltpartnerskapet med mål om reduksjon av saltinnholdet i matvarer og servert mat for bedre folkehelse (avtale 2015–2018). 2014. Tilgjengelig fra: <https://www.helsedirektoratet.no/forebygging-diagnose-og-behandling/forebygging-og-levevaner/kosthold-og-ernaering/intensjonsavtalen-for-et-sunnere-kosthold/salt-og-saltpartnerskapet/Saltpartnerskapsavtalen%202015-2018.PDF>
5. Helsedirektoratet. Samarbeidsavtale vedrørende Saltpartnerskapet med mål om reduksjon av saltinnhold i matvarer og servert mat for bedre folkehelse (2019–2021). Helsedirektoratet; 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.helsedirektoratet.no/forebygging-diagnose-og-behandling/forebygging-og-levevaner/kosthold-og-ernaering/intensjonsavtalen-for-et-sunnere-kosthold/salt-og-saltpartnerskapet/Saltpartnerskapsavtalen%202019-2021.pdf>
6. Helse- og omsorgsdepartementet. Meld. St. 15 (2022–2023) Folkehelsemeldinga - Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar. Oslo: 2023. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-15-20222023/id2969572/>
7. Helse- og omsorgsdepartementet. Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017-2021). Oslo 2017.
8. Myhre JB, Brodin MMA, Andersen LF. Norkost 4 [nettdokument] Tilgjengelig fra: www.helsedirektoratet.no/rapporter/norkost-4. Oslo: Helsedirektoratet; 2024. Tilgjengelig fra: www.helsedirektoratet.no/rapporter/norkost-4
9. Abel MH, Totland TH. Kartlegging av kostholdsvaner og kroppsvekt hos voksne i Norge basert på selvrapportering – Resultater fra Den nasjonale folkehelseundersøkelsen 2020. Oslo: Folkehelseinstituttet; Folkehelseinstituttet; 2021. Tilgjengelig fra: <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2021/rapport-nhus-2020.pdf>
10. Sælensminde K, Johansson L, Helleve A. Samfunnsgevinster av å følge Helsedirektoratets kostråd. Oslo: Helsedirektoratet; 2016. Rapport IS-2451.
11. World Health Organization. Global strategy on diet, physical activity and health <https://www.who.int/publications/i/item/9241592222>. 2004.
12. The WHO Independent High-level Commission on Noncommunicable Diseases. Time to deliver. Geneva: World Health Organization; 2018. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Tilgjengelig fra:

- <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272710/9789241514163-eng.pdf?ua=1>
13. Braut GS, Dybdal K, Ekström M, Hollung K, Krokstad S, Melberg HO, et al. Effektive kostholdstiltak Rapport frå ekspertgruppa om kostnadseffektive tiltak som kan føre til eit betre kosthald og jamne ut sosiale forskjellar i kosthaldet. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet; 2024.
 14. Kleis LD, Schulte EA, Buyken AE. Reformulation across Europe. An overview on planned and implemented strategies in European countries other than Germany – part 1. *Ernahrungs Umschau* 2020;67(10):190–9.
 15. Blanchard L, Ray S, Law C, Vega-Sala MJ, Bidonde J, Bridge G, et al. The effectiveness, cost-effectiveness and policy processes of regulatory, voluntary and partnership policies to improve food environments: an evidence synthesis. *Public Health Res (Southampt)* 2024;12(8):1-173. DOI: 10.3310/JYWP4049
 16. Lavery AA, Kypridimos C, Seferidi P, Vamos EP, Pearson-Stuttard J, Collins B, et al. Quantifying the impact of the Public Health Responsibility Deal on salt intake, cardiovascular disease and gastric cancer burdens: interrupted time series and microsimulation study. *J Epidemiol Community Health* 2019;73(9):881-7. DOI: 10.1136/jech-2018-211749
 17. Wiecha JL, Muth MK. Better Evaluation Can Improve the Effectiveness of Agreements Between Public Health Organizations and Food and Beverage Companies. *American Journal of Evaluation* 2021;42(4):577-85. DOI: 10.1177/1098214020979782
 18. Hatløy A, Bråthen K, Stave SE, Hilsen AI. Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold Årsrapport 2017 Fafo-notat 2019:09. Fafo; 2019.
 19. Hatløy A, Bråthen K, Stave SE, Hilsen AI. Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold Årsrapport 2018 Fafo-notat 2019:25. Fafo; 2019.
 20. Hatløy A, Bråthen K, Stave SE, Hilsen AI. Intensjonsavtalen for sunnere kosthold Midtveisrapport 2019 Fafo-notat 2020:15. Fafo; 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-notater/intensjonsavtalen-for-sunnere-kosthold-midtveisrapport-2019>
 21. Hatløy A, Bråthen K, Stave SE, Hilsen AI. Intensjonsavtalen for sunnere kosthold Årsrapport 2020. Fafo; 2021. Tilgjengelig fra: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-notater/intensjonsavtalen-for-sunnere-kosthold-2020>
 22. Hatløy A, Bråthen K, Stave SE, Hilsen AI. Intensjonsavtalen for sunnere kosthold Sluttrapport 2016-2021 Fafo-rapport 2022:29. Fafo; 2022. Tilgjengelig fra: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/intensjonsavtalen-for-sunnere-kosthold>
 23. Helsedirektoratet. Saltpartnerskapet 2015-2018 Fremdrift og måloppnåelse Rapport IS- 2838. Oslo: Helsedirektoratet; 2019.
 24. Hatløy A, Bråthen K. Saltpartnerskapet 2019–2021 Framdrift og måloppnåelse Fafo-rapport 2022:31. Fafo; 2022. Tilgjengelig fra: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/saltpartnerskapet-2019-2021>
 25. Helsedirektoratet. Utviklingen i norsk kosthold 2024. Oslo: Helsedirektoratet; 2024. Tilgjengelig fra: <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utviklingen-i-norsk-kosthold-2024>
 26. Helsedirektoratet. Utviklingen i norsk kosthold 2024 Matforsyningsstatistikk. Oslo: Helsedirektoratet; 2025. Tilgjengelig fra: <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utviklingen-i-norsk-kosthold>
 27. Statistisk sentralbyrå. Statistikk om kosthald - Om statistikken: Statistisk sentralbyrå [oppdatert Aug. 15 2024; lest 2. juli 2025]. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/helse/helseforhold-og-levevaner/statistikk/kosthald>
 28. Myhren MF, Ekornrud T. Kostholdsstatistikk Metodenotat for publisering av 2018-årgangen. Oslo: Statistisk sentralbyrå; 2024. Notater. Tilgjengelig fra:

- <https://www.ssb.no/helse/helseforhold-og-levevaner/artikler/kostholdsstatistikk>
29. Totland TH, Melnæs BK, Lundberg-Hallén N, Helland-Kigen KM, Lund-Blix NA, Myhre JB, et al. Norkost 3 - En landsomfattende kostholdsundersøkelse blant menn og kvinner i Norge i alderen 18-70 år, 2010-11. Oslo: Helsedirektoratet; 2012.
 30. Rimestad AH, Løken EB, Nordbotten A. Den norske matvaretabellen og beregningsdatabasen ved Institutt for ernæringsforskning. Norsk Epidemiologi 2009;10(1). DOI: 10.5324/nje.v10i1.509
 31. Institutt for medisinske basalfag Universitetet i Oslo. Kostberegningssystem KBS og NFC
<https://www.med.uio.no/imb/forskning/om/infrastruktur/kostberegningssystem/>: Universitetet i Oslo [oppdatert mars 2025; lest 18. september].
 32. Holvik K, Abel MH, Holmen J, Krokstad S, Totland TH, Meyer HE. No change in 24-h sodium intake estimated from spot urine in Norwegian adults from 2006 to 2019: the population-based Trondelag Health Study (HUNT). Public Health Nutr 2024;27(1):e117. DOI: 10.1017/S136898002400082X
 33. Meyer HE, Johansson L, Eggen AE, Johansen H, Holvik K. Sodium and Potassium Intake Assessed by Spot and 24-h Urine in the Population-Based Tromsø Study 2015-2016. Nutrients 2019;11(7). DOI: 10.3390/nu11071619
 34. Helsedirektoratet. Saltpartnerskapet 2015-2018 Fremdrift og måloppnåelse. Oslo: 2019.
 35. Holvik K, Abel MH, Holmen J, Krokstad S, Totland TH, Meyer HE. No change in 24-hour salt intake estimated from spot urine in Norwegian adults from 2006 to 2019. The population-based HUNT Study. medRxiv 2023:2023.08.14.23294065. DOI: 10.1101/2023.08.14.23294065
 36. Statistikk om kosthald Tabellnr. 13695: Næringsinnhold per dag frå selde mat- og drikkevarer 2018 - 2023 <https://www.ssb.no/statbank/table/13695/> [Internet]. Statistisk sentralbyrå. 2025 [cited 8. august 2025].
 37. Salgsstatistikk Energidrikker [Internet]. Bryggeri og drikkevareforeningen. 2025 [cited August 2025].
 38. Flatha A, Meskau F. Må ansette 17 etter protein-trend. nrkno 2025.
 39. Statistikk om kosthald: Tabellnr. 13692: Per år selde kg mat- og drikkevarer per person, etter matvaregruppe 2018 - 2023
<https://www.ssb.no/statbank/table/13692> [Internet]. Statistisk sentralbyrå. 2025 [cited 20. august 2025].
 40. NHO Mat og Drikke. Høringsinnspill fra NHO Mat og Drikke - Kommentarer til Meld. St. 15 (2022-2023) Folkehelsemeldinga2023. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=32030&h=10004830>
 41. NHO Mat og Drikke. Høringsinnspill fra NHO Mat og Drikke - Kommentarer til regjeringens forslag til statsbudsjett for 2025 Prop. 1 S (2024-2025) Helse- og omsorgsdepartementet 2024. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horingsinnspill/?dnid=48491&h=10005173>
 42. Konsumprisindeksen Tabellnr. 03014: Konsumprisindeks, etter konsumgruppe (2015=100) 1979 - 2024 <https://www.ssb.no/statbank/table/03014/> [Internet]. Statistisk sentralbyrå. [cited 8. august 2025].
 43. Statistikk om fattigdomsproblemer, levekårsundersøkelsen
<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/levekars/statistikk/fattigdomsproblemer-levekarsundersokelsen> [Internet]. Statistiks sentralbyrå. 2025 [cited 22. august 2025].
 44. Skuland SE, Bakkeli NZ, Gyüre K. Familiefattigdom – en undersøkelse av barnefamiliers levekår og økonomiske trygghet før og under dyrtiden. Forbrukerforskningsinstituttet SIFO; 2025. 7-2025.

45. Bugge AB, Schjøll A, Tangen HS. Mat, meninger og muligheter - Resultater fra en forbrukerundersøkelse om holdninger, kunnskap og engasjement knyttet til landbruk og matproduksjon. Forbruksforskningsinstituttet SIFO; 2025. 10-2025.
46. The Food Foundation. The broken plate 2025 State of the Nation's food system <https://foodfoundation.org.uk/publication/broken-plate-2025>. 2025.
47. Uldahl M, Bere E. Lavinntektsfamilier i Norge må bruke en større andel av inntekten sin for å spise i tråd med kostrådene. Norsk tidsskrift for ernæring 2023;21(1):23-32. DOI: 10.18261/ntfe.21.1.5
48. Henriksen G, Lagerstrøm B. Nordmenns grensehandel - Utvikling av ny grensehandelsstatistikk og foreløpig analyse av resultater for fysisk grensehandel 1. kvartal 2022. Oslo: Statistisk sentralbyrå; 2022. Tilgjengelig fra: <https://ssb.brage.unit.no/ssb-xmlui/handle/11250/3146592>
49. Stensgård A. Faktaark om Matsvinn <https://www.matvett.no/uploads/documents/OR.31.24-Faktaark-om-matsvinn-i-Norge.pdf>. 2024;Rapportnr: OR.31.24.
50. Opplysningskontoret for melk og meieriprodukter. Smør og helmelk i vinden: Norske forbrukere søker ekte smak <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18510208/smor-og-helmelk-i-vinden-norske-forbrukere-soker-ekte-smak?publisherId=90026&lang=no2025> 1. september 2025.
51. Dankel SN, Molin M, Bere ET. Ultraprosessert mat burde være et kostråd: JA. Norsk tidsskrift for ernæring 2023;21(3):31-7. DOI: 10.18261/ntfe.21.3.8
52. Grini IS, Medin AC, Aune D. Ultraprosessert mat burde være et kostråd: NEI. Norsk tidsskrift for ernæring 2023;21(3):26-30. DOI: 10.18261/ntfe.21.3.7
53. Jenneson VL, Kininmonth AR, Wilkins EL, Chukwu I, Eselebor O, Pontin F, et al. Did High in Fat, Sugar, and Salt (HFSS) Product Placement Legislation in England Lead to Reduced HFSS Purchases? an Interrupted Time Series Analysis OSF Preprints 2025. DOI: https://doi.org/10.31219/osf.io/j6b8p_v1
54. Fuldkornspartnerskapet. www.fuldkorn.dk København: Fuldkornpartnerskapet [lest 26. september 2025].
55. Helsedirektoratet. Organisering av Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold 2022-2025 – involvering av forbrukerorganisasjonene NCD-alliansen og Forbrukerrådet. Internt dokument i P360 ved Helsedirektoratet2021.
56. Folkehelseinstituttet. Midtveisevaluering av Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017-2021) - Sunt kosthold, måltidsglede og god helse for alle! Oslo: Folkehelseinstituttet; 2020.
57. Torheim LE, Løvhaug AL, Huseby CS, Terragni L, Henjum S, Roos G. Sunnere matomgivelser i Norge. Vurdering av gjeldende politikk og anbefalinger for videre innsats. Food-EPI 2020. Oslo: OsloMet – storbyuniversitetet; 2020.
58. The UK Government. Policy paper: Fit for the future: 10 Year Health Plan for England - executive summary (accessible version) <https://www.gov.uk/government/publications/10-year-health-plan-for-england-fit-for-the-future/fit-for-the-future-10-year-health-plan-for-england-executive-summary>: The UK Government [lest 19. september 2025].

Utgitt av Folkehelseinstituttet
Oktober 2025
Postboks 222 Skøyen
NO-0213 Oslo
Telefon: 21 07 70 00

Rapporten kan lastes ned gratis fra www.fhi.no