



Opgavebeskrivelse

Opgavens titel

Reduktion af antallet af salgssteder af tobaks- og nikotinprodukter – analyse af mulige modeller.

Opgavens baggrund og formål

I maj 2025 lancerede regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) Kræftplan V¹.

Som følge af Kræftplan V skal der igangsættes en analyse, der skal belyse modeller til at reducere antallet af salgssteder, der sælger tobaks- og nikotinprodukter. Med tobaks- og nikotinprodukter menes alle former for tobaksvarer, e-cigaretter med og uden nikotin, herunder genopfyldningsbeholdere, samt tobakssurrogater. Af kræftplanen fremgår det, at:

”Regeringen ønsker at begrænse tilgængeligheden af tobaks- og nikotinprodukter, der er sundhedsskadelige og stærkt vanedannende. Der er i dag ikke begrænsninger for, hvor og hvem der må sælge tobaks- og nikotinprodukter. De må også sælges online. Produkterne er let tilgængelige og sælges fra ca. 7.000 fysiske butikker. Tilgængelighed har en afgørende betydning for forbruget. Forskning peger på, at en reduktion i antallet af salgssteder kan mindske forbruget af tobak. Samtidig har tilgængelighed betydning for, hvor tilbøjelige børn og unge er til at påbegynde et forbrug af tobak og nikotin.

Derfor vil regeringen reducere antallet af salgssteder for tobak og nikotin.

Som et konkret første skridt på vejen vil regeringen iværksætte en analyse, der skal belyse modeller, der kan reducere antallet af salgssteder for tobak og nikotin. Analysen skal omfatte salg i fysiske butikker og online salg. Regeringen vil på baggrund af analysen tage stilling til, hvilke konkrete tiltag der skal realiseres for at begrænse antallet af salgssteder for tobak og nikotin”.

Formålet med analysen er at afdække mulige løsningsmodeller til at reducere antallet af salgssteder, hvor der lovligt kan sælges tobaks- og nikotinprodukter. Alle typer af salgssteder skal indgå i analysen, herunder også specialbutikker af tobaks- og nikotinprodukter. Analysen skal danne grundlag for en politisk beslutning om en reduktion af antallet af salgssteder.

¹ Regeringens Kræftplan V kan tilgås her: [Et bedre liv med og efter kræft – Kræftplan V Maj 2025](#)

Beskrivelse af opgavens problemstilling

Forskning peger på, at en reduktion i antallet af salgssteder er et effektivt strukturelt tiltag ift. at begrænse forbruget af tobak. Samtidig har tilgængelighed betydning for, hvor tilbøjelige børn og unge er til at påbegynde et forbrug af tobak eller nikotin². Rygning er en primær og forebyggelig risikofaktor ift. at udvikle kræft³. Samtidig er nikotin i sig selv sundhedsskadeligt – særligt for børn og unge – og det kan være en trædesten til rygning⁴.

Der er i dag forskellige krav til registrering og indberetning af oplysninger om tobaks- og nikotinprodukter, som ønskes markedsført i Danmark, herunder krav om registrering af salgsstederne. Kravene er forskellige alt efter om det drejer sig om tobaksvarer, tobakssurrogater eller elektroniske cigaretter med og uden nikotin⁵. For alle produkter er der dog – med få undtagelser⁶ - ikke begrænsninger på hvor, hvornår eller hvem, der må sælge produkterne, så længe produktet og/eller salgsstedet (afhængigt af produktet) er registreret hos Sikkerhedsstyrelsen, der fører kontrol med området. Produkterne sælges i dag således i supermarkeder, kiosker, tankstationer, online m.v., og produkterne er dermed let tilgængelige.

En reduktion af antallet af salgssteder skal tage højde for en række forhold, og der skal i de mulige løsningsmodeller til reduktion af salgssteder særligt lægges vægt på 1) at begrænse tilgængeligheden for børn og unge. Modellerne skal derudover tage højde for 2) at løsningen ikke skal kunne omgås af fx udenlandske virksomheder eller gennem nye typer af salgssteder. Samtidig skal en reduktion 3) balancere, at der i dag er voksne forbrugere – hvoraf nogle er ikke-digitale - som fortsat ønsker adgang til lovlige produkter. Der skal derfor i de mulige modeller til reduktion 4) tages højde for geografisk spredning i fysiske salgssteder. Derudover må en reduktion af antallet af salgssteder 5) ikke medføre øget administration og ressourcebrug for myndighederne, herunder øget tilsyn. Og 6) skal der lægges vægt på, at løsningen pålægger erhvervslivet færrest mulige byrder og økonomiske konsekvenser.

Krav til opgaveløsningen

Leverandøren skal udarbejde en analyse og er ansvarlig for udarbejdelse, gennemførelse og afrapportering af analysen.

De formelle krav til analysen er følgende:

² Strukturel forebyggelse – med fokus på kost, tobak, nikotin, alkohol, og fysisk aktivitet. Vidensrådet for forebyggelse (2024)

³ Sygdomsbyrden i Danmark – risikofaktorer. Sundhedsstyrelsen (2022)

⁴ Nikotinbrug blandt børn og unge – konsekvenser og forebyggelse. Vidensrådet for forebyggelse (2022)

⁵ For tobaksvarer og tobakssurrogater er der i dag ikke krav om, at salgsstedet skal være registreret hos Sikkerhedsstyrelsen, men selve produktet skal være registreret hos Sikkerhedsstyrelsen inden produktet kan markedsføres i Danmark, jf. §§ 3 og 3 a i lov om tobaksvarer m.v. Elektroniske cigaretter med og uden nikotin skal være anmeldt til Sikkerhedsstyrelsen inden en markedsføring, ligeledes skal selve salgsstedet af elektroniske cigaretter med og uden nikotin være registreret hos Sikkerhedsstyrelsen, jf. §§ 5, 5a og 5b i lov om elektroniske cigaretter mv. Ved fjernsalg på tværs af grænser til danske forbrugere gælder det både for tobaksvarer og elektroniske cigaretter med og uden nikotin, at forhandleren skal være registreret inden markedsføringen kan påbegyndes, jf. § 23 i lov om tobaksvarer m.v. og § 13 i lov om elektroniske cigaretter mv.

⁶ Det følger af lov om røgfri miljøer § 7 c, at det ikke er tilladt at sælge tobaksvarer, elektroniske cigaretter med og uden nikotin, tobakssurrogater og urtebaserede rygeprodukter på skoler, kostskoler og efterskoler omfattet af § 7 a, stk. 1, og på uddannelsessteder omfattet af § 7 b, stk. 1.

- Analysen skal indeholde følgende dele (krav til de enkelte dele er nærmere beskrevet nedenfor):
 - Kortlægning, som bl.a. beskriver relevant lovgivning samt tilgængeligheden i Danmark i dag, herunder sammenholdt med andre lande. Kortlægningen skal desuden indeholde beskrivelse af tilgange og erfaringer fra andre lande, som har eller er på vej til at reducere antallet af salgssteder.
 - Analyse, som med afsæt i kortlægningen analyserer mulige metoder til at reducere antallet af salgssteder fx licensordninger, forbud mod salg online, kun salg fra visse salgssteder m.v., herunder fordele og ulemper.
 - Vurdering af mulige løsninger til at opnå en reduktion af salgssteder på hhv. 10-15 pct., 15-25 pct., 25-50 pct. og >50 pct. Afsnittet bygger oven på analysen af metoderne og skal give en samlet vurdering af konsekvenserne for hhv. staten, borgerne og erhvervslivet ved de forskellige reduktionsmål. Sammenfatningen af vurdering af løsningerne skal opstilles i skema, som fx skemaet i bilag 1.
- Analysen og vurderingen skal bygge på videnskabelig litteratur, i relevant omfang hhv. kvalitative og kvantitative data og viden fra andre lande, som har reduceret antallet af salgssteder.
- Ekspert i tobaks- og nikotinformbyggelse skal indgå i udarbejdelsen af den samlede analyse.
- Detailhandlen og specialforhandlere af produkterne eller deres repræsentanter skal bidrage med deres vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser ved forskellige løsninger. Det skal tydeligt angives i analysen og den endelige rapport, hvornår tal og oplysninger er fra kommercielle parter. Samtidig skal det fremgå af den endelige rapport, hvilke kommercielle parter der har bidraget til analysen. Der må i inddragelsen af detailhandlen eller specialforhandlere af produkterne ikke udleveres delresultater eller udkast til analysen.
- Løsningerne, der peges på, må ikke medføre øget administration eller ressourceforbrug for staten, herunder øget tilsyn.
- Analysen skal formidles i et lettilgængeligt sprog i en hovedrapport og en tilhørende kort og opsummerende udgave med analysens vigtigste fund. Derudover skal leverandøren mundtligt præsentere analysen for sundhedsordførerne (krav til formidling er nærmere beskrevet nedenfor).
- Analysen skal gennemføres inden for den angivne tidsperiode samt økonomiske ramme (tidsramme er angivet nedenfor).

Der vil i evalueringen af tilbud blive lagt vægt på leverandørens plan for at levere på kravene til opgaveløsningen samt leverandørens kompetencer, jf. nedenfor.

Minimumskravet til analysens indhold er følgende

1) Kortlægning

Kortlægningen skal indeholde et afsnit om eksisterende lovgivning.

Leverandøren skal - i relevant omfang for analysen og vurderingen - kortlægge omfanget af salgssteder, der forhandler tobaks- og nikotinprodukter i dag. Kortlægningen skal bygge på kvantitative data, og give et overblik over antallet og typen af salgssteder (fx supermarkeder, kiosker, tankstationer,

specialbutikker, internetbutikker samt online platforme, herunder kommunikationsplatforme og online markedspladser m.v.) og disses åbningstider, geografisk spredning, hvor og hvornår de forskellige tobaks- og nikotinprodukter typisk købes, herunder særligt unges købemønstre. Undersøgelser viser fx, at børn og unge særligt køber elektroniske cigaretter online og via sociale medier⁷.

Kortlægningen skal vise tilgængeligheden i Danmark sammenholdt med andre lande fx i antal salgssteder pr. indbygger.

Kortlægningen skal derudover give et overblik (gerne i skemaform) over lande, som har eller er på vej til at begrænse antallet af salgssteder, herunder landenes metoder. Der skal derudover være dybdebeskrivelser af minimum fem lande, som har reduceret antallet af salgssteder. Holland og Finland skal som udgangspunkt indgå i dybdebeskrivelserne. Dybdebeskrivelserne skal indeholde oplysninger om metoden i landet til reduktion, herunder estimeret effekt ift. reduktionen af salgssteder samt positive/negative erfaringer fx ift. implementering, kontrol, omgåelsesmuligheder, administrative byrder, håndhævelse af aldersgrænser for salg af tobaks- og nikotinprodukter, muligheden for at begrænse salg af ulovlige produkter m.v.

2) Analyse

Leverandøren skal – på baggrund af kortlægningen – analysere mulige metoder til at reducere antallet af salgssteder af tobaks- og nikotinprodukter i Danmark. Det kan fx være i form af en licensordning, særlige tobaks- og nikotinbutikker, forbud mod salg online m.v. Analysen skal beskrive, hvordan metoden kan tilpasses en dansk kontekst, herunder hvordan forskellige forhandlertyper påvirkes, samt fordele og ulemper ved metoden. Metoden skal analyseres ud fra følgende parametre:

- Effekt, herunder på:
 - o antallet af salgssteder, herunder pr. indbygger
 - o muligheden for at håndhæve aldersgrænserne for salg
 - o muligheden for at begrænse salg af ulovlige produkter
- Begrænsede omgåelsesmuligheder fx af udenlandske virksomheder eller nye typer af salgssteder
- Muligheden for at målrette reduktionen af antallet af salgssteder mod børn og unges købemønstre fx online salg eller geografisk afstand til skoler og ungdomsuddannelser
- Geografisk spredning (kan metoden sikre en rimelig tilgængelighed for voksne forbrugere, herunder ikke-digitale borgere?)
- Konkurrencemæssige og administrative implikationer for erhvervslivet (stilles forhandlere fx lige ift. salg? Vil der være administrative byrder for erhvervslivet fx ift. registrering, indberetning, vedligeholdelse af data m.v.?)
- Administration og tilsyn (hvordan kan kontrollen tilrettelægges, herunder evt. behov for nye systemer? Vil der være ændringer i omfanget af tilsyn? Og kan administrationen af metoden holdes inden for den nuværende ramme eller kræver den omprioritering?)

⁷ SRØG – en undersøgelse af tobak, adfærd og regler. Statens Institut for Folkesundhed (2025)

3) Vurdering af mulige løsninger

Leverandøren skal – på baggrund af analysen – vurdere mulige løsninger til at opnå en reduktion af salgssteder på hhv. 10-15 pct., 15-25 pct., 25-50 pct. og >50 pct. for alle produkttyper. For hvert reduktionsmål skal der foreslås en samlet løsning til at indfri målet, dvs. en analyseret metode fra analyseafsnittet (kan evt. være en kombination af metoder), herunder tidshorisont for implementering og det forventede antal salgssteder ved fuld implementering. Minimum én af løsningerne skal indeholde forbud mod online salg som metode.

Udover de fordele og ulemper ved de enkelte metoder, som er afdækket i analyseafsnittet, skal der indgå en vurdering af løsningernes forventede effekt på salget af tobaks- og nikotinprodukter i Danmark.

Derudover skal løsningernes samlede konsekvenser for staten, erhvervslivet og borgerne vurderes, herunder de implementeringsmæssige konsekvenser ved den samlede løsningsmodel samt behov for lovgivning og praktiske tilpasninger fx ift. eksisterende branchekoder, erhvervsøkonomiske konsekvenser og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v. Løsningerne må ikke medføre øget ressourcebehov eller administration for myndighederne – fx for Sikkerhedsstyrelsens kontrol.

De mulige løsningsmodeller skal opstilles i skema, som fx skemaet i bilag 1.

Formidling af analysen

Analysen skal præsenteres i en hovedrapport i et lettilgængeligt sprog. Hovedrapporten må max være 90 sider (ekskl. evt. appendix). Derudover skal der udarbejdes en udgave af analysen på max 7 sider med hovedrapportens vigtigste fund, som fx skal kunne bruges til politisk orientering om analysens fund. Det vil være en del af opgaven, at leverandøren mundtligt præsenterer analysen og hovedrapporten for sundhedsordførerne.

Kompetencer

Leverandøren skal have erfaring med og stærke kompetencer indenfor:

- Udarbejdelse af større analyser for det offentligt, herunder udformning af konkrete løsningsmodeller
- Kvalitativ og kvantitativ metode
- Kortlægning af lovgivning i andre lande
- Strategisk arbejde med offentlig kontrol og tilsyn
- Økonomisk analyse, herunder vurdering af erhvervsøkonomiske konsekvenser
- Formidling af vanskeligt tilgængelige problemstillinger og projektstyring

Leverandøren må ikke samtidig med analysearbejdet løse opgaver for tobaksindustrien eller deres interessenter.

Leverandøren skal sikre, at eksperter i tobaks- og nikotinfobyggelse indgår i udarbejdelsen af den samlede analyse. Det kan fx ske via samarbejdsaftale med forskningsinstitution.

Leverandøren skal sikre, at detailhandlen og specialforhandlere af produkterne eller deres repræsentanter kan bidrage med deres vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser ved forskellige løsninger.

Der vil i evalueringen af tilbud blive lagt vægt på leverandørens plan for, hvordan de rette kompetencer kan indgå i opgaveløsningen, herunder dokumentation for og erfaring med de relevante opgaver (CV'er må max være på 3 sider). Det vil blive vægtet positivt, hvis leverandøren kan tilbyde en teamsammensætning, der både imødekommer kontinuitet i projektet, men samtidig kan tilpasses nye opgaver og kompetencebehov undervejs i kontraktperioden, herunder inddragelse af eksperter på området.

Opgavens udførelsessted(er)

Analysearbejdet foregår eksternt, men der vil være behov for, at leverandøren deltager i møder i Indenrigs- og Sundhedsministeriet på Slotsholmsgade 10-12, 1057 København K.

Opgavens organisatoriske rammer

Indenrigs- og Sundhedsministeriet er ansvarlige for at gennemføre og styre udbudsprocessen i forbindelse med opgaven. Tilbudsgiver skal udarbejde et relevant analysedesign, og hvis opgaven vindes, er tilbudsgiver ansvarlig for udarbejdelse, gennemførelse og afrapportering af analysen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Erhvervsministeriet, herunder Sikkerhedsstyrelsen, skal løbende inddrages i processen efter nærmere aftale, herunder afstemme at konkrete skridt i arbejdet er i overensstemmelse med opdraget.

Rapporten offentliggøres af Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Delresultater og udkast til analysen skal holdes fortroligt indtil offentliggørelsen.

Kundens kontaktdata

I forbindelse med udførelsen af opgaven er følgende kontaktperson:

<i>Navn</i>	<i>Anna Dunø Madsen</i>
<i>Titel</i>	<i>Fuldmægtig, Indenrigs- og Sundhedsministeriet</i>
<i>Telefon</i>	<i>24527041</i>
<i>E-mail</i>	<i>adma@sum.dk</i>

Tidsfrister og budget for opgaven

Det vurderes, at der vil være behov for op mod 1.950.000 kr. til opgaveløsningen, herunder er det maksimale budget for opgaven 950.000 kr. i 2025 og 1 mio. kr. i 2026.

Nedenstående er et forslag, og der vil løbende blive aftalt statusmøder, materiale til gennemsyn og anden involvering af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Erhvervsministeriet og Sikkerhedsstyrelsen. Det forventes ikke, at der kan gives mere tid til opgaveløsningen.

<i>Fase</i>	<i>Dato</i>
<i>Opstart af analysearbejdet</i>	<i>September 2025</i>
<i>Status på analysearbejdet, herunder første udkast til gennemsyn</i>	<i>Medio november 2025</i>
<i>Status på analysearbejdet, herunder andet udkast til gennemsyn</i>	<i>Medio februar 2026</i>
<i>Status på analysearbejdet, herunder tredje udkast til gennemsyn</i>	<i>Medio april 2026</i>
<i>Status på analysearbejdet, herunder fjerde udkast til gennemsyn</i>	<i>Medio juni 2026</i>
<i>Afslutning og endelig rapportering</i>	<i>Ultimo august 2026</i>