

Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold – Statusrapport 2016–2019

Først publisert: 30.04.2020

Sist faglig oppdatert: 30.04.2020



Innhold

1. Sammendrag	3
2. Bakgrunn og formål	6
3. Datagrunnlag	7
4. Status per innsatsområde 2016–2019	9
5. Aktørenes vurdering og veien videre	30

Sammendrag

Intensjonsavtalen om tilrettelegging for et sunnere kosthold mellom matbransjen og helsemyndighetene ble signert 6. desember 2016. Ved signering var matbransjen definert som næringsorganisasjoner, mat- og drikkeprodusenter og dagligvarehandelen. Med helsemyndighetene menes Helse- og omsorgsdepartementet. Den 7. juni 2018 ble avtalen utvidet slik at matbransjen også omfattet aktører fra serveringsbransjen. Intensjonsavtalen har varighet ut 2021. Innen utgangen av juni 2021 skal partene vurdere om det er grunnlag for å videreføre avtalen.

Denne rapporten er koordineringsgruppen i Intensjonsavtalens overordnede oppsummering av arbeidet i intensjonsavtalen fra 2016 til 2019 (jf. pkt. 9 i avtaleteksten). Halvveis i avtaleperioden er det fortsatt stor oppslutning om avtalen og stor aktivitet blant aktørene i de ulike innsatsområdene. Deltagelsen i workshops og seminarer er høy og det er gjort en rekke gode tiltak for det felles målet om å legge til rette for et sunnere kosthold i befolkningen.

Status for oppnådde resultater i perioden 2016–2019

Tabell 1 viser status for oppnådde resultater halvveis i avtaleperioden for innsatsområdene 1–4.

Datagrunnlaget i tabellen baserer seg hovedsakelig på de årlige rapportene i [«Utviklingen i norsk kosthold»](#) fra Helsedirektoratet.

For en drøfting av resultatene for hvert enkelt innsatsområde henvises det til de ulike delkapitlene. Overordnet anses utviklingen for salt og sukker som positiv. Utviklingen av mettet fett viser til stabilt inntak, mens innsatsområdet for økt inntak har både positive og negative utviklingstrekk.

Innsatsområde	Anbefalt	2015	2018 ^(a)	Mål 2021
Innsatsområde 1: salt, g/dag	5	10 ^(b)	^(c)	8 g/dag (+ egne saltmål)
Innsatsområde 2: sukker, E %	< 10	12 ^(d)	11	12,5 % reduksjon fra 2015
Innsatsområde 3: mettet fett, E %	< 10	14	15 ^(e)	13 E %
Innsatsområde 4: kg/person/år	2015	2018	% endring ^(a)	Mål 2021
Frukt og bær	90,1	86,6	-3,9	20 % økning av frukt og bær, grønnsaker, grove kornprodukter og sjømat
Grønnsaker	76,9	77,9	1,3	
Korn, som mel (inkl. ris)	82,3	81,6	-0,9 ^(f)	
Fisk (hel urenset, rund vekt)	34,4	29,1	-15,4	

Tabell 1: Mål 2021, utgangspunkt for mål i 2015 og status per 2018 for innsatsområde 1-4.

Kilder: Utviklingen i norsk kosthold. (a) Foreløpige tall. (b) Utgangspunkt for Saltpartnerskapet i 2015 var basert på tall fra 2010. (c) For mer konkrete resultater og status per 2018 vises det til rapporten "Saltpartnerskapet 2015-2018". (d) Jf. intensjonsavtalen er utgangspunktet for tilsatt sukker for matforsyningsstatistikk 13 E %. Det var basert på foreløpige tall for 2015. Kostens innhold av tilsatt sukker for 2015 er senere blitt justert til 12 E %. (e) På engrosnivå er energiprosent mettet fett økt fra 14 til 15, men den absolutte mengden mettet fett per person per dag har vært uendret i perioden (45 gram). (f) Det er kun mål om å øke inntak av grove kornprodukter, ikke korn per se. Tallene kan tyde på en positiv utvikling for grove kornprodukter i perioden, se kapittel 3.4.2.

For innsatsområde 1 Salt er grad av måloppnåelse beskrevet i detalj i rapporten «[Saltpartnerskapet 2015–2018 – Fremdrift og måloppnåelse](#)». Rapporten beskriver at utviklingen i reduksjon av salt anses som positiv. I ca. 40 % av kategoriene er gjennomsnittlig saltinnhold innenfor saltmålet i 2018.

For innsatsområde 2, reduksjon av tilsatt sukker, er utviklingen god, mens for innsatsområde 3, reduksjon av mettet fett, har inntaket vært stabilt i perioden (45 gram per dag på engrosnivå). Målet om reduksjon av mettet fett i 2021 er ikke nådd i løpet av perioden 2016–2018. Merk at tall for grensehandel ikke er, og aldri har vært, inkludert i disse statistikkene. Dette medfører en grad av usikkerhet rundt tallene spesielt for innsatsområde 2 og 3.

For innsatsområde 4 har inntaket av frukt og bær gått noe ned og inntaket av grønnsaker gått noe opp. For grove kornprodukter kan tall for andel sammalt mel fra norske møller, kostens innhold av kostfiber og en økende grovhetsprosent for brød tyde på at forbruket av grovt går i riktig retning. Forbruket av fisk går i feil retning og det er særlig bekymringsfullt at [barn og unge spiser lite fisk \(fhi.no\)](#).

Avtalepartenes vurdering av arbeidet

Aktørene fra matbransjen opplever intensjonsavtalen som viktig og meningsfull. De er fornøyde med avtalen og de føler at de får noe igjen for å være med, men de påpeker også at det kan være utfordrende å lykkes med å nå målene som er satt. Flere peker på at det finnes rammebetingelser utenfor aktørenes kontroll som gjør arbeidet krevende.

Hovedmotivasjonen til å være med oppgis å være ønsket om å bidra til bedre folkehelse og dermed ta et tydelig samfunnsansvar. Samarbeid for å nå felles mål oppgis også som sentral faktor, samt at deltakelse i avtalen bidrar til økt kommersiell synlighet. For å nå målene er det viktig at helsemyndighetene bidrar med tiltak for bevisstgjøring om et sunnere kosthold, mens aktørene på sin side jobber med optimalisering av eksisterende produkter og utvikling av nye produkter, samt markedsføring og andre salgsfremmende tiltak for sunnere valg som sine hovedtiltak.

Helsemyndighetene mener at det forpliktende samarbeidet under intensjonsavtalen er et sterkt og viktig tiltak for å nå målene om et sunnere kosthold, hvor næringen viser samfunnsansvar. Arbeidet er i tråd med regjeringsplattformen hvor det er presisert at samarbeidet med matvarebransjen om sunnere kosthold skal styrkes. Det er positivt at arbeidet med salt har gitt gode resultater, dette betyr mye for folkehelsa. Evalueringen av intensjonsavtalen og utviklingen i norsk kosthold viser imidlertid at det gjenstår mye arbeid for å nå målsetningene om reduksjon av inntaket av mettet fett og økning i inntaket av frukt, bær, grønnsaker, grove kornprodukter og fisk. Det er viktig at arbeidet videreføres og styrkes.

Et grunnleggende premiss for å lykkes med å nå folkehelsemålene er at samarbeidet er basert på gjensidig respekt og tillit. For aktørene i matbransjen ble denne tilliten brutt da produktavgiftene for sjokolade- og sukkervarer samt alkoholfrie drikkevarer ble økt på kort varsel i statsbudsjettet 2018, som beskrevet under innsatsområde 2 i kap. 3.2. Produsentene mener at det i etterkant av avgiftsøkningen ikke er tatt initiativ fra Regjeringen til å gjenopprette tilliten, og som konsekvens er samarbeidet om sukkerreduksjon lagt i bero fra og

med 2018. Arbeidet i de øvrige innsatsområdene har fortsatt som planlagt, men myndighetenes håndtering av utfordringene i innsatsområde 2 har preget samarbeidet på en negativ måte siden 2018.

Aktørene konstaterer at avtalestrukturen i Intensjonsavtalen derfor er sårbar og påvirkes av endringer utenfra. Det er erfart at avtalen ikke fremstår som bindende for Stortinget, noe som er krevende for samarbeidet.

Oppsummering

Aktørene i dagens intensjonsavtale deler en formening om at et forpliktende og langsiktig samarbeid er et grunnleggende tiltak for å nå målene for folkehelsepolitikken om økt levealder med god helse og trivsel samt reduserte sosiale helseforskjeller. Arbeidet er i tråd med regjeringsplattformen hvor det er presisert at samarbeidet med matvarebransjen om sunnere kosthold skal videreføres og styrkes.

Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold oppleves som viktig og meningsfull av aktørene. Det er positivt at en samlet matvarebransje støtter opp under myndighetenes kostråd og har satt ambisiøse mål for befolkningens kosthold innen utgangen av 2021. Det er utfordrende å lykkes med å nå alle målene og man vet at endring av vaner tar tid, men mange aktører er godt i gang med arbeidet.

Erfaringene fra avtalearbeidet i 2016–2019 viser også til at det vil være fordelaktig å sikre økt involvering og eierskap til intensjonsavtalen fra flere departementer enn dagens Helse- og omsorgsdepartement. Kostholdsmålene blir også påvirket av rammebetingelser og virkemidler utenfor intensjonsavtalen, slik som tiltak innen forskning, landbruksproduksjon, utdanning, klima og bærekraft.

Blant det viktigste i samarbeidet fremover vil imidlertid fortsatt være å arbeide videre med allerede belyste tiltak for best mulig måloppnåelse. Herunder fortsatt fokus på å gjøre det lettere for forbrukeren å ta sunnere valg i tråd med kostrådene gjennom produkt- og sortimentjusteringer, informasjon og markedsføringstiltak.

Intensjonsavtalen har i perioden blitt utfordret av uventede avgiftsendringer og stor usikkerhet om monitorering grunnet frafall av forbruksundersøkelsen på matområdet og manglende tall for grensehandel. Halvveis i avtaleperioden er imidlertid samarbeidsstrukturen godt etablert, og aktørene ønsker å bidra til et godt samarbeid på kostholdsområdet også i den resterende avtaleperioden.

Bakgrunn og formål

Helsemyndighetene og matbransjen har hatt lang tradisjon for samarbeid om tiltak for et bedre kosthold. Samarbeidet ble intensivert og systematisert på 2000-tallet innenfor flere ulike områder, som Matbransjens faglige utvalg MFU, Saltpartnerskapet og bransjens arbeid med å redusere innholdet av mettet fett og sukker i matvarer.

Helse- og omsorgsministeren etablerte i 2014 en næringslivsgruppe på matområdet med representanter fra matbransjen for å drøfte utfordringer og tiltak for å gjøre det lettere for forbruker å ta sunne valg. Med bakgrunn i Helsedirektoratets Tiltaksplan salt 2014–2018 var saltreduksjon tema på møte i næringslivsgruppen våren 2014. Saltpartnerskapet under ledelse av Helsedirektoratet ble etablert høsten 2015.

Etter initiativ fra NHO Mat og Drikke ba helse- og omsorgsministeren høsten 2016 Helsedirektoratet om å lede arbeidet med å utarbeide en intensjonsavtale mellom matbransjen og helsemyndighetene med formål å sikre et mer helhetlig og langsiktig samarbeid for å gjøre det enklere for forbrukeren å ta sunnere valg. Utarbeidelsen av avtale foregikk gjennom en bred involvering av matprodusenter, handelen og organisasjonene i bransjen. En overordnet intensjonsavtale skulle presenteres på møtet i Helseministerens næringslivsgruppe 6. desember 2016. Intensjonsavtalen om tilrettelegging for et sunnere kosthold mellom matbransjen og helsemyndighetene ble signert 6. desember 2016. Ved signering var matbransjen definert som næringsorganisasjoner, mat- og drikkeprodusenter og dagligvarehandelen. Med helsemyndighetene menes Helse- og omsorgsdepartementet ved helseminister Bent Høie. Den 7. juni 2018 ble intensjonsavtalen utvidet til å også omfatte aktører fra serveringsbransjen.

Koordinering av arbeidet i innsatsområdene er fordelt mellom Helsedirektoratet og bransjeorganisasjonene NHO Mat og Drikke, Norges Fukt- og Grønnsaksgrossisters Forbund (NFGF), Baker- og Konditorbransjens landsforening (BKLF) og Sjømat Norge. Helsedirektoratet har sekretariatsansvar for koordineringsgruppen. Det er etablert en ekstern referansegruppe som består av ressurspersoner innen relevante fagområder som kan gi ekspertråd til koordineringsgruppen og innsatsområdene.

Punkt 9 Gyldighet og varighet i intensjonsavtalen for et sunnere kosthold lyder:

«Innen utgangen av 2019 skal partene foreta en grundig vurdering av status for alle innsatsområder som omfattes av avtalen, herunder om det er behov å foreta endringer i avtalen.»

Formål med rapporten er å gi en status for arbeidet i intensjonsavtalen halvveis i avtaleperioden ved å synliggjøre tiltak samt se på grad av måloppnåelse så langt. Målgruppe for rapporten er eksisterende og potensielt nye aktører i intensjonsavtalen.

Datagrunnlag

I rapporten benyttes flere datakilder for å vurdere grad av måloppnåelse i intensjonsavtalen. Målene i intensjonsavtalen bygger hovedsakelig på data fra matforsyningsstatistikk samt undersøkelser over anskaffelse av fisk og sjømat i privat- og storhusholdninger. I tillegg er Statistisk sentralbyrås (SSBs) forbruksundersøkelser i privathusholdninger avtalt som målemetode. Målene i Saltpartnerskapet vurderes med data fra Tradesolution.

2.1 Utviklingen i Norsk kosthold 2016–2019

Helsedirektoratet publiserer [utviklingen i norsk kosthold på årlig basis](#). Beskrivelsen av norsk kosthold bygger på tre prinsipielt forskjellige typer datasett: 1) matforsyningsstatistikk for hele landet (forbruk på engrosnivå), 2) forbruksundersøkelser over anskaffelse av matvarer i privathusholdninger og 3) nasjonale kostholdsundersøkelser over inntaket av matvarer. I tillegg inkluderes resultater fra intervjuundersøkelser.

2.1.1 Matforsyningsstatistikk

Matforsyningstallene er basert på statistikk over import, eksport, produksjon og omsetning av matvarer. Disse tallene gir informasjon om tilgang og forbruk av matvarer på engrosnivå. De viser matmengder som står til rådighet for hele befolkningen. Tallene for engrosforbruk i 2018 er foreløpige, og det kan forekomme justeringer i neste års rapport.

2.1.2 Forbruksundersøkelsen fra SSB

SSBs forbruksundersøkelser i privathusholdninger er gjennomført årlig i perioden 1975–2009 og deretter i 2012. Det er ikke gjennomført nye forbruksundersøkelser i regi av SSB i løpet av arbeidet med Intensjonsavtalen 2016–2019. SSB utvikler nå en ny metode for forbruksundersøkelsene på matområdet med mål om første dataleveranse i 2021.

Forbruksundersøkelsene viser hvor mye mat som blir anskaffet (dvs. kjøpt, tatt av egen produksjon, fått som gave o.l.) av et representativt utvalg av privathusholdninger i en 14-dagers periode. Maten som blir kjøpt og spist utenfor husholdningen, f.eks. på kafé, restaurant, bensinstasjoner, kantine eller gatekjøkken er ikke med i registreringen av matmengder. For å vurdere utviklingen i norsk kosthold brukes data fra gjennomsnittshusholdningen. Resultatene fra perioden 1977–2009 er publisert som gjennomsnitt for treårsperioder.

2.2 Tradesolution

Produktdatabasen for dagligvare- og serveringsmarkedet i Tradesolution (TS) er valgt som system for monitorering i Saltpartnerskapet. Dette er begrunnet i at alle som selger matvarer må registrere næringsinnholdet, inkludert salt, for egne produkter i denne databasen.

TS har data på grossistnivå. Ikke alle matvarer som omsettes i butikk går via grossist. For matvarer som ferske brød og enkelte av handelens egne merkevarer, er grossistdataene supplert med innrapporterte salgsvolumer fra produsenter og handel.

2.3 Kartlegging av forbrukernes kunnskap og holdninger

Norstat/Opinion har på vegne av Helsedirektoratet gjennomført årlige webbaserte intervjuundersøkelser i perioden 2011–2019 om kjennskap, kunnskap, tillit og holdninger til kostrådene og Nøkkelhullet i landsrepresentative utvalg. Siste undersøkelse ble gjennomført i januar 2019 i et utvalg på 2000 personer. Utvalget er vektet på kjønn, alder og landsdel.

Norske Spisefakta er en spesialanalyse basert på undersøkelsen Norsk Monitor til Ipsos MMI som består av et landsrepresentativt utvalg av befolkningen. Norske Spisefakta omfatter ca. 550 kostholdsrelaterte spørsmål. Det benyttes postalt intervju basert på innledende telefonintervju. Siste datainnsamling var oktober 2017 – januar 2018, antall intervju 3778. Undersøkelsen har blitt gjennomført hvert andre år siden 1987. Materialet er vektet på kjønn, alder og geografi i henhold til offentlig statistikk.

2.4 Kartlegging av aktørenes tiltak og vurdering av arbeidet

Forskningsstiftelsen Fafo har fått i oppdrag å evaluere intensjonsavtalen gjennom hele avtaleperioden. Fafo kartlegger aktørenes tiltak og vurdering av arbeidet, og ser på intensjonsavtalen som arbeidsform. Alle rapporter og evalueringer publiseres fortløpende på [Fafos nettsider](#).

2.5 Andre datakilder som er benyttet i denne rapporten

Flesland Markedsinformasjoner AS har siden 1995 laget markedsrapporter som viser innkjøp i volum og verdi, utvikling og trender for mat og drikkevarehandelen i Norge. Rapportene inneholder statistikk innen kjøtt, fisk- og skalldyr, bakervarer, storhusholdning og servicehandelsmarkedet. I denne rapporten benyttes tall om Brødskala'n og grovhetsprosent for ferskt, butikkbakt og langtidsholdbart brød fra Flesland Markedsinformasjoner.

Status per innsatsområde 2016–2019

3.1

Innsatsområde 1: Reduksjon av salt ved Saltpartnerskapet

Innsatsområdet omfatter reduksjon av saltinnholdet i matvarer og servert mat og reduksjon av saltinntaket i befolkningen gjennom Saltpartnerskapet. Avtalen legger til grunn at gjennomsnittlig saltinntak i befolkningen var estimert til 10 g pr. dag i 2010. Partene har som mål at saltinntaket i befolkningen er redusert til 8 g pr. dag innen 2021. Målet er 7 g pr. dag innen 2025. Det langsiktige målet er 5 g salt pr. dag. Arbeidet i Saltpartnerskapet ledes av Helsedirektoratet.

Målet om et redusert saltinntak til 8 g pr. dag innen 2021 tilsvarer en 20 % reduksjon fra utgangspunktet om 10 g.

Det er utarbeidet veiledende mål for saltinnhold i ca. 100 matvarekategorier, såkalte saltlister. Målene representerer gjennomsnittlig saltinnhold i kategoriene. De første målene ble satt for 2018. Det er utarbeidet nye veiledende saltmål for 2021.

3.1.1 Gjennomførte tiltak i perioden 2016–2019

Det er i perioden 2015–2019 gjennomført fire seminarer med stor deltakelse. Det første seminaret markerte starten på Saltpartnerskapet i 2015, mens resultater og erfaringer etter tre år var tema for seminaret i 2019. Fokus på alle seminarene har vært å hente og dele konkrete erfaringer om saltreduksjon i matvarer og retter og inspirere til videre innsats. Mange ulike aktører både fra inn- og utland har bidratt med innlegg, og mellom 60 og 110 deltakere har deltatt på seminarene.

Lansering av Saltpartnerskapet, 05.10.15, Radisson Blu Plaza

- Lansering av saltpartnerskapsavtalen, appeller fra partene og avtalesignering
- Innlegg fra WHO om betydningen av og policy for arbeid med saltreduksjon
- Erfaringer med partnerskap for saltreduksjon i Danmark
- Status fra forskningen om saltreduksjon i produktutvikling og reformulering

Er salte vaner vonde å vende? 16.11.16, Gamle Museet

- WHO anbefalinger for arbeid med saltreduksjon – «Shake the salt habit»
- Innlegg om måling av salt i matvarer og merking, samt forbrukertrender
- Produktutvikling og erfaringer fra saltreduksjon i forskningsprosjektet «En sunnere matpakke»

Industriens- og serveringsbransjens arbeid med saltreduksjon, 10.01.18, Nofima

- Status og erfaringer med saltreduksjon i Norge og i øvrige nordiske land
- Innlegg om smakssensitivitet, preferanser for salt smak hos barn og bruk av salterstattere
- Diskusjon og innspill om behov, barrierer og muligheter i det videre arbeidet med saltreduksjon

Saltpartnerskapet – Sammen for folkehelsen. Hvor står vi – hvor går vi? 11.06.19, Helsedirektoratet

- Resultater fra analyser av natrium i urin i Tromsøundersøkelsen 2015
- Presentasjon av rapporten Saltpartnerskapet Fremdrift og måloppnåelse 2015-2015
- Saltreduksjon i praksis ved partnerne
- Resigering av saltpartnerskapsavtalen 2019-21

Ifølge [Fafos kartlegging av erfaringer med Saltpartnerskapet 2015–2018](#) er de to viktigste tiltakene produsentene har gjennomført i perioden å endre eksisterende produkter, såkalt reseptoptimalisering, og utvikle nye produkter. Innenfor begge disse tiltakene har de aller fleste benyttet seg av saltlistene. Blant de øvrige aktørene er de fleste tiltakene knyttet til ulike former for informasjonsarbeid. Mange av disse har også benyttet seg av saltlistene i forbindelse med sine tiltak.

Metoden for monitorering av arbeidet med saltreduksjonen har vært en viktig leveranse i Saltpartnerskapet. Det har pågått et kontinuerlig arbeid i partnerskapet siden 2015 for å få fram best mulig metodikk for å monitorere saltinnholdet i definerte matvarekategorier med veiledende saltmål gjennom data fra Tradesolution (TS). På grunn av forskjeller i varegruppeinndeling mellom saltlistene og TS databasen, kan TS-dataene bare benyttes til å vurdere i hvilken grad målene i saltlisten er nådd for 26 kategorier med ett eller to saltmål, og til å følge utviklingen i saltinnhold over tid.

SaltNett under Saltpartnerskapet fikk i 2016 fikk innvilget nettverksmidler av Forskningsrådet til utredning om bruk av salterstattere, erfaringsutveksling og kompetanseheving om saltreduksjon i matvarer. Saltnett har utarbeidet et notat til Helsedirektoratet som grunnlag for en bestilling om oppdatering av nytte- og risikovurdering ved bruk av kaliumklorid som salterstatter. Helsedirektoratet har årlig presentert arbeidet i Saltpartnerskapet på WHO's europeiske nettverksmøter om saltreduksjon.

3.1.2 Grad av måloppnåelse i perioden

I rapporten [Saltpartnerskapet 2015–2018 – Fremdrift og måloppnåelse](#) er saltarbeidet og grad av måloppnåelse for perioden beskrevet.

Data fra TS er brukt for å vurdere grad av måloppnåelse for saltmålene. Kort oppsummert viser resultatene:

- Innholdet av salt er lavere i 50 % av kategoriene i 2018 sammenlignet med 2016
- Gjennomsnittlig saltinnhold var innenfor saltmålet i 40 % av kategoriene i 2018
- Vektet gjennomsnittlig saltinnhold var innenfor saltmålet i 60 % av kategoriene i 2018

Havforskningsinstituttet har på oppdrag fra Helsedirektoratet og Mattilsynet gjennomført analyseprosjektet «[Analyser av saltinnhold i utvalgte matvarer i Norge 2014–2018](#)» (Havforskningsinstituttet, 2019). Dette analyseprosjektet inngår ikke som en del av monitoreringen i Saltpartnerskapet og vurdering av måloppnåelsen, men er et supplement for å beskrive utviklingen i saltinnhold over tid i matvaregrupper.

Forbrukernes kunnskap om salt og helse er kartlagt gjennom årlige forbrukerundersøkelser gjennomført av Opinion for Helsedirektoratet, se kapittel 3.5.

3.1.3 Muligheter og utfordringer

Fafos kartlegging av aktørenes erfaringer i partnerskapet 2015–2018 viser at arbeidet har vært drevet av partenes ønske om i fellesskap å bidra til bedre folkehelse og at partene ønsker å fortsette samarbeidet gjennom en ny partnerskapsperiode for 2019–2021. Nær alle partnere i saltpartnerskapet 2015–2018 har resignert avtalen og det er satt nye veiledende saltmål for 2021 for å nå målet. Dette viser at det er en positiv innstilling til arbeidet med saltreduksjon blant aktørene i matbransjen og er et godt grunnlag i det videre samarbeidet om å nå målet.

Dataene på saltinnhold på kategorinivå fra Tradesolution 2016–2018 indikerer at volumprodukter ligger noe foran i arbeidet med saltreduksjon enn produkter med lavere salgsvolum. For å motivere aktører som ikke er kommet like langt i arbeidet, er det derfor viktig fremover å synliggjøre de positive resultatene og erfaringene og legge til rette for kompetanseoverføring.

Salt er viktig både for smak, teknologiske egenskaper og mattrygghet. Preferansen for saltsmak henger sammen med saltinntaket. For å redusere preferansen for salt, er det viktig med en gradvis reduksjon av saltinnholdet i alle matvarer. Saltpartnerskapet inkluderer hovedsakelig norske leverandører og produsenter. Fremover vil det derfor være viktig å jobbe med å involvere flere utenlandske aktører i arbeidet med saltreduksjon i tråd med saltmålene slik at norske produkter ikke taper marked på grunn av mindre saltsmak.

I Fafos kartlegging påpeker produsentene utfordringene knyttet til saltreduksjon og ivaretagelse av produktenes smak og konsistens. Det etterspørres forskning om bruk av salterstatte for ytterligere reduksjon i enkelte kategorier. En delvis erstatning av NaCl med kaliumklorid (KCl) har vist seg å være et godt alternativ ved natriumreduksjon, både med hensyn til produktenes smak, holdbarhet og teknologiske egenskaper som vannbinding.

Rapporten «Vurdering av nytte og risiko ved å bruke kaliumklorid som salterstatte i produksjon av matvarer» fra Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM) i 2014, konkluderte med at det ikke var helsemessig trygt å bytte ut natrium med kalium. Dette har medført at kaliumklorid er lite brukt som salterstatte i Norge i dag. I 2018 publiserte Scientific Advisory Committee on Nutrition og Committee on Toxicity i England 2018 en ny rapport som konkluderer med at gevinstene ved bruk av kaliumbaserte salterstatte for å redusere natrium i matvarer, overstiger de potensielle farene på populasjonsbasis. Basert på denne rapporten og ny kunnskap om erstatningsmengder, er det behov for en oppdatert risiko-nyttevurdering fra VKM hvor positive helseeffekter av å redusere natriuminnholdet veies opp mot potensielle negative effekter av økt kaliuminnhold i kostholdet. Matbransjen ønsker ikke å benytte kaliumklorid som salterstatte uten en vurdering fra myndighetene om dette er trygt. Å få gjennomført en ny risiko-nyttevurdering er derfor av stor betydning for det videre arbeidet med saltreduksjon i intensjonsavtalen.

Forbrukerundersøkelser viser at det er høy kunnskap i befolkningen om sammenheng mellom salt og helse, men lite er endret i løpet av perioden. Ni av ti tror at befolkningen spiser mer salt enn anbefalt, men kun 2 av 5 tror at dette gjelder dem selv. Holdningsarbeidet rundt salt er avhengig av langsiktighet, da det tar tid å endre holdninger og adferd. Kun halvparten av befolkningen er opptatt av å redusere eget saltinntak. Det er ikke salt forbrukerne er mest opptatt av når de handler. Det er behov for å styrke kommunikasjonen om salt for å øke forbrukernes bevissthet om eget saltinntak, betydning av dette og hvordan man selv kan bidra til å redusere inntaket. Mengde salt kan være vanskelig å forstå for forbruker. Dette må hensyntas i hvordan vi velger å kommunisere om salt.

3.2

Innsatsområde 2: Reduksjon av tilsatt sukker

Intensjonsavtalens innsatsområde 2 omfatter reduksjon av tilsatt sukker i næringsmidler og reduksjon av befolkningens inntak av tilsatt sukker. Arbeidet i innsatsområdet ble koordinert av NHO Mat og Drikke frem til juni 2018 og av Helsedirektoratet etter juni 2018.

Avtalen legger til grunn at det gjennomsnittlige inntaket av tilsatt sukker i befolkningen var på 13 energiprosent målt ved matforsyningsstatistikk i 2015 og forbrukerundersøkelsen i 2012. Partene har som mål at befolkningens inntak av tilsatt sukker er redusert med minst 12,5 % innen 2021 målt ved matforsyningsstatistikk og forbrukerundersøkelser. Det langsiktige målet er 10 energiprosent.

Samarbeidet om reduksjon av tilsatt sukker er påvirket av de kraftige økningene i produktavgifter for sjokolade- og sukkervarer (+83 %) og alkoholfrie drikkevarer (+42 %) som Stortinget vedtok i november 2017 for statsbudsjettet 2018. Avgiftsøkningen for sjokolade- og sukkervarer ble reversert i statsbudsjettet for 2019, mens avgiftsnivået for alkoholfrie drikkevarer er opprettholdt siden. Samtidig med reversert avgift i 2018, varslet Regjeringen at den ville sette ned et utvalg som skulle gjennomgå særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer. [Utvalgets utredning ble levert i april 2019 \(NOU 2019:8, regjeringen.no\)](#).

Avgiftsøkningene i statsbudsjettet 2018 ble vedtatt uten forutgående konsekvensutredning og ble oppfattet som en endring av premissene og de grunnleggende forutsetningene for samarbeidet hos mat- og drikkevareprodusentene i avtalen. Som følge av dette besluttet drikkevareprodusentene gjennom Bryggeri- og drikkevareforeningen allerede i november 2017 å legge samarbeidet om reduksjon av tilsatt sukker i bero inntil myndighetenes intensjoner var avklart. Da Regjeringen per juni 2018 ikke hadde tatt noen initiativer for å avklare de videre forutsetningene for samarbeidet om redusert inntak av tilsatt sukker, eller klargjort konsekvensene av avgiftsøkningene for utviklingen i folkehelsen, fulgte de øvrige mat- og drikkeprodusentene tilknyttet NHO Mat og Drikke etter. Det ble imidlertid understreket overfor statsråden at arbeidet med reduksjon av sukker ville fortsette i bedriftenes egen regi og at produsentene var beredt til å gjenoppta samarbeidet med myndighetene på dette området så snart Regjeringen tok initiativ som kunne reetablere tilliten i samarbeidet.

Ved starten av 2020 er samarbeidet om reduksjon av tilsatt sukker gjennom Intensjonsavtalen fortsatt ikke gjenopptatt. Det kan likevel vises til gode reduksjoner i tilsatt sukker, som beskrives nærmere i kapittel 3.2.2 under.

I praksis har manglende samarbeid betydd at mat- og drikkeprodusentene ikke har deltatt på workshops, i arbeidsgrupper eller programkomitéer knyttet til arbeidet i innsatsområde 2 siden 2018. Produsentene har heller ikke rapportert data eller besvart Fafos årlige følgeevalueringer. NHO Mat og Drikke har på sin side ikke koordinert arbeidet i innsatsområdet, arrangert workshops eller levert statusrapporter for reduksjon av tilsatt sukker.

Samarbeidet i de øvrige innsatsområdene og deltagelsen i koordineringsgruppen har imidlertid fortsatt uten endringer siden 2018.

3.2.1 Gjennomførte tiltak i perioden 2016–2019

Det er i perioden gjennomført to workshops i innsatsområdet, begge i 2017. Fokuset har vært å dele konkrete erfaringer om sukkerreduksjon i ulike mat- og drikkeprodukter, inspirere til videre innsats og legge til rette for å følge reduksjonsarbeidet via monitorering i Tradesolution. Mange ulike aktører har bidratt med innlegg på samlingene og nær 30 deltagere fra flere aktører i avtalen har deltatt ved hver samling.

Workshop 1, 28.06.2017, Næringslivets hus

- Innlegg fra flere aktører i innsatsområdet, presentasjon av status og muligheter
- Innlegg ved Mattilsynet om definisjon av tilsatt sukker

Workshop 2, 15.11.2017, Næringslivets hus

- Innlegg fra aktører – deling av erfaringer fra reformulering, produktutvikling og lansering av produkter med mindre tilsatt sukker
- Innlegg om sukkerreduksjonsarbeidet i UK ved Public Health England

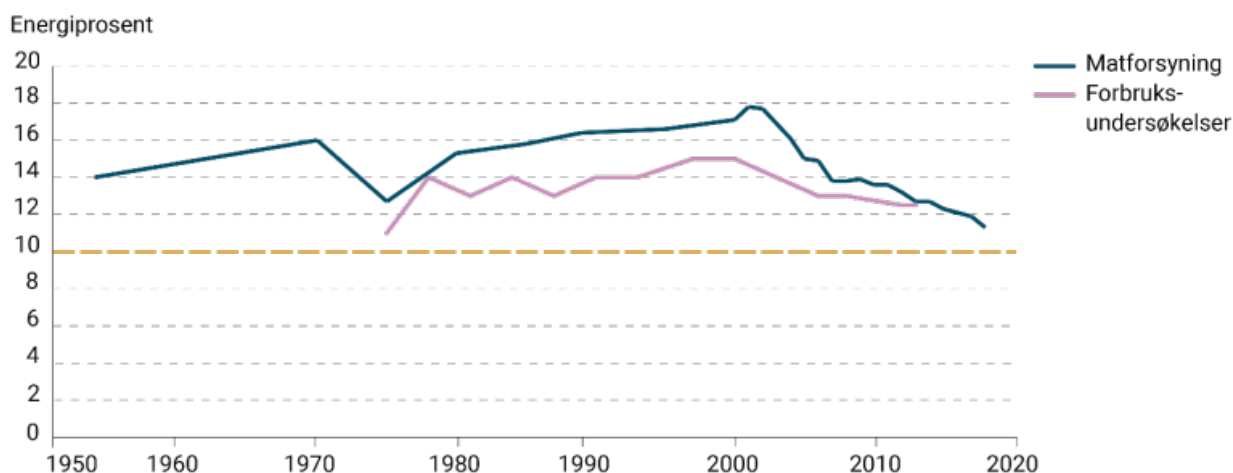
Aktørene i innsatsområdet har også vært involvert i Helsedirektoratets sukkerkampanje i 2017, som er nærmere beskrevet under innsatsområde 5, kap. 3.5.1. I tillegg har aktørene bidratt med innovasjon, utvikling av nye, sukkerreduerte produkter, reformulering av eksisterende resepter, justering av paknings- og porsjonsstørrelser og fremheving av sunnere valg, slik det beskrives i avtalen. Dette arbeidet har også fortsatt innad i de enkelte virksomhetene etter at samarbeidet ble lagt i bero fra 2018.

3.2.2 Grad av måloppnåelse i perioden

Grad av måloppnåelse for innsatsområdet, gjennom historisk utvikling av tilsatt sukker frem til og med 2018, er vist i figur 1.

Fra 2015 og gjennom intensjonsavtaleperioden 2016–2019 viser [Utviklingen i norsk kosthold](#) at:

- Tilsatt sukker som andel av kostens energiinnhold er redusert fra 12 til 11 E %, noe som tilsvarer at mengde tilsatt sukker per person per dag på engrosnivå er redusert fra 84 til 74 gram
- Forbruket går i riktig retning, men forbruket er fortsatt høyere enn det langsiktige målet om at tilsatt sukker skal bidra med maksimalt 10 E % av det totale energiinntaket



Figur 1. Tilsatt sukker som andel av kostens energiinnhold (energiprosent) ifølge matforsyningsstatistikk (Mf) og forbruksundersøkelser (Fbu). Kilde: Utviklingen i norsk kosthold 2019.

Tallgrunnlag som er levert fra Norske Sjokoladefabrikkers Forening støtter opp under resultatene som vist i figur 1. Fra 2015 til 2018 er omsetning av sjokolade- og sukkervarer redusert fra 14,2 til 12,4 kg per person per år.

For alkoholfrie drikkevarer viser tall fra Bryggeri- og drikkevareforeningen at andelen sukkerfri brus var på 56 % i 2019. Ingen sammenlignbare land har tilsvarende høy andel sukkerfri brus som Norge. Overgang fra sukkerholdig til sukkerfri, kunstig søtet brus er en viktig driver for den totale reduksjonen i tilsatt sukker og viktig for folkehelsen. Dette er et resultat og en utvikling som har kommet i stand til tross for manglende samarbeid gjennom intensjonsavtalen.

Det er viktig å bemerke at konsum av mat og drikke med tilsatt sukker fra grensehandel eller kjøp på nett fra utlandet ikke er inkludert i datagrunnlaget til matforsyningsstatistikken eller i drikkeprodusentenes tall. Verken næringslivet, helsemyndighetene eller andre har god oversikt over hva som handles i andre land, og hvordan denne handelen bidrar til inntak av tilsatt sukker. Data fra Statistisk Sentralbyrå viser at norske forbrukere grensehandlet for 17,6 milliarder kroner i utlandet for 12-månedersperioden 4. kvartal 2018 til 3. kvartal 2019. Hele 95 % av denne grensehandelen skjer i Sverige. Grensehandelen er også merkbar i Norge ved at det leveres inn en høy andel svenske returbokser for drikke i norske panteautomater.

Data fra Regjeringens grensehandelsbarometer fra januar 2020 viser også at grensehandelen er høy. De viktigste varekategoriene som handles er ifølge barometeret dagligvarer, brus og mineralvann, alkohol, tobakk og godteri som til sammen utgjør 85 prosent av total grensehandel. Når tallene brytes ned utgjør dagligvarer snau 34 prosent, brus og godteri om lag 17 prosent. Den høye grensehandelen kombinert med den høye andelen sukkerholdige produkter bidrar til å reise spørsmål om målinger av nordmenns inntak av slike produkter er riktig. Grensehandelsbarometeret er laget på bakgrunn av grensehandel for en måned, som er september 2019.

Det er ikke rapportert tiltak og erfaringer fra innsatsområde 2 til Fafos følgeevaluering i 2017 eller 2018.

3.2.3 Muligheter og utfordringer

Målet om å redusere inntaket av tilsatt sukker får drahjelp av at budskapet er lett å forstå og aksepteres i stor grad av befolkningen. Nær 8 av 10 nordmenn ønsker ikke å spise eller drikke for mye sukker (Norske spisefakta 2018, Ipsos). Det er grunn til tro at høy bevissthet om sukker, og ønske om å redusere eget sukkerinntak til hverdags (jfr. de [norske kostrådene 1 og 10](#)), vil vedvare i den gjenstående perioden for Intensjonsavtalen. Dette er et godt utgangspunkt for videre arbeid med reduksjon av sukkerinntaket.

Det gir også god effekt at det finnes gode substitutter for tilsvarende sukrede alternativer på markedet, slik som eksempelvis kunstig søtet drikke.

Det er imidlertid svært uheldig at det totale omfanget av grensehandel ikke er kjent. Det er god grunn til å anta at denne handelen har økt betydelig som følge av de økte produktavgiftene og dermed også står for en stor andel av inntaket av tilsatt sukker fra mat og drikke, som nærmere beskrevet i kap. 3.2.2. Det høye nivået på, og den kraftige veksten, i grensehandelen truer med å undergrave lønnsomheten til investeringene som er gjort i forbindelse med arbeidet i Intensjonsavtalen i avtalens første år, samtidig som den også undergraver deler av folkehelsepolitikken.

Den høye grensehandelen påvirker i tillegg statens inntekter fra skatter og avgifter fra den tapte omsetningen i Norge. Bare momsinnjektene til staten på det nordmenn handlet for i Sverige de siste 12 månedene ville gitt staten minimum 2,64 milliarder i ekstraintekter.

Særaggiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer er i dag i første rekke fiskalt begrunnet. Det ble i november 2018 satt ned et utvalg for å se nærmere på avgrensningene i avgiftene og samtidig vurdere om det var mulig å endre utformingene, slik at de kunne bli mer treffsikre virkemidler i helse- og ernæringspolitikken. Utvalget leverte sin utredning, [NOU 2019:8 Særaggiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer](#), i april 2019.

Utvalget er enstemmige om at dagens avgifter ikke er utformet optimalt som en fiskal avgift for å sikre statens inntekter ved at den kun omfatter et begrenset vareomfang og at den kan medføre uønskede vridninger. Utvalgets flertall mener at dagens avgifter bør avvikles og erstattes med avgifter som i større grad er begrunnet i helse. Utvalgets mindretall mener at dagens avgifter bør avvikles og ikke erstattes.

Dersom avgifter med helse- eller ernæringsformål skal vurderes mener mindretallet at dette i så fall må drøftes i en helhetlig sammenheng der også andre virkemidler for folkehelsepolitikken inngår i vurderingen, herunder eksempelvis samarbeidet mellom myndighetene og mat- og drikke bransjen gjennom Intensjonsavtalen for et sunnere kosthold.

NOU 2019:8 inneholder videre en omfattende og dekkende omtale av EØS-avtalen og spesielt statsstøtteregele i denne. Dagens produktavgifter for sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer er nå under vurdering av ESA. Det er i løpet av prosessen pekt på en ikke ubetydelig risiko for at enten avgiftene i seg selv, eller avgiftsøkningene i statsbudsjettet for 2018, er i strid med EØS-avtalen.

Koordineringsgruppen i Intensjonsavtalen er orientert om utvalgets vurderinger gjennom en presentasjon av rapporten fra utvalgets leder, Cecilie Aasprong Dyrnes. Rapporten er ikke ytterligere drøftet i koordineringsgruppen.

3.3

Innsatsområde 3: Reduksjon av mettet fett

Innsatsområde 3 har fokus på reduksjon av mettet fett i næringsmidler og reduksjon av inntaket av mettet fett i befolkningen. Innsatsområdet koordineres av NHO Mat og Drikke.

Avtalen legger til grunn at gjennomsnittlig inntak av mettet fett i befolkningen var på 14 energiprosent målt ved matforsyningsstatistikk i 2015 og 15 energiprosent i SSBs forbrukerundersøkelser i 2012.

Partene har som mål at inntaket av mettet fett er redusert til 13 energiprosent innen 2021 målt ved matforsyningsstatistikk og forbruksundersøkelser. Det langsiktige målet er 10 energiprosent.

På tidspunktet da avtalen ble inngått, i desember 2016, spesifiserte avtalen et mål om reduksjon av mettet fett til 13 energiprosent innen 2018. Basert på felles gjennomgang av de tilgjengelige datagrunnlagene, herunder matforsyningsstatistikk, tall for deklart innhold av mettet fett i Tradesolution og nye resultater fra NorgesGruppen, var aktørene i innsatsområdet vinteren 2019 samstemte i at det var lite sannsynlig at målet for 2018 var oppnådd. Inntaket av mettet fett i befolkningen gikk nedover, men ikke med den hastighet som var forutsatt ved tidspunktet for avtaleinngåelse. I koordineringsgruppens møte i februar 2019 ble det derfor lagt frem anbefaling om å videreføre målet for 2018 frem til 2021.

3.3.1 Gjennomførte tiltak i perioden 2016-2019

Det er i perioden gjennomført tre felles workshops i innsatsområdet med et tyvetalls aktører til stede hver gang.

Workshop 1, 27.06.2017, Næringslivets hus

- Innlegg fra flere aktører i innsatsområdet – deling av status, utfordringer og muligheter

Workshop 2, 16.11.2017, Næringslivets hus

- Innlegg fra aktører – deling av erfaringer fra reformulering, produktutvikling og lansering av produkter med mindre mettet fett
- Monitorering og følgeevaluering som tema

Workshop 3, 30.01.2019, Næringslivets hus

- Drøfting av måloppnåelse per 2018 og nytt mål for arbeidet med reduksjon av mettet fett i 2021
- Innlegg fra aktør – deling av erfaring
- Presentasjon av forskning innen mettet fett, kolesterol og risiko for hjertekarsykdom ved Karianne Svendsen, UiO.
- Innlegg fra Intensjonsavtalens referansegruppe, ved Lars Erling Olsen, Handelshøyskolen BI, om på hva som skal til for å lykkes med å få forbrukere til og endre levevaner i sunnere retning.

For samtlige samlinger er det også et viktig formål å inspirere og motivere til felles innsats for å oppnå innsatsområdets mål. Planlegging av en ny workshop i innsatsområdet pågår for gjennomføring i andre kvartal 2020.

Ifølge egenrapportering fra aktørene, oppgir Fafos årsrapport for 2018 at optimalisering av eksisterende produkter og utvikling av nye produkter var de viktigste tiltakene når det gjelder å redusere mengden mettet fett. I årsrapporten for 2017 var markedsføringstiltak det mest rapporterte tiltaket.

Reseptoptimalisering trekkes av de fleste fram som det mest effektive tiltaket. Særlig gjelder dette endringer i store volumprodukter, samtidig som det tilbys alternativer med mindre mettet fett. Flere aktører kommenterer imidlertid at redusert fettinnhold kan påvirke egenskapene til produktet, og flere nevner også at hvis råvarer av animalsk opprinnelse i seg selv har høyt innhold av mettet fett, kan det gi utfordringer med hensyn til reduksjon av total mengde mettet fett i et videreforedlet produkt.

Av andre tiltak som nevnes, er kompetansebyggende tiltak, koordinering av innsatsområdet og overvåkningsmekanismer for å kunne overvåke næringsinnhold både i enkeltprodukter og i hele porteføljen samtidig.

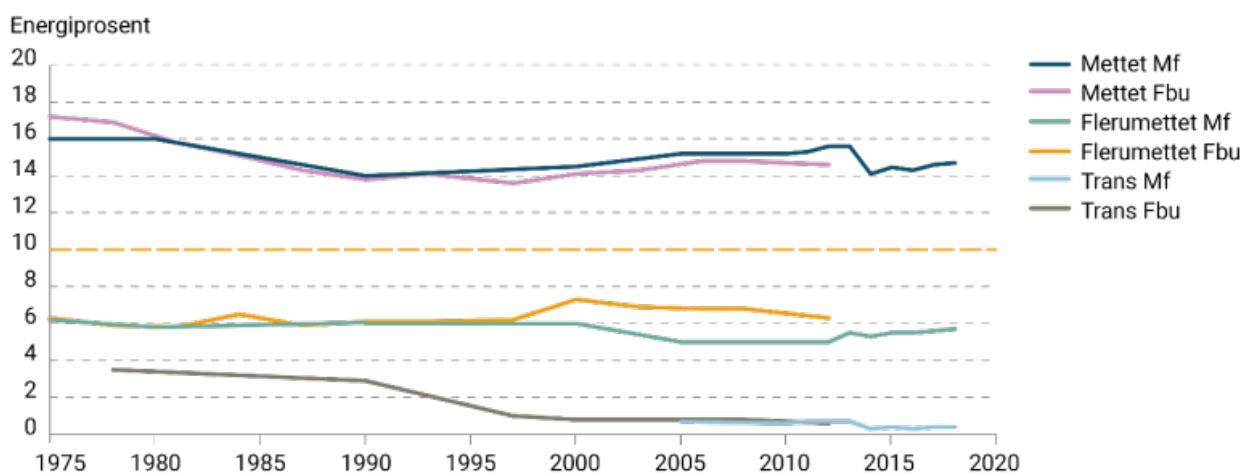
3.3.2 Grad av måloppnåelse i perioden

Grad av måloppnåelse for innsatsområdet, gjennom historisk utvikling av kostens innhold av mettet fett til og med 2018, er vist i figur 2, og kan oppsummeres i følgende hovedfunn:

- På engrosnivå er mettet fett som andel av kostens energiinnhold (energiprosent) økt fra 14 til 15
- Mengden mettet fett per person per dag på engrosnivå har vært uendret i perioden (45 gram)

Ifølge Utviklingen i norsk kosthold har mengden mettet fett per person per dag på engrosnivå vært uendret på 45 gram for perioden 2015 til 2018. Endring i energiprosent mettet fett fra 14 til 15 kan derfor skyldes at inntaket andre næringsstoffer har gått ned i perioden, f.eks. andel karbohydrater i kostholdet som er redusert fra 47 til 45 E %.

Anbefalt inntak av mettet fett er under 10 energiprosent, som vist i figuren.



Figur 2. Fettsyrer som andel av kostens energiinnhold (energiprosent) ifølge matforsyningsstatistikk (Mf) og forbruksundersøkelser (Fbu). Kilde: Utviklingen i norsk kosthold 2019.

Det er for vurdering av måloppnåelsen en svakhet at det ikke foreligger nyere tall for inntak av mettet fett gjennom forbruksundersøkelser. Det vil kunne forventes at forbrukstallene er noe lavere enn engrostatallene da førstnevnte tallgrunnlag også hensyntar tilberedning av ferdig matvare. Dette er særlig relevant ved tilberedning av kjøtt råvarer.

3.3.3 Muligheter og utfordringer

Norske Spisefakta for 2018 viser at 7 av 10 nordmenn er bevisste på fett, men tendensen siden 2013 er synkende. 57 % ønsket i 2017 å begrense inntaket av mettet fett. Basert på data fra spisefakta, sammen med erfaringer fra aktørene i Intensjonsavtalen, er det grunn til å hevde at forbrukerne generelt har manglende bevissthet og kunnskap om hvilke produkter som bidrar mest med mettet fett, hva som er forskjellen mellom mettet og umettet fett og hvordan det mettede fett påvirker helsen.

Norske Spisefakta 2018 viser også til en fortsatt sterk naturlighetstrend knyttet til oppfattelse av sunnhet selv om trenden er fallende fra forrige datagrunnlag fra 2015 (Norske spisefakta 2018, Ipsos). 48 % vektlegger i 2017 naturlige råvarer som faktor ved kjøp av matvarer, og tar ikke alltid med i vurderingen at de ubearbejdede råvarene også kan være betydelige kilder til mettet fett. Dette fokuset kan igjen bidra til lavere aksept og kjøps sannsynlighet for mer bearbejdet mat og drikke der andelen mettet fett kan være redusert.

Til sist er det også knyttet usikkerhet til hvordan kjøp av fete matvarer via grensehandelen bidrar til kostens totale, samlede innhold av mettet fett, og hvor bevisst kjøperen på handleturen er på å vurdere andelen mettet fett i varen før kjøpet.

Samlet gjør disse momentene det utfordrende å få forbrukeren til å ta de sunnere valgene i hverdagen, og som igjen gjør det krevende å arbeide med optimalisering av sortimentene for aktørene i intensjonsavtalen. Et vesentlig tilleggsmoment er at [regelverket for merking og markedsføring med helse- og ernæringspåstander er svært restriktivt og setter begrensninger \(mattilsynet.no\)](#). I likhet med reduksjon av salt og sukker er det viktig å redusere det mettede fett stegvis og over tid for å få med forbrukeren på laget. I praksis har derfor mat- og drikkebransjen små muligheter til å fortelle om det viktige optimaliseringsarbeidet som gjøres gjennom sammenlignende ernæringspåstander, jfr. kap. 3.5.3.

For det videre samarbeidet vil derfor kommunikasjon om mettet fett i regi av Helsedirektoratet være et sentralt virkemiddel. Kommunikasjonen kan gjerne støttes via kommunikasjon av sunnere valg gjennom Nøkkelhullet, men i tillegg er det behov for spissede budskap for økt kompetanse om mettet fett og de tilhørende kostrådene.

Nøkkelhullet er et egnet verktøy i arbeidet med å redusere inntaket av mettet fett. Universitet i Oslo gjorde i 2015 en effektberegning basert på kostholdsundersøkelsen Norkost3, som viste at dersom en gjennomsnittlig voksen person valgte nøkkelhullsprodukter der slike fantes på markedet i 2015, ville vedkommende ha et inntak av mettet fett som var innenfor anbefalt mengde. Antall produkter merket med Nøkkelhullet er redusert med rundt 20 % i perioden 2016-2018. En forbrukerundersøkelse gjennomført av Norstat på oppdrag for Helsedirektoratet i 2019, viser at 7 av 10 forbrukere opplever Nøkkelhullet som en god merkeordning. Et godt utvalg av nøkkelhullsprodukter innen alle kategorier er viktig for å gjøre det enkelt for forbrukerne å velge sunnere.

De matvarekategoriene som fortsatt bidrar mest til inntak av mettet fett er kjøtt og kjøttvarer, melk og meieriprodukter samt spise fett, jf. [Utviklingen i norsk kosthold](#). I tillegg inngår disse råvarene i andre, sammensatte retter. Felles for melk og kjøtt er at fett er en del av råvaren. Arbeidet med å redusere andelen mettet fett herfra krever lang tid og er særlig utfordrende. Det vil være nødvendig med endringer både i avl og føring, i tillegg til forskning og utvikling av nye teknologiske løsninger og økt kunnskap om helseeffekter av mettet fett. Utfordringene er komplekse og må løses gjennom involvering av hele verdikjeden, ikke bare de partene som samarbeider gjennom intensjonsavtalen i dag. Det må også tas nødvendige hensyn til miljø og bærekraftig utnyttelse av råvarene, eksempelvis i grensesnittet mot det pågående samarbeidet gjennom [Bransjeavtalen om reduksjon av matsvinn \(regjeringen.no\)](#).

3.4

Innsatsområde 4: Økt inntak av frukt og bær, grønnsaker, grove kornprodukter og sjømat

Målet for innsatsområdet er i tråd med beregningsgrunnlag og målsetting i ny Handlingsplan for bedre kosthold (2017–2021). Målet i Handlingsplan for bedre kosthold er 20 % økt inntak av grønnsaker, frukt og bær, grove kornprodukter og sjømat. Det langsiktige målet er at befolkningen har et inntak av disse matvarene på nivå med kostrådene. Innsatsområde 4 koordineres av Norges Frukt- og Grønnsakgrossisters Forbund, Baker- og Konditorbransjens landsforening og Sjømat Norge.

3.4.1 Gjennomførte tiltak i perioden 2016–2019

Siden oppstarten 16. mai 2017 har det vært arrangert 6 workshop/seminarer. Som oftest har de bestått av en felles del, etterfulgt av sektorvise møter. Det har vært god deltagelse på workshop, vanligvis ca. 70 personer, med en topp på 300 deltagere på #MerAv seminaret i forbindelse med Foodscape 2018. Workshop/seminar har også vært brukt som arena for kåring og prisutdeling av Norgesmesteren i Sunn Fastfood ved 2 anledninger.

Gjennom Intensjonsavtalen om tilrettelegging for et sunnere kosthold har Innsatsområde 4 satt fokus på FNs bærekraftsmål. Målene nr. 3 og 17, danner grunnlaget for vårt arbeid: Sammen for bedre folkehelse.

Opplysningskontoret for frukt og grønt, Opplysningskontoret for brød og korn og Norges Sjømatråd har vært viktige medspillere. Vi har også ved flere anledninger benyttet kompetansen fra referansegruppen og følgende har vært innledere på workshop/seminar: Annechen Bahr Bugge, SIFO, Mathias Ekström, NHH, Lars Erling Olsen, Handelshøyskolen BI; Lise Madsen, Havforskningsinstituttet.

Workshop 1, 16.05.2017, Helsedirektoratet

- Markerte oppstarten av arbeidet i innsatsområde 4.
- Hovedtema var målene for #MerAv og identifisering av hovedmålgruppen barn og unge og barnefamilier og tiltak for disse.

Workshop 2, 26.10.2017, Næringslivets Hus

- Eksisterende tiltak rettet mot barn og unge ble presentert

Workshop 3, 18.04.2018, NorgesGruppen

- Fokus på handelen som presenterte suksesshistorier med fokus på å få kunden til å velge #MerAv grovt, grønt og blått.

Workshop 4, 11.10.2018, Foodscape – Sett bærekraft på menyen, Norges Varemesse

- Måloppnåelse etter 18 måneders arbeid med «Felles løft for et sunnere kosthold» med fokus på lansering av #MerAv.

Workshop 5, 15.03.2019, Helsedirektoratet

- Nyeste trender i konsummarkedet, utviklingen for konsum av sjømat, frukt, grønt og bær og grove kornprodukter, om folks vaner og endring av vaner og litt om veien videre

Workshop 6, 17.10.2019, Næringslivets Hus

- Fokus på serveringsbransjen, inspirasjon og fremtidens #MerAv

I tilknytning til fem av de seks avholdte workshopene/seminarene for innsatsområde 4, har det vært avholdt sektorvise møter. Alle de tre sektorene har definert felles målgruppe; barn og unge og deres familier.

Sjømat

Norges Sjømatråd lanserte i 2018 kommunikasjonskonseptet «3 i uka» for å bidra til økt sjømatkonsum. Utviklingen i sjømatkonsumet, analyser av forbrukerpreferanser og fokus på hvordan få forbrukeren til å velge er sjømat har vært tema på sektormøtene. I tillegg har informasjon og suksesshistorier fra aktørene blitt presentert. Sjømat og helse og sjømat, miljøfotavtrykksmålinger og klima har også vært tema. Det har blitt etablert en lukket Facebook-gruppe for økt sjømatkonsum i Norge for diskusjon og deling av informasjon blant aktørene.

Grove Kornprodukter

Fokus på virkemidler, informasjonsarbeid og målinger har vært tema. Brødskalaen er trukket frem som et viktig verktøy. Deling av informasjon fra aktørene samt monitorering og utvikling har også vært viktige tema.

Grønnsaker, frukt og bær

I sektormøtene har virkemidler, kunnskapsdeling og monitorering vært i søkelyset. Offentlige anbud har vært høyt på agendaen og arbeidet har blitt løftet videre inn i andre fora. Inspirasjon på tvers av aktørene har vært viktig.

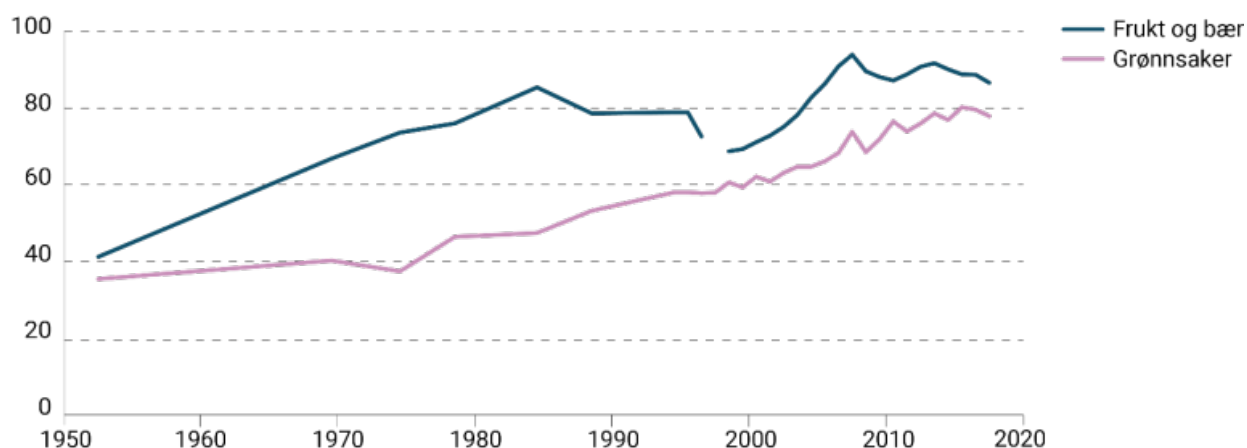
Profilering

For å bidra til økt fokus på det vi skal spise mer av lanserte Helsedirektoratet #MerAv kampanjen i 2018 som ble vist både på tv og i sosiale medier. Det har i perioden blitt gjennomført flere aktiviteter for å fremme #MerAv; som stand med informasjon, messevegg med print til bruk på messer. Flyers, faktaark med informasjon om arbeidet har blitt laget og distribuert. Det er skrevet flere artikler om arbeidet som er publisert i ulike tidsskrifter. #MerAv er også etablert i sosiale medier med egen Facebookside og på Instagram. Domenet merav.no er kjøpt, men foreløpig ikke tatt i bruk.

3.4.2 Grad av måloppnåelse i perioden

Figur 3 viser historisk utvikling av grønnsaker, frukt og bær frem til 2018. Utvikling for perioden 2015 til 2018 viser:

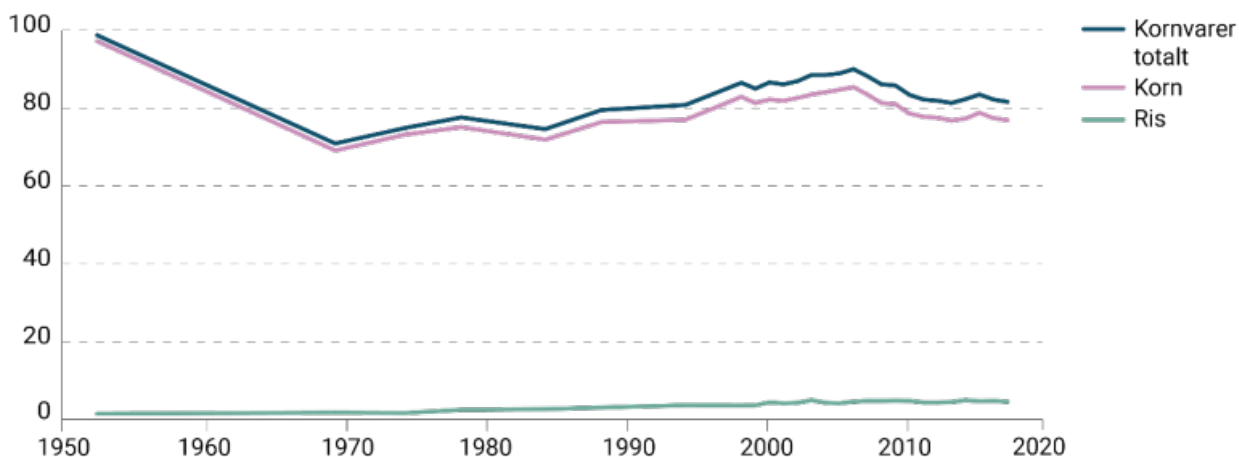
- På engrosnivå er grønnsaker økt fra 76,9 kilo per person per år i 2015 til 77,9 kg i 2018
- På engrosnivå er frukt og bær redusert fra 90,1 kilo per person per år i 2015 til 86,6 kg i 2018
- Forbruket av grønnsaker, frukt og bær er stabilt og går dermed ikke i riktig retning



Figur 3. Grønnsaker, frukt og bær. Matforsyning, kilo per person per år. For grønnsaker er tallene for produksjon i 2016 og 2017 foreløpige. Tall for 2018 er beregnede tall. Kilde: Utviklingen i norsk kosthold 2019.

Figur 4 viser historisk utvikling av kornvarer frem til 2018. Utvikling for perioden viser:

- På engrosnivå er kornvarer redusert fra 82,3 kg/person/år i 2015 til 81,6 kg i 2018
- Mengde kostfiber er i perioden 2015-2018 økt fra 26 til 27 g/dag
- Andel sammalt mel fra norske møller er økt fra 26 til 27 prosent i perioden 2015-2018
- Gjennomsnittlig grovhetsprosent for alle brød var 52 % i 2018, opp fra 50 % i 2016
- Data om andel sammalt mel fra norske møller, kostens innhold av kostfiber og økende grovhetsprosent for brød kan tyde på at forbruket går i riktig retning



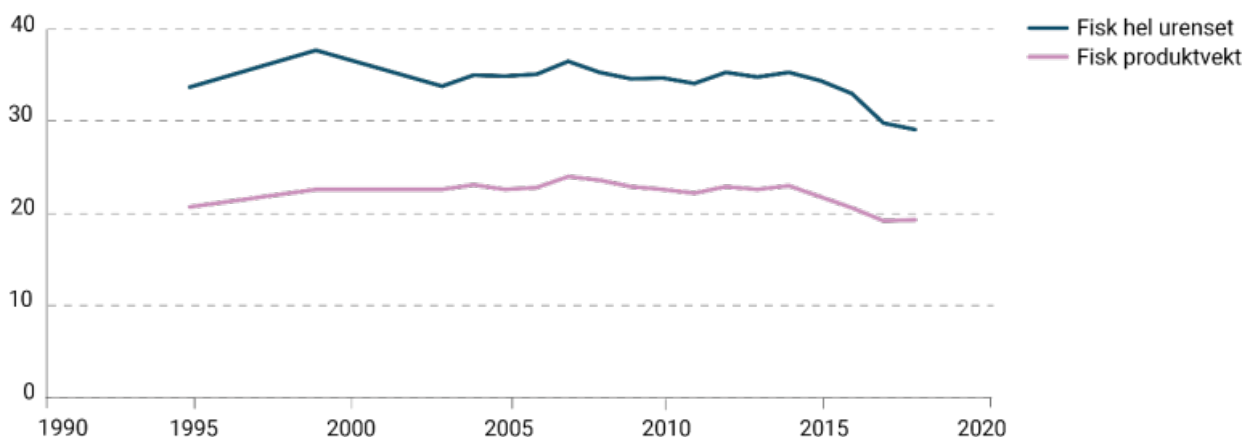
Figur 4. Kornvarer. Matforsyning, kilo per person per år. Kilde: Utviklingen i norsk kosthold 2019. Tall fra Flesland Markedsinformasjoner viser at volum solgte brød som er merket med fire kakestykker (76-100 % grovhet) har økt i perioden 2016-2018 og at gjennomsnittlig grovhetsprosent for alle brød har økt fra 50 til 52 % i samme periode, figur 5. Dette på tross av at total omsetning av brød har sunket i perioden. Samlet andel sammalt mel kan ikke anslås fordi det mangler opplysninger om sammalt mel i importerte bearbejdede kornprodukter.

Brødskalaen	Snitt % i hver gruppe	Beregnet fordeling i tonn 2016	Beregnet grovhetsprosent i gruppene	Beregnet fordeling i tonn 2017	Beregnet grovhetsprosent i gruppene	Beregnet fordeling i tonn 2018	Beregnet grovhetsprosent i gruppene
Gruppe 0 Loff, Landbrød, Langebrød med mer: 0 %	0,0 %	21 465	0 %	20 834	0 %	20 485	0 %
Gruppe 1 Fint brød: 1-25 % sammalt mel eller hele korn	12,5 %	12 725	15 %	7 435	14 %	11 409	16 %
Gruppe 2 Halvgrovt brød: 26-50 % sammalt mel eller hele korn	37,5 %	42 069	35 %	48 258	34 %	40 414	34 %
Gruppe 3 Grovt brød: 51-75 % sammalt mel eller hele korn	63,5 %	95 259	56 %	91 892	56 %	89 599	57 %
Gruppe 4 Ekstra grovt brød: > 76 % sammalt mel eller hele korn	87,5 %	41 061	90 %	41 463	90 %	45 168	90 %
Totalt Brød		212 580	50 %	209 882	51 %	207 075	52 %

Figur 5. Grovhetsmerking med Brødskala'n i alle varegrupper for ferskt, butikkbakt og langtidsholdbart brød. Grovhetsprosent for hvert enkelt brød er benyttet for å beregne grovhetsprosent i gruppen. Kilde: "Bakervarer 2019/2020 Nøkkeltall om varegruppene" fra Flesland Markedsinformasjoner AS.

Figur 6 viser historisk utvikling for fisk og fiskevarer. Mål i intensjonsavtalen og Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold er for fisk hel urensset (blå strek i figuren). Mengder for fisk hel urensset er produktvekt omregnet til hel urensset fisk (rund vekt). Utvikling for perioden 2015 til 2018:

- På engrosnivå er fisk hel urensset redusert fra 34,4 kg per person per år i 2015 til 29,1 kg i 2018 (foreløpige tall)
- Forbruket av fisk går i feil retning og det er særlig bekymringsfullt at [barn og unge spiser lite fisk \(fhi.no\)](https://fhi.no)



Figur 6. Fisk og fiskevarer. Fiskestatistikk, kilo per person per år. Kilde: Utviklingen i norsk kosthold 2019.

3.4.3 Muligheter og utfordringer

Utviklingen går dessverre ikke den ønskede veien. Det er en stor oppgave å snu den negative utviklingen på fiskekonsumet i Norge, og stagnasjonen i konsumet av grønnsaker, frukt og bær er uheldig for kostholdet vårt. Det er positive tendenser for inntak av grove kornprodukter og Brødskala'n trekkes frem som et viktig verktøy.

Befolkningens spisevaner, handlevaner og preferanser endres, og enkelte av disse endringene kommer raskt. Utvalget av convenience-produkter som ferdig kuttet, ferdig vasket og sous vide øker og mange forbrukere setter pris på enkle løsninger i en travel hverdag. Fokus på matsvinn og emballasje har fått stor plass og er viktig for forbrukerne som en del av bærekraftsperspektivet.

Det er ikke tvil om at produktutvikling har stått høyt på agendaen og er med på å gjøre det enklere å forbruker å ta de sunne valgene. Disse endringene kan også antas å være en medvirkende årsak til hvordan vi måler veksten. Når forbruket endres fra tyngre grønnsaker, som gulrot og kål, til lettere «ferdigvarianter» av salat og blomkål/brokkoli gjør det noe med vekten når utviklingen måles i kilo. En pose ferdig vasket spiseklar salatblanding veier betydelig mindre enn en hodekål.

De ansvarlige for organiseringen av innsatsområde 4 har vært litt usikre på veien videre, og ser på nye veier og muligheter for å nå målet. Responsen og tilbakemeldingene fra siste seminar skapte økt engasjement og arbeidsgruppen mener derfor at det er svært viktig å opprettholde fokuset på det befolkningen skal spise #MerAv også i tiden fremover. Det er viktig med tålmodighet i arbeidet med aktørenes felles innsats for #MerAv da det tar tid å etablere nye varige vaner.

Vi vet at det kommer satsninger for å øke konsumet av grovt, grønt og blått i 2020 som vi håper og tror vil skape økt engasjement for #MerAv arbeidet i tiden fremover. Vi ser også et sterkt engasjement hos serveringsbransjen som sist tilsluttet seg arbeidet. Ved å ta i bruk sosiale medier vil man kunne nå ut til flere med budskapet og øke forbrukers bevissthet om #MerAv. I tillegg til at fokuset på Brødskala'n og Nøkkelhullet opprettholdes.

Det er ikke enkelt å snu vaner. Det er et paradoks at burgertrenden fortsetter å vokse når mange sier de er opptatt av å ha et helseorientert kosthold og av miljøhensyn. «Buyers are liars» – at forbrukerne sier en ting, men gjør noe annet, er fortsatt en utfordring. Frem til nå har vi hatt fokus på å arrangere halvårlige workshop/seminarer. Formålet har vært å bidra til erfaringsutveksling, og oppdatert kunnskap som kan bidra til aktiviteter og tiltak som gjør det lettere for forbruker å ta sunnere valg.

Totalt sett er det god oppslutning og deltagelse og veldig gode tilbakemeldinger fra deltakerne på workshops/seminarer. Men ringvirkninger i form av økt konsum av sjømat, grove kornprodukter og frukt, bær og grønnsaker uteblir, og det er ikke til å legge skjul på at vi ikke er i nærheten av å kunne nå målene. Vi opplever at å avholde workshops ikke skaper økt aktivitet og forventet effekt. Vi opplever at det er nyttig og interessant for de som deltar, men at det stopper der.

Vi tror også det store fokuset på matsvinn har påvirket forbrukeren, som vi opplever i større grad enn tidligere har fokus på å spise opp maten de kjøper. Også produsent, industri og grossist er med og bidrar til et lavere matsvinn. Vi ser også at utbudet av ulike mellommåltidsløsninger har økt betydelig i det siste, noe vi tror kan være en medvirkende årsak til nedgangen/stagnasjonen for frukt.

Økt inntak av frukt, bær og grønnsaker, grove kornprodukter og sjømat utgjør uten tvil et meget stort potensial for bedringer i folkehelsen og reduserte helseutgifter for staten. Erfaringene viser så langt at det kan være behov for å vurdere andre tiltak utover det næringsaktørene og Helsedirektoratet i dag rår over, dersom målet om et gjennomsnittlig kosthold i tråd med helsemyndighetenes kostråd skal nås.

3.5

Innsatsområde 5: Påvirkning av forbrukeratferd for å bidra til bevissthet rundt helse og kosthold

Det er ikke bundet noen mål til dette innsatsområdet.

Nøkkelhullsmerket er en offentlig merkeordning for sunnere matvarer. Merkeordningen skal gjøre det enkelt å velge matvarer som inneholder mer fiber og fullkorn og mindre mettet fett, sukker og salt. Ifølge rapporter fra Nielsen økte antall produkter merket med Nøkkelhullet fra ca. 400 til 2229 produkter i perioden 2009–2016. I 2018 var det 1807 produkter med Nøkkelhullet. Dette er en reduksjon siden 2017, da antall produkter var 2084. I [nasjonal handlingsplan for bedre kosthold](#) er det mål om årlig økning i antall nøkkelhullsprodukter.

Brødskala'n er en registrert frivillig merkeordning hvor Baker- og Konditorbransjens Landsforening er merkeieier. Formålet med merket er å bidra til økt forbruk av sunne og grove kornprodukter, ved å formidle god og relevant informasjon til forbruker. Brødskala'n brukes på både emballerte og uemballerte produkter. Brødskala'n er inndelt i 4 grovhetskategorier fra 0-100 % grovhet og under merket står eksakt grovhetsprosent på det spesifikke produktet. Merket er svært kjent hos forbruker og brukes daglig av ca. 50 % av de som kjenner merket.

Kommunikasjon/kampanjer og arbeid som er utført av opplysningskontor, andre NGOer eller andre som ikke er direkte tilsluttet avtalen omtales ikke i rapporten. Det pågår omfattende arbeid på kostholdsområdet utover intensjonsavtalens rammer.

3.5.1 Gjennomførte tiltak i perioden 2016–2019

Kort oversikt over Helsedirektoratets kampanjer i perioden 2016-2019:

- Innsatsområde 1: Saltkampanje i 2016, 2017, 2018 og 2019

- Innsatsområde 2: Sukkerkampanje 2017, 2018, samt «always on» i sukkerkommunikasjonen i 2019
- Innsatsområde 4: #MerAv 2018 og 2019
- Nøkkelhullskampanje i 2016, 2017, 2018 og 2019

Kampanjer om salt

Det har vært gjennomført en rekke kommunikasjonstiltak om salt i perioden. Helsedirektoratet har årlig kommunisert om salt og helse til befolkningen både gjennom kampanjer og i presse. Målet er å øke kunnskapen om konsekvenser for helsen ved høyt inntak av salt, de viktigste kildene til salt i kostholdet, samt synliggjøre hvilke grep folk selv kan gjøre for å redusere saltinntaket. Deler av kampanjearbeidet har vært knyttet opp mot den årlige internasjonale saltuken til WASH (World Action on Salt and Health) i mars/april. Det har også vært flere felles nordiske kommunikasjonskampanjer, blant annet «Se etter saltet».

Kampanjer siden 2014:

- 2014: «Kutt ned på saltet ikke smaken». Fokus på små grep for å kutte saltinntaket.
- 2015: «Se etter saltet». Samarbeid med nordiske myndigheter om materiell.
- 2016 og 2017: «Før i tiden utsatte vi oss for stor fare uten å forstå det. Det gjør vi fortsatt.» Fokus på helsekonsekvensene ved et for høyt saltinntak.
- 2018: «5 ways to 5 grams». Fokus på hvor mye salt som er for mye i tilknytning til WASH.
- 2019: «Se etter saltet». Nordisk kommunikasjonskonsept i tilknytning til WASH-kampanjen «It's time for action».

Kampanjer om sukker

Helsedirektoratet lanserte en kampanje om sukker høsten 2017. Bakgrunnen for kampanjen er at altfor mange barn og unge får i seg for mye sukker. Det stjeler plassen til viktig næring. Kampanjen hadde fokus på hovedkildene til tilsatt sukker: brus, godteri og kaker, og at for mange kan det fort bli «lørdag hele uka». Målgruppen var barn og unge mellom 9 og 13 år og foreldrene deres. Innspill fra bransjeaktører i innsatsområde 2, i tillegg til frivillige samarbeidspartnere var viktig for utformingen og valg av retning. For å nå bredest mulig ble kampanjen gjennomført i samarbeid med flere aktører som fotballforbundet og landslagsprofiler samt forebyggende helsetjenester som helsestasjoner, skoler, tannhelsetjenesten og frisklivssentraler.

Kampanjer i perioden:

- 2017 og 2018: «Lørdag hele uka». Fokus på for mange dager med godteri og brus i uka
- 2019: Sukkerkommunikasjon i Helsedirektoratets «always on»-strategi

Kampanje om å spise #MerAv

Et av målene i Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold er å øke inntaket av frukt og bær, grønnsaker, grove kornprodukter og sjømat med 20 prosent innen 2021. Dette er også målet som er definert i Intensjonsavtalen mellom myndigheter og matvarebransje. Som del av dette arbeidet ble #MerAv-kampanjen lansert i 2018. Målgruppen var foreldre og barn og unge i alderen ni til tretten år. #MerAv-kampanjen setter fokus på mat som barn og unge liker, og matvarer de bør spise mer av, som grove kornprodukter, frukt, bær, grønnsaker, fisk og sjømat. En god måte å få barna til å spise sunt, er å gi dem mer av det de liker. Som ledd i #MerAv-kampanjen har det også vært fokus på Sunnere mat på farten. Kampanjen ble gjentatt i 2019.

Kampanje om Nøkkelhullet

Det har vært kommunisert rundt Nøkkelhullet siden 2009. I tillegg til årlig kommunikasjon og kampanjer pågår et nordisk kommunikasjonssamarbeid. I 2016 trådte ny nøkkelhullsforskrift i kraft med strengere krav til innhold av sukker, salt, mettet fett og mer fiber. Fra september 2017 måtte bransjen forholde seg til de nye kravene. Nøkkelhullkampanjen 2017 var derfor en nyhetskampanje med fokus på de nye kravene. Formålet var å styrke forbrukernes tillit gjennom å fokusere på at kriteriene for nøkkelhullsmerkede matvarer var skjerpet. Kampanjene i 2018 og 2019 hadde som mål å styrke forbrukernes tillit til Nøkkelhullet gjennom å fokusere på kriteriene for nøkkelhullmerkede matvarer, avsender og at Nøkkelhullet er et sunnere valg innenfor en matvarekategori. Målgruppen for Nøkkelhullskampanjen er foreldre med hjemmeboende barn. I 2019 ble en Nordisk merkevarestrategi samt felles nordisk kommunikasjonskonsept ferdigstilt.

Kampanjer i perioden:

- 2015: «Nøkkelhullet = mindre sukker, mindre salt». Fokus på kriteriene
- 2016/ 2017: «Nå er kravene blitt strengere». Enkelt å velge (enda) sunnere. Fokus på ny Nøkkelhullsforskrift.
- 2018: «Enkelt å velge sunnere». Fokus på kriterier, avsender og at Nøkkelhullet er et sunnere valg.
- 2019: «Legg Nøkkelhullet i handlekurven». Fokus på enkelheten i Nøkkelhullsmerket.

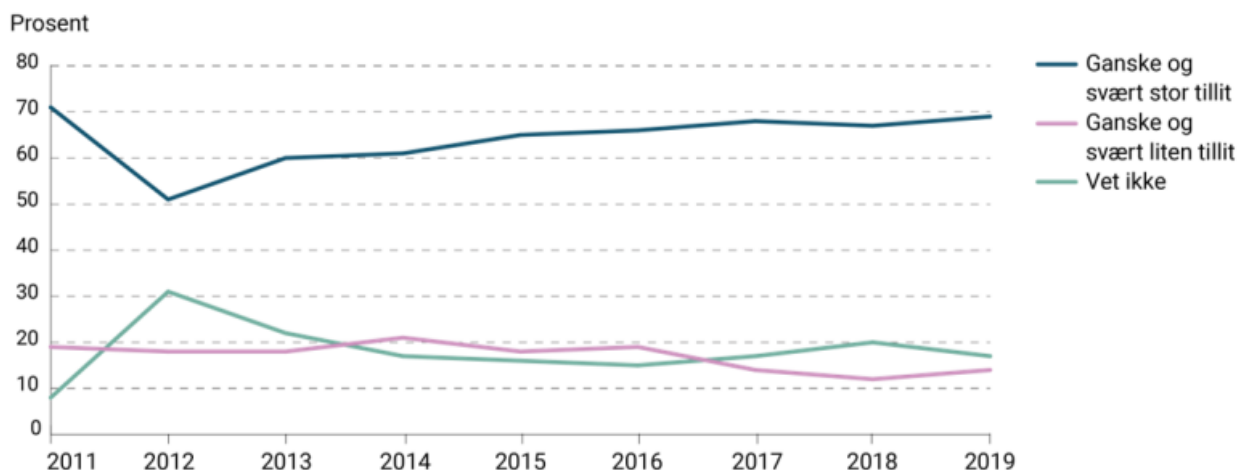
Always on-kommunikasjon

Helsedirektoratet har gjennom perioden hatt en «always on»-strategi gjennom PR, i digitale og sosiale medier. Det innebærer at det etterstrebes en kontinuerlig, pro-aktiv tilstedeværelse av kostholdsbudskap gjennom hele året som understøtter alle innsatsområdene utover de store kampanjene.

3.5.2 Grad av måloppnåelse i perioden

Det er ikke definert noen mål for innsatsområdet, men Helsedirektoratet gjennomfører årlige forbruksundersøkelser hvor blant annet grad av tillit og kjennskap til kostrådene og Nøkkelhullet kartlegges. Befolkningens tillit til kostrådene har økt jevnt siden 2012 og frem til nå, figur 7.

I tillegg til at tillit til kostrådene øker har Nøkkelhullsmerket fått en unik posisjon i befolkningen. Hele 96 % av befolkningen kjenner til Nøkkelhullet og det er ikke forskjell i kjennskap til Nøkkelhullet etter utdanningsnivå. Nær syv av ti synes Nøkkelhullet er en god merkeordning. Tilliten til Nøkkelhullet har økt de siste årene. I 2019 har 61 % ganske stor eller svært stor tillit til at matvarer merket Nøkkelhullet er sunnere enn matvarer i samme kategori som ikke har merket. Tilliten til Nøkkelhullet stiger med økende utdanningsnivå, men har økt i alle utdanningsgrupper siden 2014.



Figur 7. Tillit til kostrådene. Kilde: Norstat/Opinion.

Andelen som vet at det er myndighetene som står bak merket har økt fra 50 prosent i 2014 til 57 prosent i 2018 og 59 prosent i 2019. I 2017 svarte 46 prosent at Nøkkelhullet i ganske stor grad eller i svært stor grad gjør det enklere å velge sunnere. I 2018 og 2019 var andelen økt til 49 prosent. Det var her ingen forskjell etter utdanning. I nasjonal handlingsplan for bedre kosthold er det mål om at denne andelen øker til 60 prosent innen 2021.

3.5.3 Muligheter og utfordringer

Muligheter

Befolkningens kunnskap, tillit og ønske om å kjøpe produkter merket med Nøkkelhullet er høy. Involverte aktører kan fortsette, og i enda større grad, sette fokus på kommunikasjon rundt Nøkkelhullet. Bransjen kan i større grad tilgjengeliggjøre og synliggjøre Nøkkelhullet i hyllene. Bransjeaktører kan bidra ved å støtte opp rundt helsemyndighetenes kommunikasjonsinnsats og kjøre parallelle kampanjer i samme tidsrom.

Kampanjer knyttet til #MerAv, salt og Nøkkelhullet er eksempler hvor samarbeid styrker tilstedeværelsen av felles budskap i befolkningen. Dette arbeidet bør styrkes og bringes inn i framtiden med felles budskap i samme periode. Aktørenes bidrag her kan være å øke andel av markedsføring mot de sunne produktene/gode valgene.

En storstilt satsing på kunnskap og praktiske ferdigheter i gjennomføring av et sunt og bærekraftig kosthold blant barn og unge er trolig det tiltaket som over tid vil kunne gi størst effekt mht. å kunne bidra til økt bevissthet i befolkningen rundt helse og kosthold.

Matbransjen kan også vurdere økt samarbeid med opplysningskontorene i landbruket om forbrukerrettet kommunikasjon.

Utfordringer

Matvarebransjen støtter opp under kommunikasjonen, men melder at de ikke kan gå fullt inn på kort varsel på bakgrunn av allerede satte kommunikasjonsplaner. Helsedirektoratet på sin side arbeider med årlige budsjetter, og derav noe begrenset mulighet til langtidsplanlegging. Det bør allikevel være mulig for alle aktører å planlegge for en felles «always on»-strategi, med større mulighet for å understøtte målene i avtalen.

Slik det også beskrives i kap. 3.3.3 er det utfordrende at regelverket for merking og markedsføring med helse- og ernæringspåstander er svært restriktivt. En ernæringspåstand er enhver [påstand som angir, antyder eller gir inntrykk av at et næringsmiddel har særlige gunstige ernæringsmessige egenskaper \(mattilsynet.no\)](https://mattilsynet.no).

Bruk av sammenlignende påstander i merking eller markedsføring kan være særlig relevant for produkter der optimaliseringsarbeidet har som mål å redusere innholdet av salt, tilsatt sukker og/eller mettet fett, som i intensjonsavtalens innsatsområde 1,2 og 3. Reseptendringene kan utløse ønske om å kommunisere påstander som «redusert innhold av ...». Men det kan også være ønskelig eksempelvis å få frem budskap om økt innhold av kostfiber, som resultat av arbeidet i innsatsområde 4.

For å kunne bruke påstandene i eksemplene over setter regelverket krav til en reduksjon på minst 30 % i forhold til sammenlignbare produkter. For salt er kravet minst 25 % reduksjon. Den felles strategien i intensjonsavtalen er å gjøre små endringer i produktsammensetning gradvis og over tid, og i store volumprodukter samtidig. Formålet er å sikre at forbrukeren blir med på endringsreisen og aksepterer gradvis endret smak. Denne måten å jobbe på gjør at sammenlignende ernæringspåstander ikke er mulig å benytte i praksis. Spørsmålet er om regelverket er så strengt at intensjonen om å forhindre villedning står i veien for muligheten til å kunne informere om optimaliseringsarbeidet som gjøres og dermed legge til rette for å kunne ta sunnere valg.

Et alternativ kan være å bruke Helsedirektoratets kostråd i markedsføringen, men også her må det tas hensyn til vilkårene for bruk av påstander for kostråd som faller inn under definisjonen i påstandsforordningen. Alternativet gir derfor lite muligheter for informasjon og markedsføring av reformulerte produkter og er derfor ingen tilstrekkelig løsning på aktørenes utfordringer.

Da dette er et EU/EØS-regelverk, vil det være et langsiktig og krevende arbeid å påvirke til endringer. Aktørene bør likevel vurdere om det er rom for å drøfte muligheten for å utrede dette nærmere med Mattilsynet, samt helsemyndighetene.

3.6

Innsatsområde 6. Monitorering av måloppnåelse som angitt i avtalen

3.6.1 Gjennomførte tiltak i perioden 2016-2019

Det er gjennomført et betydelig arbeid for å forbedre dataene på salt fra Tradesolution (TS) i perioden, se avsnitt 3.1.1 og Saltrapporten. Det er startet et arbeid med å få tall fra TS for sukkerarter og mettet fett per matvarekategori.

SSB, Universitetet i Oslo og Helsedirektoratet har jobbet med utvikling av ny forbruksundersøkelse på matområdet siden høsten 2017. SSB utvikler ny metodikk hvor det er mål om å bruke stordata (big data) for fremtidig nasjonal statistikk på forbruksområdet. Dette arbeidet er omfattende og har involvert betydelig arbeidsinnsats fra de involverte parter. Mål nå er å utvikle data for næringsinntak på forbruksnivå basert på salg fra dagligvare innen utgangen av 2021.

3.6.2 Muligheter og utfordringer

Monitorering av måloppnåelsen både underveis og på slutten av avtaleperioden er svært viktig for å opprettholde momentum i arbeidet og bidra til motivasjon og engasjement. Manglende forbruksundersøkelse er drøftet som vesentlig utfordring i koordineringsgruppen over lengre tid, og beskrives nærmere lenger ned i dette kapittelet. I tillegg er manglende tall for omfang av grensehandel, og hvordan denne handelen påvirker måloppnåelsen for de ulike innsatsområdene, løftet som utfordring ved mange anledninger. Disse manglene bidrar til stor usikkerhet om måloppnåelsen i avtalen, og drøftes også nærmere i kap. 3.2.2., 3.2.3. og 3.3.3.

Av muligheter for ytterligere monitorering er oppfølging av flere data fra Tradesolution. Denne databasen gir muligheter til å følge utvikling av vektet og uvektet snitt per kategori over tid for både salt, sukkerarter og mettet fett. For salt er matvaregruppene definert i Saltpartnerskapet. For sukker og mettet fett er kategoriene i stor grad sammenfallende med matvaregruppene i SSBs forbruksundersøkelse og de nasjonale kostholdsundersøkelsene. Data fra Tradesolution for sukkerarter og mettet fett kan bli et godt supplement til eksisterende datakilder for å følge utvikling fordelt per kategori. Muligheten for å få data om bruk av Brødskala'n, grovhetsprosent, andel fisk, frukt og grønt i TS bør utredes.

Fremtidige datakilder som nye data fra Tromsøundersøkelsen og Norkost4 kan også benyttes for å supplere vurdering av måloppnåelse i Saltpartnerskapet og de andre innsatsområdene.

SSBs forbruksundersøkelse

I tillegg til årlig matforsyningsstatistikk på engrosnivå er forbruksundersøkelser avtalt som målemetode i intensjonsavtalen for flere av innsatsområdene. Både i innsatsområde 2 og 3 er det spesifisert hvilke nivåer som legges til grunn for avtalen i siste forbruksundersøkelse fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) i 2012.

En ny forbruksundersøkelse skulle vært gjennomført i 2017, men er utsatt, se avsnitt 3.6.1 og 2.1.2. I henhold til avtalen er det helsemyndighetenes ansvar å sikre at det finnes tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne evaluere avtalens måloppnåelse og arbeide for at det gjennomføres jevnlig representative kostholdsundersøkelser.

Forsinket forbruksundersøkelse er en utfordring som er drøftet i koordineringsgruppen i intensjonsavtalen over flere møter i avtalens første driftsår, 2016-2019. Manglende forbruksundersøkelse er svært alvorlig og representerer en betydelig svakhet i avtalearbeidet i tillegg til en mangel i forhold til de avtalte leveransene. Aktørene fra mat- og drikkebransjen tar de avtalte målene på stort alvor, og flere har også etablert bedriftsinterne mål for eget forbedringsarbeid basert på disse. Eventuell manglende måloppnåelse vil i ytterste konsekvens kunne få betydning for vurderingen av den enkeltes prestasjon i virksomheten.

Manglende, eller utsatt, forbruksundersøkelse vil gjøre det vanskeligere å vurdere grad av måloppnåelse i flere av innsatsområdene. Tall for forbruk på engrosnivå vurderes ikke å være tilstrekkelig detaljert som grunnlag. Et scenario der det kan skapes usikkerhet om hvilke resultater som er oppnådd ved intensjonsavtalens utløp, er svært uheldig. Dette er uønsket både for intensjonsavtalen som helhet og avtalearbeidets ry internasjonalt, men også for omdømmet til den enkelte virksomheten på nasjonalt nivå. Det er derfor av stor viktighet at arbeidet med ny forbruksundersøkelse hos SSB får tilstrekkelig med ressurser slik at den kan ferdigstilles og benyttes som målemetode innen utløpet av nåværende intensjonsavtale.

En ny forbruksundersøkelse vil også være et sentralt grunnlag for arbeidet med å sette nye, konkrete og realistiske mål for en eventuell videreføring av intensjonsavtalen etter 2021.

Sist, men ikke minst, er jevnlig sekundering i forhold til de avtale målene en grunnleggende forutsetning for å opprettholde motivasjon og engasjement for folkehelsearbeidet som hver enkelt aktør skal bidra med. Prioritering av monitorering vil på denne måten være viktig for best mulig sluttresultater for intensjonsavtalen.

Matvaretabellen

Kost- og forbruksundersøkelser som gjennomføres i Norge er basert på grunndata i [Matvaretabellen](#). Denne matvaredatabasen gir en samlet oversikt over innhold av energi og næringsstoffer for de vanligste matvarene vi spiser i Norge. Tabellen oppdateres én gang i året med nye matvarer og oppdaterte verdier for et mindre utvalg av eksisterende matvarene. Det settes krav til kjemiske analyser fra akkrediterte analyselaboratorier. Det kan også inkluderes lånte og kvalitetssikrede verdier fra mat- og drikkeindustrien. Noen verdier hentes fra utenlandske matvaretabeller eller estimeres ut fra lignende matvarer og retter. Den offisielle norske matvaretabellen finansieres av Mattilsynet og det praktiske arbeidet utføres i samarbeid med Avdeling for ernæringsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Ved de årlige oppdateringene justeres de grunndataene som har blitt analysert siste år, eller som på annen måte har blitt gjenstand for kvalitetssikring. Det er ikke slik at samtlige data oppdateres hvert år. Av denne grunn vil det kunne være en betydelig forsinkelse i tid mellom utført reseptendring og oppdatering i tabellen for norske merkevarer. Dette er løftet som en utfordring i intensjonsavtalen og drøftet i koordineringsgruppen. Utfordringen er også omtalt i [Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold \(2017–2021\)](#), tiltak 5.7.

Ulike mat- og drikkeprodusenter har varslet om at deres merkevarer i Matvaretabellen ikke har korrekte verdier for næringsstoffer som er i fokus avtalearbeidet, slik som innhold av karbohydrater, salt/natrium, mettet fett og kostfiber. Det uttrykkes bekymring for at det omfattende reformuleringsarbeidet som pågår over et kort tidsrom, ikke vil synliggjøres og bidra til korrekt vurdering av måloppnåelsen gjennom de avtale målemetodene. Det vil da være risiko for at kost- og forbruksundersøkelser ikke i tilstrekkelig grad gjenspeiler det reelle inntaket av hhv. salt, sukker og mettet fett i befolkningens kosthold.

For å løse utfordringen er det viktig at oppfølgingspunktene i tiltak 5.7 i Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold, for videreutvikling av Matvaretabellen, blir prioritert gjennom de ansvarlige departementene. Dette inkluderer å vurdere utvidet analysevirksomhet, oppdatering av matvareutvalg og videreutvikling av tekniske løsninger.

Aktørenes vurdering og veien videre

4.1 Aktørenes vurdering av arbeidet i intensjonsavtalen

I følge [Fafos årsrapporter for 2017 og 2018](#) oppleves intensjonsavtalen som viktig og meningsfull av aktørene som har inngått avtalen. De rapporterer at de er fornøyde med avtalen og at de føler at de får noe igjen for å være med, men de påpeker også at det kan være utfordrende å lykkes med å nå målene som er satt. Flere peker på at det finnes rammebetingelser utenfor aktørenes kontroll som gjør arbeidet krevende.

Hovedmotivasjonen til å være med oppgis å være ønsket om å bidra til bedre folkehelse og dermed ta et tydelig samfunnsansvar. Samarbeid for å nå felles mål og oppgis også som sentral faktor, samt at deltakelse i avtalen bidrar til økt kommersiell synlighet. For å nå målene er det viktig at helsemyndighetene bidrar med tiltak for bevisstgjøring om et sunnere kosthold, mens aktørene på sin side jobber med optimalisering av eksisterende produkter og utvikling av nye produkter, samt markedsføring og andre salgsfremmende tiltak for sunnere valg som sine hovedtiltak.

Et grunnleggende premiss for å lykkes med å nå folkehelsemålene er at samarbeidet er basert på gjensidig respekt og tillit. Denne tilliten ble brutt da produktavgiftene for sjokolade- og sukkervarer samt alkoholfrie drikkevarer ble økt på kort varsel i statsbudsjettet 2018, som beskrevet under innsatsområde 2 i kap. 3.2. Det er senere ikke tatt initiativ fra Regjeringen til å gjenopprette tilliten og som konsekvens er samarbeidet om sukkerreduksjon lagt i bero fra og med 2018. Arbeidet i de øvrige innsatsområdene har fortsatt som planlagt, men myndighetenes håndtering av utfordringene i innsatsområde 2 har preget samarbeidet på en negativ måte siden.

Aktørene konstaterer at avtalestrukturen i Intensjonsavtalen derfor er sårbar og påvirkes av endringer utenfra, som eksempelvis at andre virkemidler enn de som er spesifisert i avtalen tas inn som alternativer eller supplement. Det er erfart at avtalen ikke fremstår som bindende for Stortinget, noe som er krevende for samarbeidet.

4.2 Helsemyndighetenes vurdering av arbeidet i intensjonsavtalen

Helsemyndighetene mener at det forpliktende samarbeidet under intensjonsavtalen er et sterkt og viktig tiltak for å nå målene om et sunnere kosthold, hvor næringen viser samfunnsansvar. Arbeidet er i tråd med regjeringsplattformen hvor det er presisert at samarbeidet med matvarebransjen om sunnere kosthold skal styrkes. Aktørene i hele matvarekjeden har både et ansvar og stor makt til å kunne gjøre det enkelt for forbrukerne å velge sunt.

Det er positivt at arbeidet med salt har gitt gode resultater, dette betyr mye for folkehelsen. Evalueringen av intensjonsavtalen og utviklingen i norsk kosthold viser imidlertid at det gjenstår mye arbeid for å nå målsetningene om reduksjon av inntaket av mettet fett og økning i inntaket av frukt, bær, grønnsaker, grove kornprodukter og fisk. Det er viktig at arbeidet videreføres og styrkes.

Samarbeidet om reduksjon i sukkerinntak ble av bransjen lagt på is som følge av økning i særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer i 2018. Til tross for dette har bedriftene fortsatt arbeidet med å redusere sukkerinnhold i drikke og matvarer.

4.3 Intensjonsavtalens to siste virkeår

Det er ved inngangen til 2020 ikke noe som skulle tilsi at det skal gjøres endringer i avtalen i dennes to siste virkeår. Det foreløpige grunnlaget for å vurdere grad av måloppnåelse i de ulike innsatsområdene, som kommentert i kap. 3.1-3.4, viser til at det ikke vil være realistisk å sette nye og mer ambisiøse mål enn de som allerede er avtalt for perioden. Det er heller ikke grunnlag for å gjøre endringer i partenes avtalte leveranser.

Blant det viktigste i samarbeidet fremover vil være å arbeide videre med allerede belyste tiltak for best mulig måloppnåelse. Herunder fortsatt fokus på å gjøre det lettere for forbrukeren å ta sunnere valg i tråd med kostrådene gjennom produkt- og sortimentjusteringer, informasjon og markedsføringstiltak.

Her vil det også være nyttig i større grad å invitere til tverrdepartementalt samarbeid for å involvere større deler av verdikjeden for mat og drikke og undervisningssektoren. Eksempelvis gjennom å finne løsninger fra forskning og innovasjon for reduksjon av mettet fett i primærleddet og økt matkunnskap i skolen. Det er også sentralt å få økt kompetanse og datagrunnlag for å vurdere omfanget av grensehandelen og hvordan denne påvirker det samlede kostholdets sammensetning.

Det må i tillegg arbeides med å finne frem til løsninger for å øke kvaliteten på grunndata i Matvaretabellen og få gjennomført den avtalte forbruksundersøkelsen fra SSB, jfr. kap. 3.6.2. Aktørene etterlyser også muligheten til å påbegynne en prosess for å utrede endring i regelverket for å kunne bruke sammenlignende ernæringspåstander i merking og markedsføring i større grad, jfr. kap. 3.5.3.

En bærebjelke i intensjonsavtalen er å arbeide for å nå de nasjonale målene for folkehelsepolitikken gjennom å stimulere til et kosthold i tråd med de offisielle kostrådene. For å lykkes er det avgjørende å nå frem til befolkningen med vitenskapelig basert informasjon for å stimulere til sunne valg. I et mediebilde med mange alternative stemmer må helsemyndighetenes påvirkningsarbeid få høy prioritet. Det er behov for gjentagende tiltak for å opprettholde tilliten til kostrådene og Nøkkelhullet. Det er også fortsatt behov for målrettet og konkret informasjon om hvordan de enkelte kostrådene kan følges i praksis.

De nasjonale kostrådene har den siste tiden blitt utfordret ved at flere kommuner har fremsatt egne kommunale mål og planer for bærekraftig og sunn mat og måltider i kommunale institusjoner, uten ytterligere henvisning til kostrådene. Blant annet har både Bergen kommune og [Oslo kommune](#) i sine politiske plattformer 2019-2023 mål om mer plantebasert kosthold og redusert kjøttforbruk. Ingen av kommunene henviser i denne sammenheng til behovet for økt sjømatkonsum. Det må følges tett opp fremover hvorledes disse initiativene eventuelt påvirker forbrukerens adferd og matvalg, særlig blant barn og unge i vekst.

Sist, men ikke minst, bør arbeidsgruppene i de ulike innsatsområdene vurdere om det er formålstjenlig i større grad å benytte seg av de ulike fagkompetansene som finnes tilgjengelig gjennom intensjonsavtalens referansegruppe.

4.4 Intensjonsavtalen etter 2021

Folkehelsemeldingen Meld. St. 19 (2018–2019) «[Gode liv i eit trygt samfunn](#)» beskriver at Regjeringen ønsker å videreutvikle samarbeidet med næringslivet om folkehelsearbeid på ulike områder og forlenge avtaleperioden for intensjonsavtalen frem til 2025.

Aktørene i dagens intensjonsavtale deler en formening om at et forpliktende og langsiktig samarbeid er et grunnleggende tiltak for å nå målene for folkehelsepolitikken om økt levealder med god helse og trivsel samt reduserte sosiale helseforskjeller.

For videreføring av intensjonsavtalen er det imidlertid en forutsetning at Regjeringen tar initiativ som kan reetablere tilliten i samarbeidet, slik at samarbeidet om reduksjon av tilsatt sukker kan gjenopptas.

Erfaringene fra avtalearbeidet i 2016–2019 viser også til at det er nødvendig å sikre økt involvering og eierskap til intensjonsavtalen fra flere departementer enn dagens Helse- og omsorgsdepartementet. Kostholdsmålene blir påvirket også av rammebetingelser og virkemidler utenfor intensjonsavtalen, slik som tiltak innen forskning, landbruksproduksjon, utdanning, klima og bærekraft.

Sist, men ikke minst, vil det være behov for en grundig prosess for å fastsette nye mål og vurdere om det er behov for å inkludere ytterligere målemetoder for å følge opp måloppnåelsen.

