

Reykjavík, 30. júní 2026

Samkeppniseftirlitið  
Borgartúni 26  
105 Reykjavík  
[samkeppni@samkeppni.is](mailto:samkeppni@samkeppni.is)

## Efni: Sjónarmið vegna umræðuskjals – Rit nr. 1/2006 – Dagvöruverð á Íslandi – Þróun og alþjóðlegur samanburður

Hinn 10. júní 2026 birti Samkeppniseftirlitið umræðuskjal á vefsíðu sinni, *Rit nr. 1/2026 – Dagvöruverð á Íslandi – Þróun og alþjóðlegur samanburður*. Á vefsíðunni er kallað eftir sjónarmiðum um efni skjalsins og ábendingum um samkeppnishindranir, t.d. óeðlilegar hindranir við innflutning, framleiðslu, heildsölu og smásölu á matvöru.

Með erindi þessu leyfa SVP – Samtök verslunar og þjónustu sér að koma sjónarmiðum á framfæri. Ekki þykir ástæða til að endursegja efni skjalsins enda má gera ráð fyrir að Samkeppniseftirlitið þekki það mæta vel. Í erindinu verður sjónum fyrst og fremst beint að tveimur þáttum, annars vegar stöðu dagvöruverslana og heildverslana með matvæli á Íslandi og hins vegar ákvörðunum almannaréttarlegs eðlis sem samtökin telja hafa áhrif til hækkunar á dagvöruverði hér á landi. Í ýmsu tilliti leita samtökin fanga í erlendum gögnum í því skyni að varpa ljósi á stöðuna og vísa til annarrar erlendrar umfjöllunar eftir því sem hæfa þykir.

Það er rétt að taka fram að SVP teljast til samtaka fyrirtækja sem falla undir 12. gr. samkeppnislaga. Af þeim sökum leggja samtökin sig í líma við að byggja á gögnum sem hafa fengið opinbera birtingu. Því verður óhjákvæmilega að gera ráð fyrir að Samkeppniseftirlitið hafi þegar aflað eða muni afla ítarlegri gagna um íslenskan dagvörumarkað en samtökin gera.

Í II. kafla, verður þess freistað að gera samanburð á rekstri dagvöruverslana hér á landi og í nokkrum þeirra ríkja sem vísað er til í myndritinu *Uppsöfnuð breyting á matarverði 2020–2025* á bls. 8 í umræðuskjalinu. Þar á eftir verður í III. kafla dregin fram áhugaverð umfjöllun úr skýrslu *SØA Komparativ analyse av det nordiske dagligvaremarkedet*. Í kafla IV verður gerð grein fyrir virkum tollum á tiltekna landbúnaðarvörur á Íslandi ásamt samanburði við virka tolla við innflutning sömu vara til ríkja ESB. Í V. kafla freista SVP þess að varpa ljósi á þróun virkra tolla við innflutning landbúnaðarvara á grundvelli fríverslunarsamninga við ESB og WTO. Í VI. kafla erindisins leyfa samtökin sér að fjalla um nokkra vöruflokkka sem ekki eru seldir á matvöruverslunum hér á landi. VII. kafli er lokakafli erindisins sem inniheldur ályktanir sem SVP hafa dregið. Eftir því sem við á draga samtökin eigin ályktanir í lok hvers kafla.

Til hagræðis er rétt að draga helstu atriði fram hér í upphafi í punktaformi:

- SVP telja að umræðuskjalið líði fyrir það að vera ekki nógu ítarlegt m.t.t. áhrifaþátta á matvöruverð og fyrir vikið kunni efni þess að geta leitt til þess að þau sjónarmið sem fram verða lögð hæfi ekki þeim markmiðum sem liggja því til grundvallar.

- Þó verðlag á Íslandi sé hátt í alþjóðlegum samanburði gefa kennitölur úr ársreikningum fyrirtækja sem reka íslenskar dagvöruverslanir ekki til kynna að staða þeirra sé allt önnur en í samanburðarlöndum.
- Í skýrslu SØA frá 16. apríl 2026 er gerð grein fyrir samanburðarrannsókn á Norræna dagvörumarkaðnum. Þar er að finna atriði sem varpa ljósi á ábata neytenda af íslenskum dagvörumarkaði og árangur sem náðst hefur í rekstri á þeim vettvangi. Einnig koma þar fram atriði sem gefa til kynna að staðan hér á landi sé ekki svo frábrugðin stöðunni í nágrannaríkjum Íslands.
- Virk tollvernd íslenskra landbúnaðarvara er svo veruleg að ætla má að hún hafi töluverð áhrif á íslenskt matvöruverð og samkeppni.
- Virk tollvernd vegna kaupa á tollkvóta fyrir landbúnaðarvörur er svo veruleg að ætla verður að tilvist kvótanna komi verðsamkeppni ekki eins mikið til góða og annars mætti ætla.
- Hér á landi eru vörur seldar utan dagvörumarkaðar sem gætu þar verið seldar með áhrifum á kostnaðarhlutföll.
- Ýmis atriði sem snerta íslenska dagvörumarkaðinn þurfa nánari skoðunar við.

Áður en hafin verður umfjöllun um sjónarmið sem kallað er eftir vilja SVP nýta tækifærið og setja fram afstöðu til umræðuskjalsins og efnis þess.

## I. Um umræðuskjalið

Á vettvangi SVP hefur efni umræðuskjalsins komið til umræðu. Á bls. 1 er kallað eftir umræðu um stöðuna og mögulegar aðgerðir, m.a. sjónarmiðum og skýringum á háu matvælavæði og þeim hækkunum sem orðið hafa undanfarin ár og um mögulegar aðgerðir sem stuðlað geta að lægra dagvöruverði. Jafnframt er óskað eftir tillögum um aðgerðir sem stuðlað geta að lægra dagvöruverði. Í kjölfarið er kynnt athugun á dagvörumarkaði þar sem ætlunin er að varpa ljósi á tiltekna þætti á borð við verðþróun, þróun álagningar, verðmun frá birgjum til dagvöruverslana, mögulegar hindranir á samhliða innflutningi, þátt flutningskostnaðar í dagvöruverði og samkeppnishindranir í flutningum. Af umfjöllun á bls. 3 verður ráðið að með umræðuskjalinu sé aðeins ætlunin að varpa ljósi á verðþróun dagvara í samanburði við Evrópulönd en þar er jafnframt tekið fram að upplýsingaöflun frá fyrirtækjum á dagvörumarkaði o.fl. sé þegar hafin.

Á vettvangi samtakanna hefur því verið velt upp hvort og hvernig umræða um matvöruverð og verðþróun á matvörumarkaði í samanburði við verð og verðþróun í öðrum ríkjum samræmist markmiðum Samkeppniseftirlitsins, þ.e. að greina samkeppnishindranir og lausnir á þeim. Þó svo að verð og verðþróun segi einhverja sögu endurspeglar hún aðeins lítinn hluta af forsendum matvælavæðs og stöðunni á markaðnum. Birtingarmynd framsetningarinnar hefur a.m.k. að hluta til endurspeglast í almennri umræðu og fjölmiðlaumfjöllun frá því að umræðuskjalið var birt þar sem nokkuð stíft hefur verið einblínt annars vegar á þá staðreynd að verðlag á Íslandi er hátt og hins vegar á komandi þjóðaratkvæðagreiðslu um áframhaldandi viðræður Íslands um aðild að ESB.

Afstaða SVP er sú að hvorki umræða sem einblínir á verð í samanburði við verð í öðrum ríkjum né umræða um mögulega aðild að ESB séu til þess bærar að draga fram viðeigandi sjónarmið. Mun betur hefði farið á því að umræðunni hefði verið hrundið af stað með ítarlegri umfjöllun en finna má í umræðuskjalinu þar sem veitt væri m.a. yfirlit yfir sérstöðu Íslands m.t.t. dagvörumarkaðar þannig að þau sjónarmið sem bærust Samkeppniseftirlitinu beindust að

raunverulegum álitamálum sem snúa að fyrirtækjum í virðiskeðju matvæla. Þannig má sem dæmi benda á að hvergi í umræðuskjalinu er veitt yfirlit yfir þætti sem skýrt geta muninn á matvöruverði hér á landi og erlendis, á borð við langar flutningaleiðir vegna fjarlægða frá erlendum mörkuðum, fámenni og smæð markaðarins, þéttbýli-dreifbýli m.t.t. verslana og dreifingar, möguleika íslenskra dagvöru fyrirtækja til að eiga í beinu viðskiptasambandi við framleiðendur erlendis, hvort og hver munur sé á rekstrarkostnaði hér á landi og erlendis, þ. á m. launakostnaður, og hvort slíkir þættir hafi almennt áhrif á verðlagningu, t.d. í samanburði við ríki ESB og EFTA. Til að mynda liggur fyrir nýleg greining DNV þar sem varpað er ljósi á að flutningaleiðin milli Íslands og Evrópu er mun lengri en almennt gerist innan Evrópu og auk þess er veður- og öldufari þannig háttáð á leiðinni að olíubrennsla til og frá Íslandi er mun meiri. Í umræðuskjalinu er þó gerð nokkur grein fyrir takmörkunum sem leiða af stjórnómálagum ákvörðunum og er það vel. Þá líður umræðuskjalið fyrir þann annmarka að í því er ekki velt upp þeirri spurningu hvort og hvernig aðstæður hafi breyst á dagvörumarkaði undanfarin ár. Má í því samhengi t.d. nefna að ár heimsfaraldursins urðu þess valdandi að áherslur neytenda breyttust samfara vaxandi kaupmætti og kemur það m.a. fram í aukinni áherslu á tilbúin matvæli (e. food away from home). Þó að á slíkum vettvangi sé vissulega samkeppni um verð snýr hún ekki síður að aðgengi og fjölbreytni og vilja neytenda til að greiða fyrir þann tímasparnað sem af hlýst. Fyllri umfjöllun hefði gert umræðuna betri og eftir ákall Samkeppniseftirlitið eftir sjónarmiðum.

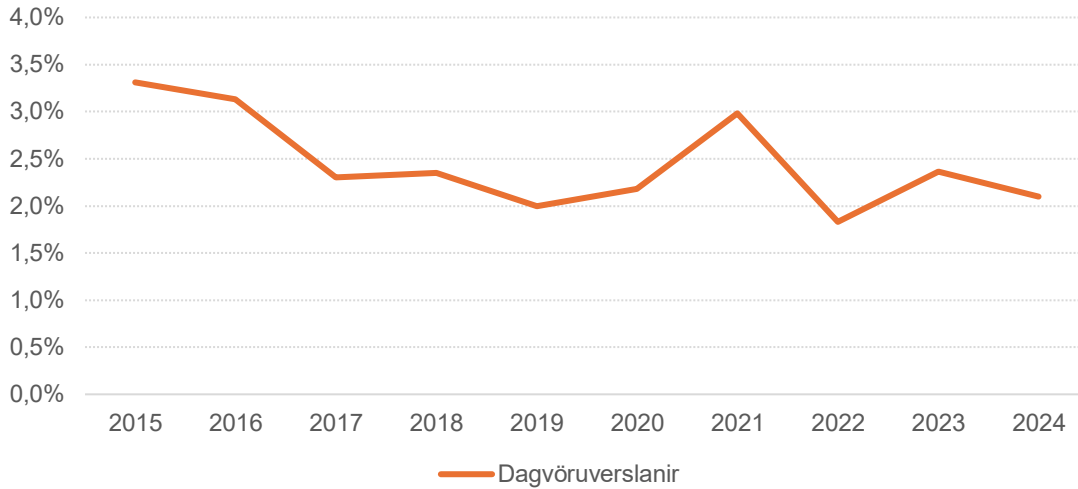
## II. Samanburður á rekstri dagvöruverslana

Verðlag matvæla á Íslandi er hátt í alþjóðlegum samanburði, líkt og rakið er í umræðuskjali Samkeppniseftirlitsins. Hátt verðlag segir hins vegar eitt og sér ekki til um hvort samkeppni á íslenskum dagvörumarkaði sé virk eður ei. Verð getur verið hátt af ýmsum ástæðum meðal annars vegna hás launakostnaðar, sterks raungengis, opinberra gjalda, hás flutningskostnaðar, smæðar markaðar, af land- og veðurfarslegum aðstæðum, vegna opinberra inngripa og annarra rekstrarskilyrða.

Til að meta hvort dagvöruverslanir geti talist drifkraftur hás matvælaverðs telja samtökin gagnlegt að draga fram upplýsingar úr ársreikningum stærstu fyrirtækjanna á markaðnum. Ef há álagning væri meginorsök hás verðlags mætti ætla að það kæmi fram í stöðugum og óvenju góðum niðurstöðum rekstrar. Gögn úr ársreikningum fyrirtækjanna sem reka stærstu dagvöruverslanir landsins benda hins vegar ekki til þess.

Eins og sjá má á meðfylgjandi mynd hefur hagnaður sem hlutfall af tekjum verið á bilinu 1,7–3% af tekjum frá árinu 2020 en hefur farið lækkandi ef horft er á tímabil áratug aftur í tímann. Miðað við heildarmyndina hefur afkoman leitað niður á við á tímabilinu. Frá 2020 hefur matvælaverð hins vegar hækkað ef miðað er við umfjöllun í umræðuskjali Samkeppniseftirlitsins en þrátt fyrir þá þróun hefur afkoma verslananna ekki tekið sambærilegt stökk. Rétt er að taka fram að SVP telja ár heimsfaraldurs um margt sérstök, m.a. þar sem á þeim tíma urðu miklar breytingar bæði þar sem matvælaneysla færðist í miklum mæli í dagvöruverslanir frá stóreldhúsum og veitingastöðum, rekstrarkostnaður hækkaði vegna sóttvarnarráðstafana og neysla ferðamanna í dagvöruverslunum dróst tímabundið saman, jafnvel verulega.

### Hagnaður sem hlutfall af tekjum hjá stærstu dagvöruverslunum

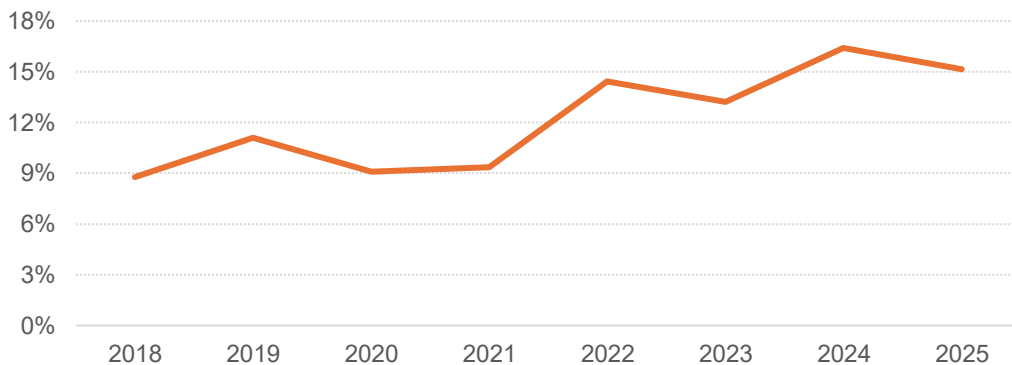


Heimild: Ársreikningar Krónunnar, Hagar verslanir og Samkaup

Fyrirvari: Undir Haga verslanir falla Bónus, Hagkaup og Aðföng. Reikningsár Haga verslana fyrir 2024 nær yfir tímabilið mars 2024 – febrúar 2025 og svo koll af kolli. Sama á við um ársreikning Krónunnar fyrir árið 2018, auk þess sem sá ársreikningur nær aðeins til tíu mánaða vegna breytinga á reikningsári.

Afkoma eigin fjár er jafnan há hjá stærri rekstraraðilum dagvöruverslana samanborið við annan rekstur. Ástæðuna má fyrst og fremst rekja til veltuhraða þar sem fjárfestingarstig helst ekki fullkomlega í hendur við aukinn veltuhraða. Eins og sjá má að myndinni hér að neðan hefur arðsemi eigin fjár verið með ágætum hjá stærstu rekstraraðilum í dagvöruverslun en sveiflast þó töluvert.

### Arðsemi eigin fjár hjá Festi og Högum Hagnaður sem hlutfall af eigin fé



Heimild: Ársreikningar Festi og Haga

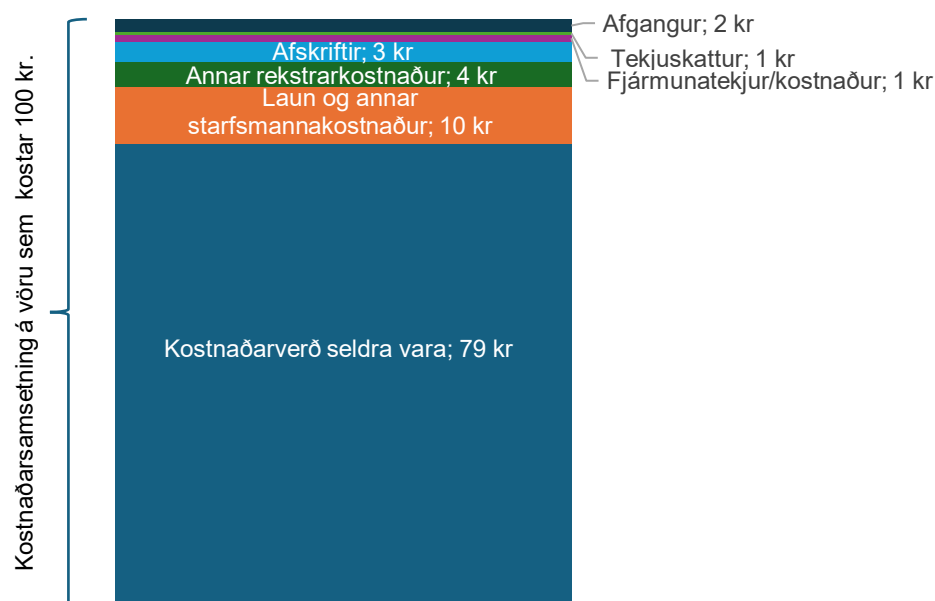
Fyrirvari: Reikningsár Haga fyrir 2025 nær yfir tímabilið mars 2025 – febrúar 2026 og svo koll af kolli.

Til viðbótar við afkomutölur og tölur um arðsemi eigin fjár telja SVP mikilvægt að horfa til kostnaðarsamsetningar dagvöruverslana. Hún gefur skýrara og einfalda mynd af því hvernig hver 100 króna sem neytandi greiðir fyrir dagvöru skiptist og hvar kostnaðurinn fellur til.

Á grundvelli ársreikninga rekstraraðila stærstu dagvöruverslana landsins árið 2024 má áætla að af hverjum 100 krónum sem koma í kassann fari um 79 krónur beint í kostnaðarverð seldra vara. Þetta sýnir að langstærstur hluti tekna rennur til innkaupa á vörum. Af 21 krónu sem eftir

stendur greiðast meðal annars laun og annar starfsmannakostnaður, sem nemur um 10 krónum af hverjum 100 krónum í tekjur. Jafnframt falla til annar rekstrarkostnaður, afskriftir, fjármagnskostnaður og skattar. Þegar allur rekstrarkostnaður hefur verið greiddur standa eftir um 2 krónur í rekstrarafgang.

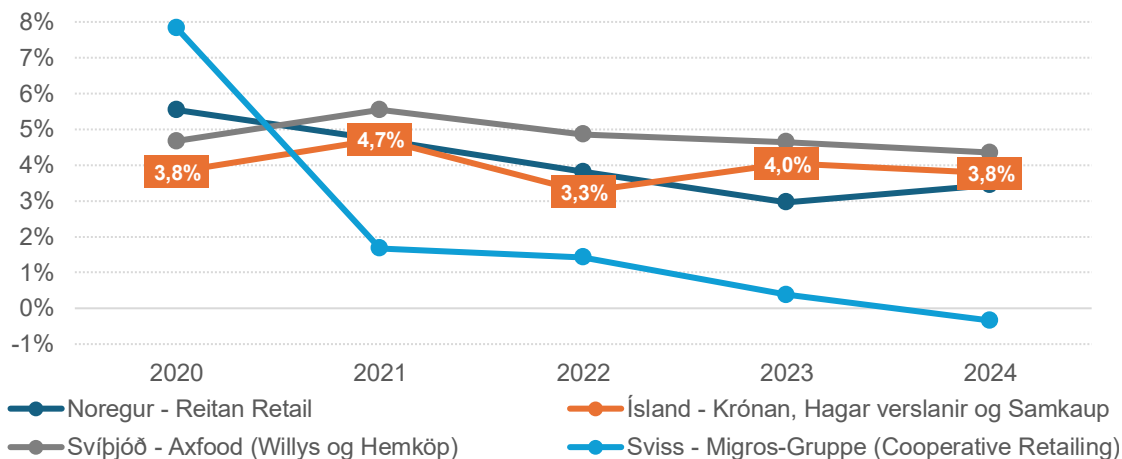
### Kostnaðarsamsetning vöruverðs skv. ársreikningum dagvöruverslana 2024



Heimild: Ársreikningar Krónunnar, Hagar verslanir og Samkaup

Þrátt fyrir að matvælavæð sé almennt hærra á Íslandi en í nágrennalöndum hefur rekstrarafkoma (e. EBIT) dagvöruverslana þróast með sambærilegum hætti og hjá dagvöruverslunum í Noregi og Svíþjóð. Þá er einnig vert að benda á að Sviss, líkt og Ísland, býr við hátt matvælavæð en engu að síður hefur rekstrahagnaður Migros dregist verulega saman á undanförunum árum líkt og sjá má á meðfylgjandi mynd. Það bendir til þess að hátt matvælavæð eitt og sér sé ekki vísbending um að smásalar njóti óvenjulegrar arðsemi.

### EBIT-hlutfall hjá dagvöruverslunum í nokkrum löndum

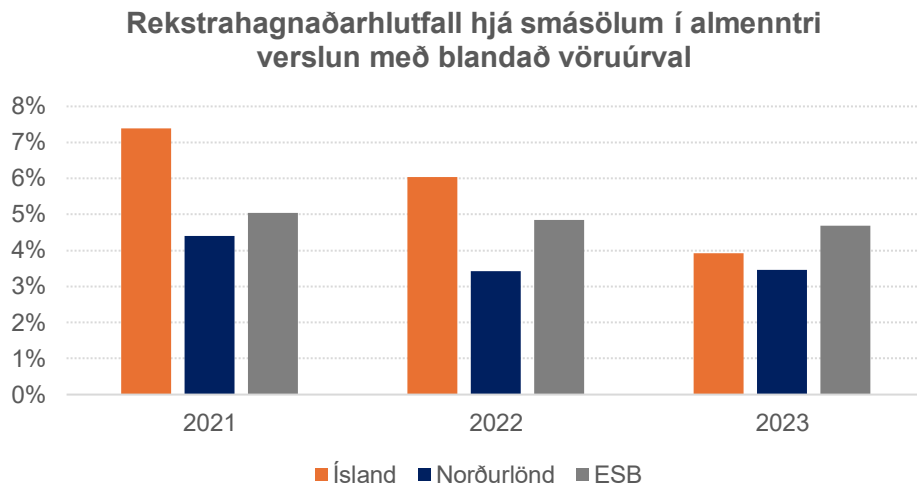


Heimild: Ársreikningar hjá Krónunni, Hagar verslanir og Samkaup ásamt ársskýrslum hjá Reitan Retail, Axfood og Migros-Gruppe.

Við mat á því hvort hátt matvælaferð á Íslandi skýrist af óvenjulegri arðsemi í smásölu er einnig gagnlegt að líta einnig til alþjóðlegs samanburðar á rekstrarafkomu fyrirtækja í greininni.

Á vef Eurostat má nálgast gögn um rekstur fyrirtækja eftir atvinnugreinum í svokölluðum Structural Business Statistics. Þar er meðal annars birt rekstrarhagnaðarhlutfall<sup>1</sup> (e. gross operating rate) sem sýnir rekstrarafgang sem hlutfall af veltu. Mælikvarðinn tekur tillit til mismunandi launakostnaðar milli landa en ekki til fjármagnskostnaðar, skattlagningar eða allra þátta sem geta haft áhrif á afkomu. Í ljósi þess að ekki er tekið tillit til allra kostnaðarþátta er mikilvægt að túlka gögnin af varfærni.

Fyrir smásölu í almennum verslunum með blandað vöruúrval (e. retail sale in non-specialised stores) sýna gögn Eurostat að rekstrarhagnaðarhlutfall íslenskra fyrirtækja í greininni nam 3,9% árið 2023. Til samanburðar var meðaltal ESB 4,7%. Hlutfallið á Íslandi hefur jafnframt lækkað á tímabilinu 2021–2023 á sama tíma og matvælaferð hefur hækkað. Gögnin gefa því mikilvæga vísbendingu um að hátt matvælaferði á Íslandi komi ekki til af aukinni rekstrarafkomu íslenskra verslana.



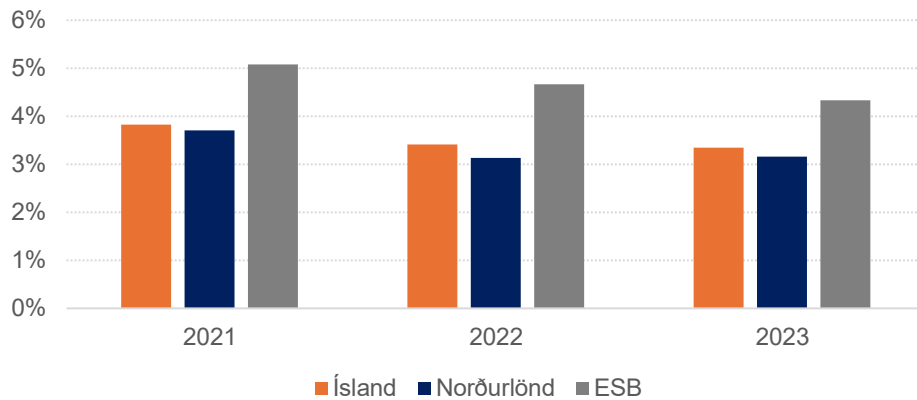
Heimild: Eurostat

Sé litil til heildsölu með matvöru, drykki og tóbak (e. wholesale of food, beverages and tobacco) var rekstrahagnaðarhlutfallið 3,3% árið 2023 samanborið við 4,3% að meðaltali í Evrópusambandinu. Gögnin gefa því heldur ekki til kynna að óvenjulega há arðsemi í heildsölu skýri hátt matvælaferð hér á landi.

1

Skilgreining Eurostat á gross operating rate: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross operating rate - SBS](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_operating_rate_-_SBS)

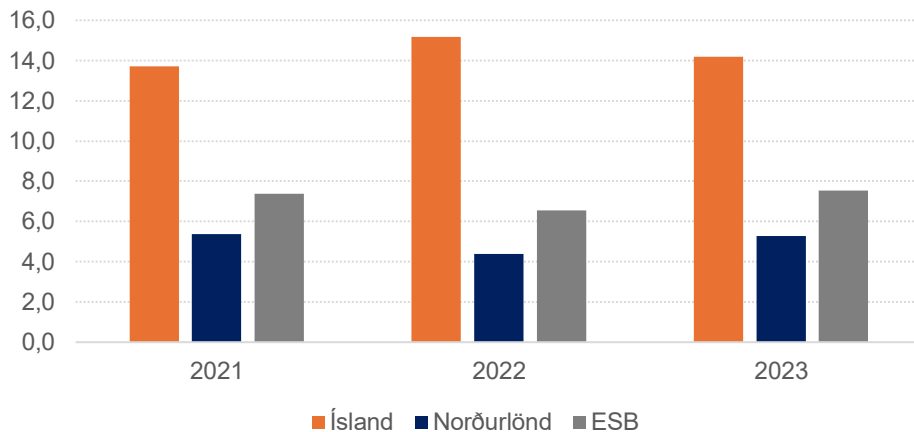
### Rekstrarhagnaðarhlutfall hjá heildsölum með mat- og drykkjaryörur ásamt tóbaki



Heimild: Eurostat

Þegar horft er til matvælaframleiðslu (e. manufacture of food products) kemur hins vegar fram önnur mynd. Samkvæmt Eurostat var rekstrarhagnaðarhlutfall íslenskrar matvælaframleiðslu um 14% árið 2023 samanborið við um 7,5% að meðaltali í Evrópusambandinu. Hlutfallið hefur verið hátt á öllu tímabilinu sem er til skoðunar í umræðuskjali Samkeppniseftirlitsins og umtalsvert hærra en í bæði smásölu og heildsölu hér á landi. Samtökin vilja þó ítreka að slíkan samanburður þurfi að túlka með fyrirvara þar sem samsetning matvælaframleiðslu er ólík milli landa.

### Rekstrarhagnaðarhlutfall í matvælaframleiðslu, %



Heimild: Eurostat

### III. Áhugaverð umfjöllun úr skýrslu SØA

Hinn 16. apríl 2026 gaf norska fyrirtækið Samfunnsøkonomisk Analyse AS út samanburðarannsókn á Norræna dagvörumarkaðnum (n. Komparativ analyse av det nordiske dagligvaremarkedet)<sup>2</sup>. Rannsóknin var unnin að beiðni Virke, hagsmunasamtaka fyrirtækja í verslunar- og þjónustugreinum í Noregi. Við gerð rannsóknarinnar var m.a. aflað gagna frá

<sup>2</sup> Sjá á vefslóðinni: <https://www.virke.no/globalassets/rapporter/r03-2026-komparativ-analyse-av-nordisk-dagligvare-endelig.pdf>

fyrirtækjum og stjórnvöldum á Norðurlöndunum og höfðu SVP milligöngu um þátttöku íslenskra fyrirtækja.

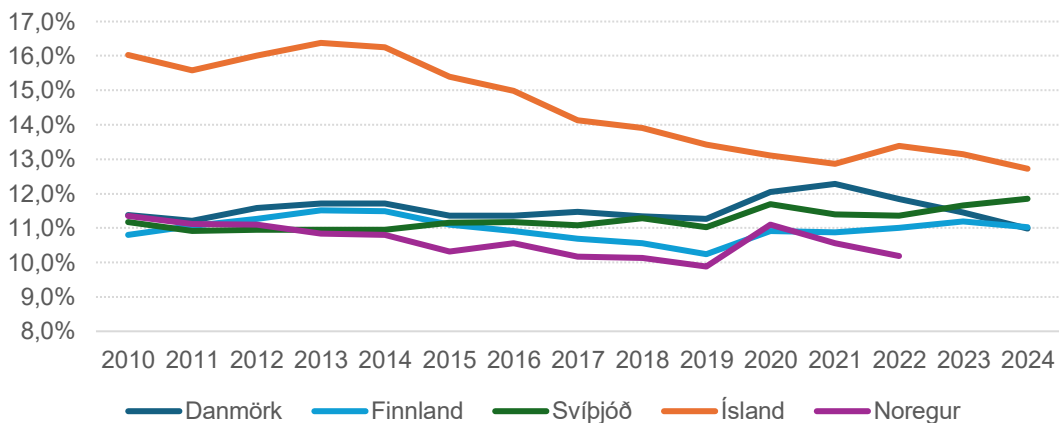
Verða nú dregin fram í punktaformi áhugaverð atriði úr skýrslunni m.t.t. viðfangsefnis umræðuskjals Samkeppniseftirlitsins:

- Á myndinni vinstra megin á bls. 8 er settur fram samanburður á samræmdri vísitölu matvælaaverðs á Norðurlöndunum frá janúar 2016 til og með júlí 2025 með gildið 100 í janúar 2016. Á myndinni má sjá að á tímabilinu frá byrjun til miðs árs 2023 hefur íslenskt matvælaaverð í smásölu hækkað hraðar en á hinum Norðurlöndunum.
- Á mynd á bls. 9 er settur fram samanburður á hlutfallslegri verðþróun birgja og smásöluaðila á Norðurlöndunum á tímabilinu frá janúar 2016 til og með júlí 2025. Noregur sker sig frá hinum löndunum á tímabilinu og sérstaklega frá seinni helmingi ársins 2021 allt til fyrri hluta árs 2025 en á þeim árshluta taka verð framleiðenda að hækka meira en smásala bæði í Finnlandi og Svíþjóð. Ef dregnar eru ályktanir af neðanmálstexta við mynd hægra megin á bls. 8 voru upplýsingar frá Íslandi ekki tiltækar.
- Á bls. 10 er matvælaaverð á árunum 2022–2024 borið saman í formi vísitölu á Norðurlöndunum annars vegar og að meðaltali í ESB hins vegar. Athygli vekur að hækkun matvælaaverðs í Noregi var á svipuðu stigi og hér á landi árið 2022 en hækkaði mun hægar 2022 og hækkunin hélst á því stigi 2023. Samkvæmt upplýsingum frá Norges Banks skýrist þetta af hárrí hlutdeild verndaðs innlends markaðar og ríkisstuðningi sem dró úr áhrifum alþjóðlegra verðhækkana. Á sama tíma féll norska krónan sem hefði átt að leiða til meiri hækkana á matvælum en talið er að innlent fyrirkomulag hafi unnið þar á móti.
- Á bls. 15 er birt yfirlit yfir virðisaukaskatt á matvæli á Norðurlöndunum frá því að lægra þrep virðisaukaskatt var hækkað á Íslandi árið 2016 hefur virðisaukaskattur af matvælum í Danmörku einna helst skorið sig úr.
- Á bls. 17 er birt yfirlit yfir vörugjöld á matvæli á Norðurlöndunum. Þau eru engin á Íslandi og í Svíþjóð, eitt í Finnlandi en í Noregi og Danmörku eru sérstök vörugjöld lögð á óhollustuvörur.
- Á bls. 20 er birt mynd sem sýnir samanburð á hlutfalli ráðstöfunartekna sem rennur til kaupa á mat- og drykkjarvörum á árabílinu 2010–2024. Á myndinni má sjá að hæst er hlutfallið á Íslandi en hefur þó lækkað úr 16% árið 2010 í rúm 12% árið 2024 og hefur Ísland því nálgast þróun á hinum Norðurlöndunum.
- Á bls. 26 eru birtar tvær myndir sem sýna samanburð á fjölda dagvöruverslana og stærð þeirra á Norðurlöndunum og á bls. 27 er fjölda verslana deilt á hverja 10.000 íbúa. Stærstar virðast verslanirnar hafa verið á Íslandi en jafnframt fæstar á hverja 10.000 íbúa. Það endurspeglast einnig í mynd á bls. 28 þar sem sjá má að fjöldi íbúa um hverja verslun hefur aukist úr tæplega 2.000 árið 2015 í nálega 3.000 árið 2024. Fyrir vikið má gera ráð fyrir að á undanförunum árum hafi íslenska dagvöruverslunin náð fram meiri stærðarhagkvæmni.
- Á bls. 34 er birt mynd sem sýnir markaðshlutdeild stærstu leikenda á dagvörumarkaði á Norðurlöndunum og er tekið fram í fyrirsögn að í öllum löndunum ráði tveir til þrjár aðilar stærsta hluta markaðarins. Rétt er að vekja athygli á því að innkomu Prís á íslenska markaðinn er ekki getið.
- Á bls. 36 eru birtar upplýsingar um samþjöppun á dagvörumörkuðum Norðurlandanna (HHI). Athygli vekur að HHI-stuðullinn er næst lægstur á Íslandi.

- Á bls. 43–49 eru birtar upplýsingar um markaðssambjöppun á framleiðslustigi valdra matvara í Noregi miðað við gögn frá nokkrum matvörukeðjum ásamt upplýsingum fyrir birgja-, heildsölu- og smásölustig.
- Samkvæmt upplýsingum sem koma fram á bls. 56 virðist aðkoma íslenskra dagvöruframtækja að fyrri stigum virðisbæturinnar vera minni en á hinum Norðurlöndunum.
- Í skýrslunni er að finna töluverðar upplýsingar um framlegð, rekstrarhlutfall og ávöxtun hreinna rekstrartengdra eigna sem norska samkeppniseftirlitið virðist líta til sem mælikvarða á arðsemi. Á bls. 65 er fjallað um niðurstöður norska samkeppniseftirlitsins í fyrstu áfangaskýrslu á fyrirtækjastigi.
- Athygli vekur að SØA virðist hafa sótt gögn um þróun á dagvörumarkaði frá öllum systurstofnunum Samkeppniseftirlitsins á Norðurlöndunum en ekki hinni íslensku.
- Á bls. 73–75 er fjallað um framleiðni í verslun á Norðurlöndunum og vekur þar athygli að framleiðni í framleiðslugreinum jókst einna mest á Íslandi og sömu sögu er að segja um dagvöruverslun.
- Á bls. 83 og 84 er dregin upp mynd af vöruframlegð og afkomu stærstu leikenda á dagvörumarkaði Noregi.

Að þessu sögðu vilja SVP draga það sérstaklega fram að það getur vart talist tilviljun að SØA líta til útgjalda vegna matvörukaupa sem hlutfalls af ráðstöfunartekjum. Eins og áður segir hefur það hlutfall farið lækkandi hér á landi og nálgast hlutfallið á hinum Norðurlöndunum. Hlutfallið var 12,7% árið 2024 og hefur ekki verið lægra frá 2010 líkt og sjá má á meðfylgjandi mynd.

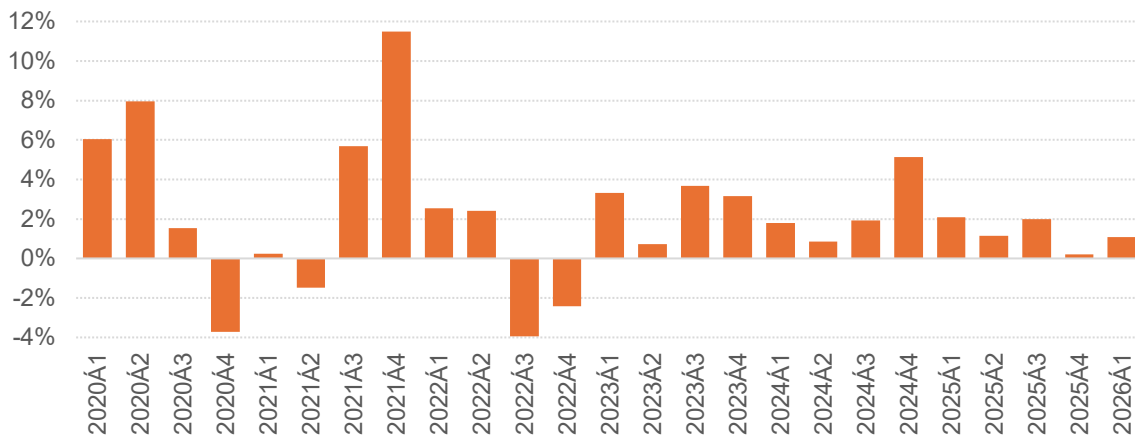
**Hlutfall af ráðstöfunartekjum heimila sem fer í kaup á mat- og drykkjarvörum**



Heimild: Eurostat

Hin hlið kaupmáttaraukningar er kostnaður í rekstri, bæði fyrirtækja og hins opinbera. Uppsöfnuð kaupmáttaraukning hefur verið veruleg hér á landi frá 2020 eins og sjá má á eftirfarandi mynd. Í því samhengi er rétt að rifja upp að ávinningur virkrar samkeppni kemur ekki aðeins fram í lægri verðum heldur einnig betri vörum, fleiri möguleikum fyrir neytendur að velja úr og aukinni skilvirki. Sá farvegur sem neytendur veita eftirspurn sinni í er farvegur samkeppninnar. Setji neytendur verð ekki í forgang heldur önnur gæði, t.d. tímasparnað eða önnur þægindi, beinist framboðið að þeim gæðum. Umfjöllun í þessa veru má m.a. finna í skrifum Kelvin Lancaster.

### Breyting kaupmáttar ársfjórðungslegra ráðstöfunartekna á mann



Heimild: Hagstofa Íslands

#### IV. Virkir tollar á tiltekna landbúnaðarvörur á Íslandi

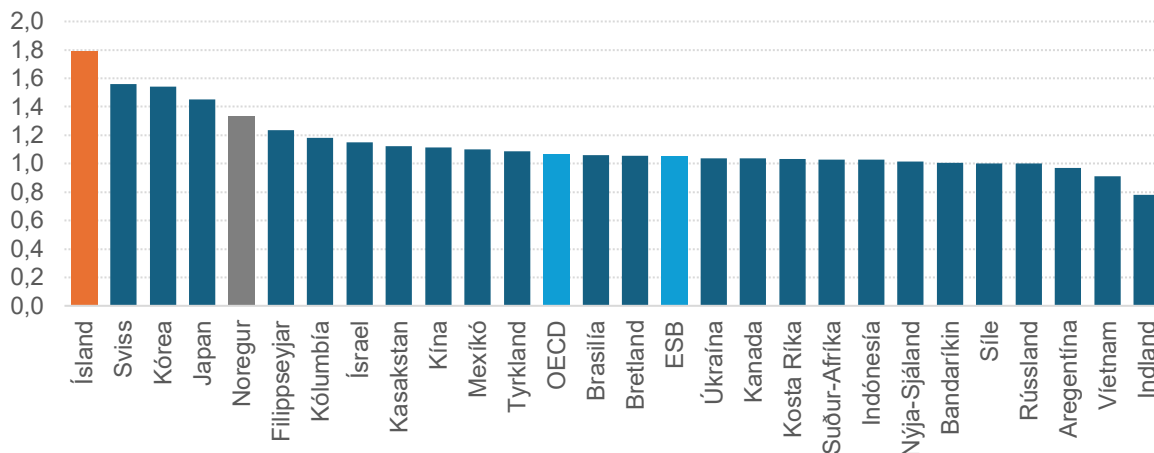
Í umræðuskjalinu kemur fram að verð á kjöti og mjólkurvörum sé umtalsvert hærra á Íslandi en að meðaltali í Evrópu. Athygli vekur að þetta eru jafnframt þeir vöruflokkar sem njóta mestrar tollverndar hér á landi. Að mati SVP er því erfitt að líta fram hjá því að opinberar aðgangshindranir í formi tolla hafi veruleg áhrif á verðmyndun á þessum vörum.

Háir tollar takmarka innflutning og draga úr samkeppni frá erlendum framleiðendum. Ólíkt beinum ríkisstuðningi, sem fjármagnaður er í gegnum skattkerfið, birtist tollvernd beint í því verði sem neytendur greiða fyrir matvörur. Tollverndin styrkir þannig stöðu innlendrar framleiðslu og dregur úr samkeppnisþrýstingi frá innfluttum vörum. Þá má gera ráð fyrir því að sterk tollvernd dragi úr möguleikum erlendra keppinauta til að hasla sér völl á íslenskum dagvörumarkaði þar sem tollverndin dregur verulega úr því samkeppnisforskoti sem þeir hafa náð í samningum við erlenda framleiðendur og birgja. Hliðstæðu þessa þekkja Íslendingar þegar þeir bera saman verð á vinsælum léttvínstegundum í verslunum ÁTVR á Íslandi og erlendis, þar sem álagning er hér lögbundin og hin sama á allar tegundir og áfengisgjald mjög hátt, sem kemur oft fram í því að vín sem hér er ódýrt er oft og tíðum mjög dýrt erlendis eða öfugt.

OECD mælir umfang opinberrar verndar meðal annars með framleiðendavernd (e. producer nominal protection coefficient) sem sýnir hlutfallið milli þess verðs sem framleiðendur fá og þess verðs sem þeir myndu að jafnaði fá við óheft alþjóðleg markaðsskilyrði. Sé stuðullinn 1,0 endurspeglar það að framleiðendur fá markaðsverð. Sé stuðullinn hærra en 1,0 bendir það til þess að opinber vernd, svo sem tollar, haldi framleiðendaverði yfir því sem ella væri.

Eins og sjá má á myndinni hér að neðan er Ísland með hæsta framleiðendaverndarstuðul allra OECD-ríkja. Framleiðendur hér á landi fá að jafnaði tæplega 80% hærra verð fyrir afurðir sínar en þeir myndu fá við sambærilegar aðstæður á heimsmarkaði. Til samanburðar er stuðullinn um 1,6 í Sviss, 1,3 í Noregi en um 1,0 að meðaltali í Evrópusambandinu sem bendir til þess að verð þar sé mun nær alþjóðlegum markaðsaðstæðum.

### Framleiðendavernd í landbúnaði



Heimild: OECD

Þessi samanburður undirstrikar að íslenskur landbúnaður nýtur verulegrar markaðsverndar sem heldur framleiðendaverði yfir því sem almennt gerist á alþjóðlegum mörkuðum. Þessi vernd byggist ekki eingöngu á tollum og áhrifum þeirra heldur einnig á beinum stuðningi og verðstýringu á tilteknum vörum.

Samanburður á virkum tollum Íslands og Evrópusambandsins leiðir til sambærilegrar niðurstöðu. Ítarlegt yfirlit yfir virka tolla er að finna í excel fylgiskjali með umsögninni. Við útreikningana voru teknar saman upplýsingar um gildandi tolla á viðeigandi tollskrárnúmerum úr íslensku tollskránni og tollskrá Evrópusambandsins (TARIC). Bæði var tekið tillit til verðtolla og magntolla eftir því sem við átti. Jafnframt var stuðst við upplýsingar Hagstofu Íslands um meðal CIF-innflutningsverð á hvert kíló fyrir hvert tollskrárnúmer árið 2025. Til að gera samanburð á ólíkum tolltegundum mögulegan voru tollarnir umreiknaðir í virkan toll, þ.e. toll sem hlutfall af innflutningsverði vörunnar:

$$\text{Virkur tollur}_i = \frac{\text{Tollur}_i}{\text{Tollvirði}_i}$$

*Tollur<sub>i</sub>*: Reiknaður tollur miðað við CIF-verði á hvert kíló fyrir tollnúmer *i*

*Tollvirði<sub>i</sub>*: CIF-innflutningsverð á hvert kíló fyrir tollnúmer *i*

Með þessari aðferð fæst mælikvarði á hversu stór hluti tollar eru af innflutningsverðs hvernar vöru. Þá skal einnig tekið fram að til að tryggja samanburðarhæfni á virkum tollum á Íslandi og ESB var stuðst við sama tollvirði. Þannig endurspeglar samanburðurinn muninn á tollastefnu Íslands og ESB en ekki mismun á undirliggjandi vöruverði.

Samkvæmt útreikningum SVP þá viðheldur Ísland mun meiri tollvernd á flestum landbúnaðarafurðum en tíðkast innan ESB líkt og sjá má í fylgiskjalinu. Þetta má einnig sjá í töflunni hér að neðan sem sýnir á hvaða bili virku tollkvótarnir eru fyrir hvern vöruflokk bæði á Íslandi og í ESB.

## Samanburður á virkum tollum á Íslands og ESB á helstu landbúnaðarvörum

Vöruflokkur	Virkir tollar á Íslandi (Almennt)	Virkir tollar í ESB (Third country)
Svínakjöt	43–223%	0–23%
Kjúklingur	51–147%	6–26%
Nautakjöt	39–94%	19–54%
Lamba- og kindakjöt	37–82%	15–33%
Mjólkurvörur	31–141%	1–69%
Egg	62–94%	8–12%

Heimild: Útreikningar SVP

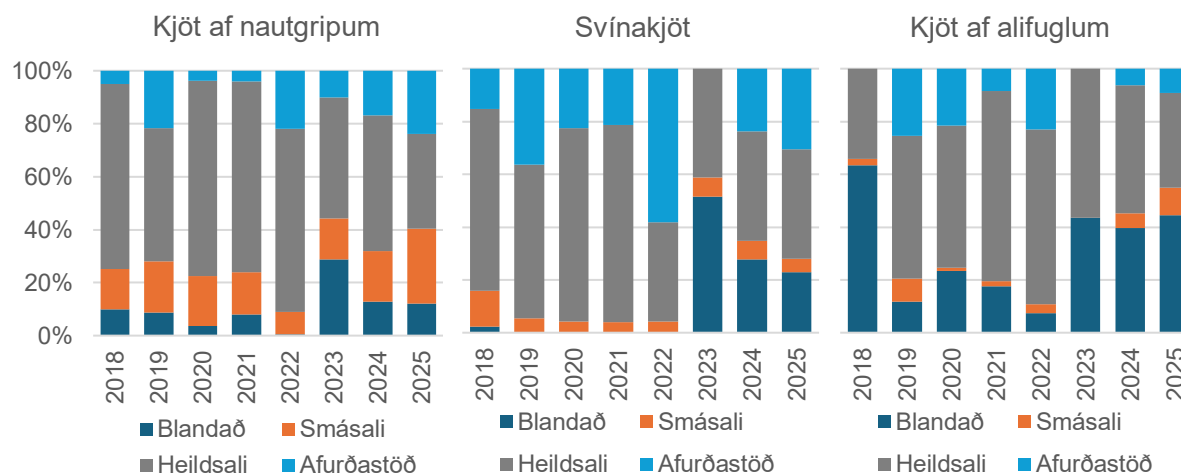
Háir tollar takmarka möguleika erlendra framleiðenda til að keppa við innlenda framleiðslu og draga úr samkeppnisþrýstingi. Afleiðingin er minni innflutningur, færri valkostir fyrir neytendur og veikara samkeppnislegt aðhald á þeim vöruflokkum sem njóta mestrar verndar. Tollvernd hefur því ekki aðeins áhrif á umfang innflutnings heldur einnig á verðmyndun á innlendum markaði. Að mati SVP er því nauðsynlegt að greining Samkeppniseftirlitsins taki tillit til þess hvernig tollar hafa áhrif á verðmyndun hérlendis.

### IV. Virkir tollar við innflutning landbúnaðarvara á grundvelli fríverslunarsamninga

Íslenskt tollakerfi byggir ekki eingöngu á almennum tollum heldur einnig á tollkvótum. Tilgangur tollkvóta er að heimila innflutning á takmörkuðu magni tiltekinna landbúnaðarvara á lægri eða engum tollum, meðal annars til að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og tryggja lágmarksmarkaðsaðgang.

Útreikningar SVP sem byggja á stærstu tollkvótunum, WTO og samningi Íslands við ESB, benda til þess að gjaldtaka fyrir tollkvóta geti í sumum tilvikum verið hærri en virkir tollar utan tollkvóta. Þetta má sjá í fylgiskjalinu. Við þær aðstæður verður ávinningur þess að kaupa tollkvóta lítill eða enginn og markaðsaðgangur verður ekki raunverulega aukinn þrátt fyrir alþjóðlegar skuldbindingar samkvæmt fríverslunarsamningum. Afleiðingin er sú að tollkvótar stuðla síður að auknu framboði og samkeppni og áhrif þeirra á lægra vöruverð verða takmörkuð.

### Niðurstöður úthlutunar á ESB-tollkvótum



Heimild: Matvælaráðuneyti og útreikningar SVP

Jafnframt sýna gögn síðustu ára að afurðastöðvar hafa átt umtalsverðan hlut í útboðum á tollkvótum líkt og sjá má á meðfylgjandi myndum. Það gefur tilefni til að skoða nánar hvort útfærsla tollkvótakerfisins stuðli í reynd að aukinni samkeppni eða hvort hún geti að einhverju leyti dregið úr þeim samkeppnisáhrifum sem kvótunum er ætlað að skapa. Má jafnvel velta því upp hvort sú staða kunni að hafa í einhverjum tilvikum skapast að það sé þegar upp er staðið hagstæðara fyrir afurðastöðvar að kaupa tollkvóta á tiltölulega háu verði frekar en að takast á við samkeppni við innflutning á lægra verði.

Að mati SVP er því mikilvægt að Samkeppniseftirlitið taki einnig til skoðunar hvernig útfærsla tollkvótakerfisins hefur áhrif á samkeppni og verðmyndun á íslenskum matvörumarkaði.

## V. Vörflokkar utan dagvöruverslana

Eins og komið hefur fram hefur innkaupakostnaður vara verið hátt hlutfall af tekjum fyrirtækja í dagvöruverslun hér á landi, um 80%, en þar að auki hefur launakostnaður numið um 10% af tekjunum. Hár veltuhraði gerir versluninni fært að halda álagningu niðri en honum verður aðeins náð með því að fjöldi viðskiptavina á hverja verslun sé sem mestur. Fyrir vikið eru dagvöruverslanir stórar í samanburði við það sem tíðkast á Norðurlöndunum og fleiri íbúar um hverja verslun. Aukinn veltuhraði er keppikefli undir kringumstæðum þar sem fastur kostnaður er síminnkandi hlutfall af vörusölu. Í því samhengi er rétt að geta þess að hér á landi mætti auka skilvirkni í verslunarrekstri. Nægir í því efni að nefna nokkra vörflokka sem dæmi eru um að séu erlendis í boði í dagvöruverslunum en ekki hér á landi í ljósi ákvarðana löggjafans:

- Aðeins ÁTVR er heimild að selja áfengi í smásölu. Víða erlendis er dagvöruverslunum heimilt að selja slíkar vörur innan skýrs regluverks sem hefur þann tilgang að vernda hagsmuni þeirra sem viðkvæmari teljast, t.d. barna.
- Það er þekkt að svokölluð lausasölulyf er heimilt að selja í dagvöruverslun víða erlendis.
- Dæmi eru um að dýralyf sé í tilteknu tilliti heimilt að selja í dagvöruverslunum erlendis.
- Mjög sterkar hreinsivörur og efni má í sumum ríkjum selja innan skýrs regluverks erlendis.

Fleiri dæmi mætti nefna sem þó verður að telja að seint yrðu hér á landi seld í dagvöruverslunum, á borð við kannabisvörur og skotvopn (BNA). Þá ríkja hér hömlur á sölu tóbaks sem ekki tíðkast í öllum ríkjum en tíðkast almennt í ríkjum Evrópu. Þessi dæmi eru hér ekki nefnd þar sem SVP telji fýsilegt að gerðar verði breytingar í átt til aukins frjálsræðis heldur til að vekja athygli á að fórnarkostnaður afskipta ríkisins af sölu vara kemur fram í lakari skilvirkni.

## VI. Lokaorð

Með erindi þessu ásamt fylgigögnum hafa SVP sett fram sjónarmið er varða matvöruverð á Íslandi. Vonast samtökin til þess að efni þess verði til þess að dýpka skilning Samkeppniseftirlitsins á viðfangsefninu.

Eitt ber að hafa í huga við samanburð á verðlagi og tollum á Íslandi og í ESB sem er að ESB er m.a. tollabandalag og ekki eru lagðir tollar á vörur sem fara yfir landamæri aðildarríkjanna. Tilvist tollabandalagsins og innri markaðarins skapa því forsendur til að flytja starfsemi til innan ESB þangað sem hana má reka með sem hagkvæmustum hætti. Lágur rekstrar- og viðskiptakostnaður ræður miklu í því samhengi og því hefur framleiðsla að miklu leyti flust til þeirra ríkja þar sem kostnaður er lágur. Verndartollum ESB er aðeins ætlað að hafa virkni

Þegar vara er flutt inn frá ríkjum utan ESB. Staðan er önnur þegar kemur að neyslu heimila m.a. vegna hárra verndartolla sem stuðla að hærra vöruverði en ella. Verður því að ætla að Ísland verði í samanburðinum bæði af lægra matvöruverði og þeim ábata sem ESB nýtur af hagkvæmustu framleiðsluáðstæðum. Ofan á það bætast áhrif aðila í starfsemi afurðastöðva sem fengið hafa að sameinast utan samkeppnislaga án þess að mæta aukinni samkeppni erlendis frá, þvert á upplagg í skýrslunni Ræktum Ísland!<sup>3</sup>

Þá er rétt að nefna að Ísland stendur í allt öðrum sporum í tengslum við gerð Fríverslunarsamninga en stærri ríki. Í þeim er að finna svokallaðar upprunareglur sem skilgreina vörusvið samninganna. Í reglunum er jafnan gerð krafa um svokallaðan beinan innflutning, þ.e. til þess að vara falli undir fríðindi samkvæmt viðkomandi samningi þarf hún að koma til Íslands í beinum innflutningi frá því ríki sem samningurinn er gerður við. Þar sem íslenski markaðurinn er smár og eftirspurn því takmarkaðri en ella er mun meiri hætta við því hér á landi en víða annarsstaðar að innflytjendur geti ekki nýtt sér tollfríðindi sem í samningnum felast þar sem þeir megna ekki að kaupa inn nægilegt magn til beins innflutnings. Fyrir vikið er algengt að vörur sem falla undir vörusvið samninganna séu keyptar inn frá öðru ríki, oft í Norður-Evrópu, í minna magni án tollfríðinda.

Segja má að sú spurning liggja milli línanna í umræðu um matvöruverð og samkeppni hvers vegna erlendir keppinautar sæti ekki færi á að hefja rekstur á Íslandi í samkeppni við þá sem fyrir eru. Norska samkeppniseftirlitið hefur bent á áhrif tollverndar í því samhengi. Þættirnir eru hins vegar fleiri og þá mætti skoða nánar. Til dæmis kann sögulegt flókt á gengi íslensku krónunnar að vera fráhrindandi fyrir erlenda aðila þar sem framlegð á dagvörumarkaði er jafnan lág. Hér er áfengi ekki selt í dagvöruverslunum og ætla má að í samanburði við rekstur í ríkjum þar sem það tíðkast kunni að reynast erfiðara en ella að halda uppi veltuhraða og tryggja hagstæð kostnaðarhlutföll í rekstri. Þá er markaðurinn smár og erfiðara en ella að ná upp veltuhraða og tryggja rekstrarhagræði þó vissulega séu t.d. dagvörumarkaðir á Möltu og Kýpur það einnig. Að auki má gera ráð fyrir að flutningur vara verði ávallt þröskuldur sem getur verið erfiður viðureignar.

Einn er sá þáttur sem ekki hefur verið ávarpaður þar sem hagfræðirannsóknir á áhrifum hans virðist skorta. Þannig má mögulega halda því fram að samspil sé milli Balassa-Samuelson áhrifanna, Engel-lögmálsins og hegðunarhagfræði sem komi fram í því að hærri kaupmáttur neytenda leiði til þess að heimili færa tekjur frá neyslu á ódýrari nauðsynjavörum yfir í dýrari. Þekkt er að með vaxandi kaupmætti draga neytendur úr kaupum á ódýrasta kosti og leggja áherslu á aðra þætti, á borð við vörugæði, vörusérkenni eða heildarupplifun. Vörukaup snúast þá ekki lengur um að fullnægja grunnþörfum heldur um val milli margra álitlegra kosta. Mögulegt er að venjumyndun (e. habit formation) geri það að verkum að neytendur bregðast hægar en ella við merkjum um samdrátt. Á skrifstofu SVP hefur í þessu samhengi verið vísað til „sveitabitaáhrifanna“ en sveitabiti er futuríkur og vinsæll brauðostur í dýrari kantinum. Hafa

<sup>3</sup> Sjá á vefsíðunni: [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt--myndir-og-skrar/ANR/Landbunadur/Raektum\\_Island\\_WEB\\_Sidur%20\(002\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt--myndir-og-skrar/ANR/Landbunadur/Raektum_Island_WEB_Sidur%20(002).pdf). Þar segir m.a.: „Það er óhjákvæmilegt við mótn landbúnaðar- stefnu eða starfsumhverfis landbúnaðarins að horfa til þess hvaða reglur gilda um starfsemi bænda og afurðastöðva í nágrenni- löndum okkar og skapa aðilum hér ekki lakari skilyrði til rekstrar og hagræðingar en þar gilda, eftir því sem landfræðilegar aðstæður leyfa. Þá þarf einnig að móta tollastefnu, innan gildandi alþjóðasamninga, þannig að landbúnaðurinn og úrvinnsluöndur hans geti staðið traustum fötum en búi þó við aðhald sem tryggir sanngirni gagnvart neytendum. Á þennan hátt má skapa svigrúm afurðastöðva og vinnslu- stöðva til hagræðingar komi til lækkunar tolla á innfluttar landbúnaðarafurðir.“

starfsmenn þannig reynt að gera sér í hugarlund hve mikið kaupmáttur þeirra þurfi að skerðast til að þeir hætti að kaupa sveitabita og snúa sér t.d. að kaupum á Gouda-osti með 11% fituinnihaldi. Í öllu falli verður að ætla að gagn væri af betri innsýn í áhrif kaupmáttarvaxtar á áherslur neytenda og áhrifa þeirra á verðsamkeppni.

F.h. SVP – Samtaka verslunar og þjónustu



*Benedikt S. Benediktsson*  
*framkvæmdastjóri*

Fylgiskjal:

Excel-skjal sem inniheldur útreikninga á virkum tollum o.fl.