

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Livsmedelsverket

Yttrande över förslag till ändring i föreskrifter om användning av symbolen Nyckelhålet

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner fem delasppekter i konsekvensutredningen bristfälliga. Det gäller redovisningen av berörda företag, påverkan på kostnader och intäkter, påverkan på konkurrens och särskilda hänsyn till små och medelstora företag. Nyckelhålmärkningen bygger på de nordiska näringsrekommendationerna (NNR) som redan är uppdaterad och beslutad. Märkningen är frivillig och övergångsregler föreslås. Dock kan Nyckelhålmärkningen utgöra en konkurrensfördel jämfört med produkter utan sådan märkning. Av det skälet anser Regelrådet att en utförligare redovisning hade varit behövlig av vilka konsekvenser förslaget kan förväntas medföra och hur det påverkar konkurrensförhållanden mellan företagen, framförallt med hänsyn till små företag.

Innehållet i förslaget

Livsmedelsverket har tagit fram föreskriftsförslag som innebär ändringar i Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2005:9) om användning av symbolen Nyckelhålet. Förslaget rör framför allt näringsmässiga ändringar. Ändringarna syftar till att kriterierna för Nyckelhålmärkning ska vara i linje med de nordiska näringsrekommendationerna (NNR).

Ändringarna innebär i huvudsak att

- villkoret för salt i vissa livsmedelsgrupper sänks,
- kravet för fullkorn i vissa livsmedelsgrupper höjs,
- villkoret för fibrer i en livsmedelsgrupp höjs,
- beräkningen av en produkts fullkornshalt i vissa livsmedelsgrupper ändras,
- villkoret för fett i en livsmedelsgrupp ändras,
- villkoret avseende mättat fett i en livsmedelsgrupp tas bort,
- villkoret avseende sockerarter i en livsmedelsgrupp tas bort samt
- fröer inkluderas i en livsmedelsgrupp.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2027.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Det anges i konsekvensutredningen att Nyckelhålet är ett registrerat varumärke som tillhör Livsmedelsverket. Användningen av symbolmärknings Nyckelhålet är frivilligt och kostnadsfritt men för att få använda symbolen behöver den aktuella produkten uppfylla Nyckelhålets kriterier. Nyckelhålet är en symbol för så kallade näringspåståenden.

Det anges att syftet med Nyckelhålet är att underlätta för konsumenter att välja hälsosammare livsmedelsalternativ i olika livsmedelsgrupper. Nyckelhålets kriterier ger livsmedelsproducenter stöd i utvecklingen av hälsosammare produkter. Kriterierna fungerar i det avseendet som vägledning och tydliggör de näringsmässiga ramarna som definierar vad som kan klassas som ett hälsosammare alternativ inom olika livsmedelsgrupper utifrån Nyckelhålets perspektiv.

Det anges att Nyckelhålmärkningen används även av Danmark, Island, Norge, Färöarna och Litauen. Det finns även avtal med Nord Makedonien om att de får använda Nyckelhålet. Livsmedelsverket reviderar fortlöpande kriterierna för Nyckelhålet, tillsammans med Danmark, Island och Norge, i överensstämmelse med NNR. Ändringar i matvanor, produktutbudet på marknaden och andra påverkansfaktorer i livsmedelskedjan kan också ligga till grund för ändringar av kriterierna. NNR uppdaterades 2023 varför föreskrifterna nu behöver revideras.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att de nordiska näringsrekommendationerna (NNR) uppdaterades 2023 och att därmed behöver kriterierna för Nyckelhålmärkningen som regleras i föreskrifterna ändras. Syftet förstås som att föreskrifterna ska följa rekommendationerna i NNR.

Regelrådet finner beskrivningen av problemet och syftet godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Det anges i konsekvensutredningen att om kriterierna för Nyckelhålet inte ändras kommer de inte att stämma överens med de uppdateringar som har gjorts i NNR 2023 eller det hälsofrämjande arbete som sker inom livsmedelsbranschen. Även de nationella kostråden har uppdaterats utifrån NNR 2023, och det är viktigt att Nyckelhålets kriterier är i linje med dem.

Det anges vidare att för att driva utvecklingen av produktutbudet mot mer hälsosamma produkter och samtidigt vägleda konsumenter till de mer hälsosamma alternativen behöver Nyckelhålets kriterier bygga på det senaste vetenskapliga underlaget och följa marknadens utveckling. Det kan annars finnas en risk att konsumenters och livsmedelsföretags förtroende för Nyckelhålet skadas, men det finns även en risk att konsumenter vägleds utifrån inaktuell information. Om kriterierna inte ändras skulle det vidare kunna ha en negativ påverkan på livsmedelsföretag som vill att deras produktutveckling ska vara i linje med de senaste vetenskapliga underlagen. Om kriterierna för Nyckelhålet inte ändras kan således nyttan av märkningen minska och varumärket försvagas. För att Nyckelhålet även fortsättningsvis ska uppfattas som relevant och spegla aktuell kunskap om kost och hälsa är det därför nödvändigt att kriterierna ses över och uppdateras regelbundet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vad som händer om ingenting görs. Det är värdefullt att det finns beskrivet hur utvecklingen framåt blir om ingenting görs.

Regelrådet finner beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

Det beskrivs i konsekvensutredningen att det är viktigt att Nyckelhålets kriterier bygger på den senaste forskningen och nu gällande NNR samt följer utvecklingen i matvanor och produktutbud. Livsmedelsverket bedömer därför att det saknas lämpliga alternativa lösningar till att ändra myndighetens föreskrifter och de kriterier för märkning och presentation av livsmedel med Nyckelhålet i linje med NNR 2023.

Det beskrivs att arbetet med revideringen av kriterierna inleddes med en öppen digital enkätundersökning riktad till livsmedelsbranschen i Danmark, Island, Norge och Sverige. Undersökningen genomfördes under perioden april–september 2024. Syftet var att inhämta synpunkter på hur föreslagna uppdateringar skulle tas emot samt att bedöma genomförbarheten av dessa i praktiken. Enkäten omfattade frågor som berörde de kriterieområden som preliminärt identifierats som aktuella för revidering. Respondenterna gavs även möjlighet att lämna egna kommentarer kopplade till Nyckelhålets kriterier. Undersökningen genomfördes samordnat i Danmark, Island, Norge och Sverige och resulterade i totalt 85 svar. Det insamlade materialet har utgjort ett centralt underlag i de fortsatta nordiska diskussionerna om utformningen av de reviderade kriterierna.

Det anges att enkäten belyste bland annat frågan om huruvida pseudospannmål (quinoa, amarant och bovete) bör inkluderas i Nyckelhålets definition av fullkorn. Majoriteten av respondenterna var positiva till en sådan inkludering. Baserat på en rapport från Danmarks Tekniske Universitet (DTU), som visar att det fortfarande saknas tillräcklig vetenskaplig evidens kring pseudospannmålens hälsofördelar och hälsorisker¹, är dock förslaget att fortsättningsvis inte inkludera dessa i Nyckelhålets definition av fullkorn.

Utifrån det valda alternativet finns beskrivning av vilka livsmedelsgrupper som berörs av vilka ändringar på sida 5 i konsekvensutredningen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt för berörda företag att en enkät använts för att bedöma genomförbarheten av ändringarna. Förslagsställaren bedömer att det saknas lämpliga alternativa lösningar. Det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet med en utförligare beskrivning av vilka överväganden som gjorts inför framtagandet av kriterierna men eftersom användningen av Nyckelhålmärkningen är frivillig kan befintlig redovisning godtas.

Regelrådet finner beskrivningen av alternativa lösningar godtagbar.

Berörda företag

Det beskrivs i konsekvensutredningen att förslaget berör de livsmedelsföretag som tillverkar produkter som ingår i de livsmedelsgrupper som redovisats i avsnitt 5 Livsmedelsverkets remiss, sida 4 i konsekvensutredningen, och som märker produkterna med Nyckelhålet.

Det anges att eftersom märkning med Nyckelhålet är frivillig och de företag som använder märkningen inte registreras är det svårt att redovisa antalet eller storleken på de företag som berörs av de föreslagna ändringarna. Livsmedelsverket konstaterar att företagen kan vara av

¹ Christensen et al., 2025.

mycket varierande storlek, allt från stora multinationella livsmedelsföretag till små lokala producenter med liten verksamhet. Det anges att enligt statistik från NielsenIQ² finns det ca 3 000 Nyckelhålmärkta produkter på den svenska marknaden vilka helt eller delvis kan beröras av de föreslagna ändringarna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilken bransch som berörs, att det finns företag i alla storlekskategorier och att det finns ca 3 000 Nyckelhålmärkta produkter. Det hade dock varit behövligt med en tydligare beskrivning av antal företag och storleken på företagen. Såvitt Regelrådet förstår är det främst större aktörer som tillhandahåller Nyckelhålmärkta produkter.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag bristfällig.

Påverkan på företagens kostnader och intäkter

Det anges i konsekvensutredningen att de företag som använder eller avser att använda sig av den frivilliga märkningen med Nyckelhålet på sina produkter kan behöva se över sitt produktutbud (recept, råvaror m.m.) för att det ska stämma överens med de nya villkoren för användningen av Nyckelhålet.

Det anges att den svenska livsmedelsbranschen har under flera år arbetat aktivt för att sänka saltnivåerna i livsmedel, bland annat genom den modell för frivilliga branschöverenskommelser för salt- och sockersänkning som togs fram i samband med ett regeringsuppdrag till Livsmedelsverket.³ I de fall som produktens saltnivå behöver justeras tillkommer en kostnad i form av produktutvecklingstimmar för livsmedelsproducenten. Enligt uppgifter från Livsmedelsföretagen (Li) kan en enklare ändring av ett recept ta minst 40 timmar per produkt.

Det anges att för de flesta Nyckelhålmärkta produkter i livsmedelsgrupp 8 a och b⁴ kan fullkornsinnehållet behöva justeras för att i fortsättningen kunna bära märkningen. I de fallen tillkommer kostnader i form av produktutvecklingstimmar för livsmedelsproducenten. Det är dock svårt att uppskatta storleken på dessa kostnader.

Det uppges att Livsmedelsverkets dialog med brödbranschen visar att en ökad andel fullkorn i bröd kan påverka produktens smak och i vissa fall även konsistens. En högre fullkornshalt kan dessutom innebära tekniska utmaningar för företagen, exempelvis om produktionslinjernas kapacitet att hantera större mängder fullkorn är begränsad. Smak är en av de mest avgörande faktorerna för konsumentens produktval. En ökning av fullkornsmängden i mjukt bröd och rågbröd kan därför, på kort sikt, leda till förändringar i konsumtionsmönster om konsumenter väljer smak framför bröd med en högre fullkornshalt. Tekniska utmaningar hos producenterna kan även påverka tillgången på Nyckelhålmärkta produkter på marknaden. Enligt brödbranschen kan en ökad andel fullkorn i en produkt dock utgöra en konkurrensfördel, vilket i sin tur kan bidra positivt vad gäller positionering av Nyckelhålmärkt bröd, prissättning och produktens ekonomiska omsättning.

² Baserat på NIQ RMS data, ScanTrack, Total DVH, slutperiod vecka 32 2025 (Copyright © 2025, NIQ).

³ Se Uppdrag att genomföra åtgärder för ett minskat saltintag och ett minskat intag av energitäta näringsfattiga livsmedel (N2020/02692, N2019/02144, N2019/01425), se även Livsmedelsverkets dnr 2020/04113.

⁴ Mjukt bröd samt brödmixer och Rågbröd, brödmixer och andra produkter baserade på råg

Det uppges att förslaget om att ändra beräkningsmetoden för produktens fullkornshalt i livsmedelsgrupperna 6–10⁵ innebär att fler ingredienser (frön och nötter) kan exkluderas ur kalkylen. Detta ger livsmedelsproducenter en större möjlighet att både öka produktens fullkornshalt och använda en bredare variation av ingredienser.

Det uppges att eventuellt kan kostnader för information och utbildning till anställda om de nya föreskrifterna ta viss tid i anspråk. Det är dock svårt att uppskatta omfattningen av ett sådant arbete och hur mycket tid det skulle ta i anspråk.

Det anges vidare att de övergångsregler som föreslås kan bidra till att risken för matsvinn och slöseri med resurser och material minskar i och med att produkter som redan är märkta med Nyckelhålet och som uppfyller de tidigare villkoren inte behöver kasseras.

Regelrådet gör följande bedömning. Det uppges att ändringarna kommer innebära ökade kostnader för företag på grund av att företagen kan behöva se över sitt produktutbud, det tillkommer produktutvecklingstimmar för att justera både salt och fullkornsnivåer och eventuellt kostnader för information och utbildning till anställda. Det är värdefullt att det finns en tidsuppskattning på minst 40 timmar för att justera ett recept till rätt saltnivå. Vad avser produktutveckling avseende fullkornsnivåerna och information och utbildning till anställda har Regelrådet visserligen förståelse för svårigheten att tydligt beskriva tidsmässiga och kostnadsmissiga konsekvenser. Det hade dock varit behövligt med ett utförligare resonemang tillsammans med ytterligare exempel på tids- och kostnadsuppskattningar. Det saknas explicit redovisning av intäkter. Förslaget kan innebära viss förskjutning avseende intäkter baserat på förmågan att hantera regeländringarna. Det finns vissa skrivningar om att på kort sikt kan ökning av fullkornsmängd innebära att konsumenter väljer smak framför bröd med högre fullkornshalt. Vilket skulle tala för konkurrenspåverkan liksom intäktpåverkan. Lång tid till ikraftträdande och övergångsbestämmelser ger god framförhållning och bör ge möjlighet att påverka intäkter på gynnsammast möjliga vis. Det hade varit behövligt med ett explicit resonemang kring intäkter.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens kostnader och intäkter bristfällig.

Påverkan på konkurrens

Det anges i avsnittet ovan avseende kostnader att en ökad andel fullkorn i bröd kan utgöra en konkurrensfördel.

Enligt Regelrådet hade det varit behövligt med ett utförligare resonemang om förslagets påverkan på konkurrensförhållanden. Detta om förslaget innebär att det för vissa produktområden eller för vissa företag kan innebära särskilda svårigheter att behålla Nyckelhålmärkning för sina produkter, exempelvis på grund av olika ekonomiska förutsättningar att produktutveckla eller att ändra produktionsprocesser. Det skulle i sin tur kunna påverka antal Nyckelhålmärkta produkter på marknaden och därmed konkurrensförhållanden, givet att märkningen ses som en konkurrensfördel. Som tidigare nämnt anges det att märkningen är frivillig. Med tanke på att Nyckelhålmärkningen kan

⁵ Frukostflingor och müsli (grupp 6)

Gröt och grötpulver (grupp 7)

Mjukt bröd samt brödmixer och Rågbröd, brödmixer och andra produkter baserade på råg (grupp 8 a och b)

Hårt bröd och skorpor samt färdigmix till sådana produkter (grupp 9)

Pasta (utan fyllning) (grupp 10)

upplevas proportionerligt som högre både produktutvecklingskostnader och administrativa kostnader för små producenter än stora hade det varit behövt med ett resonemang kring förväntad konkurrenspåverkan.

Regelrådet finner beskrivningen av konkurrenspåverkan bristfällig.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Det saknas specifik redovisning av små och medelstora företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tidigare av detta yttrande att Regelrådet bedömt att redovisningen av berörda företag, påverkan på kostnader och intäkter liksom påverkan på konkurrens är bristfälliga. Enligt Regelrådet är det inte osannolikt att mindre företag kan ha proportionerligt större utmaningar att leva upp till kraven för Nyckelhålsmärkning, jämfört med större multinationella företag. Av det skälet hade det varit behövt med en redovisning och tillhörande motivering om hur särskilt små, men också medelstora, företag kan förväntas påverkas av regleringen.

Regelrådet finner beskrivningen av särskilda hänsyn till små och medelstora företag bristfällig.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Det anges i konsekvensutredningen att som framgår i avsnittet ovan avseende kostnader kan förslaget medföra att vissa kostnader uppstår. Förslaget föreslås träda i kraft den 1 april 2027. Livsmedelsverket föreslår samtidigt övergångsbestämmelser som innebär att livsmedel som före den 1 oktober 2028 har märkts enligt äldre bestämmelser får fortsätta att släppas ut på marknaden till dess att lagren tar slut. Föreslagna övergångsbestämmelser innebär att företagen ges möjlighet till en omställningsperiod, vilket bedöms bidra till att begränsa långtgående kostnader utöver vad som är nödvändigt.

Regelrådet finner beskrivningen av åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter tillräcklig och godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att ändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2027. Ändringarna planeras att träda i kraft vid samma tidpunkt i Danmark, Island, Norge och Sverige. Tidpunkten är vald utifrån att remissförfarandet beräknas ta tre månader och anmälningsförfarandet till EU-kommissionen beräknas ta sex månader.

Det anges vidare att i syfte att ge företagen rimlig tid för anpassning till de ändrade bestämmelserna föreslår Livsmedelsverket även övergångsbestämmelser. Livsmedelsverket föreslår därför att livsmedel som före den 1 oktober 2028 har märkts enligt äldre bestämmelser får fortsätta att släppas ut på marknaden till dess att lagren tar slut.

I samband med att föreskrifterna beslutas, anges det att Livsmedelsverket avser att informera om ändringarna på myndighetens webbplats samt via andra relevanta informationskanaler, exempelvis företags- och kontrollnyheter och i sociala medier. Information kommer också att ges till berörda branschorganisationer. I samband med att ändringarna träder i kraft avser

Livsmedelsverket även att uppdatera myndighetens vägledande information om Nyckelhålet på myndighetens webbplats.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser tillräcklig och godtagbar.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Det beskrivs i konsekvensutredningen att Livsmedelsverket löpande ser över myndighetens föreskrifter. Någon särskild utvärdering utöver detta bedöms för närvarande inte som nödvändig. Om skäl uppkommer kan dock en särskild utvärdering och översyn komma att genomföras.

Regelrådet finner beskrivningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas tillräcklig och godtagbar.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Det beskrivs i konsekvensutredningen att Nyckelhålmärkningen är en nationell företeelse som inte har sin grund i EU-rätten.

Det anges att förslaget innehåller tekniska krav som påverkar produkter. Livsmedelsverket bedömer därför att förslaget är anmälningsskyldigt enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Livsmedelsverket bedömer vidare att förslaget är anmälningsskyldigt enligt artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1924/2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel eftersom Nyckelhålet är en symbol för näringspåståenden⁶.

Det beskrivs att en anmälan till EU-kommissionen enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler medför en stand-still-period om normalt tre månader. Under denna period, och innan anmälningsproceduren är avslutad, får de föreslagna föreskrifterna inte beslutas. En anmälan till EU-kommissionen enligt förordning (EG) nr 1924/2006 medför en stand-still-period om normalt sex månader förutsatt att kommissionens yttrande inte är negativt.

Regelrådet gör följande bedömning. Det anges att regleringen är rent nationell och dessutom frivillig. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner beskrivningen av överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Regelrådet har inte kunnat utläsa något annat än det som behandlats i tidigare avsnitt som varit relevant för rådets bedömning i ärendet.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 mars 2026.

⁶ Föreskrifterna har tidigare anmälts till EU-kommissionen, se 2020/0396/S.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Josefina Brzezinska.



Anna Lena Bohm
Ordförande



Josefina Brzezinska
Föredragande