

Samkeppniseftirlitið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 26. júní 2026

Efni: Umsögn um umræðuskjal Samkeppniseftirlitsins um dagvöruverð á Íslandi

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til umræðuskjals Samkeppniseftirlitsins (SKE) um dagvöruverð á Íslandi (rit nr. 1/2026), sem birt var á vef stofnunarinnar 10. júní sl. Þar er kallað eftir ábendingum og sjónarmiðum varðandi efni skjalsins. Félag atvinnurekenda telur ástæðu til að koma á framfæri eftirfarandi ábendingum.

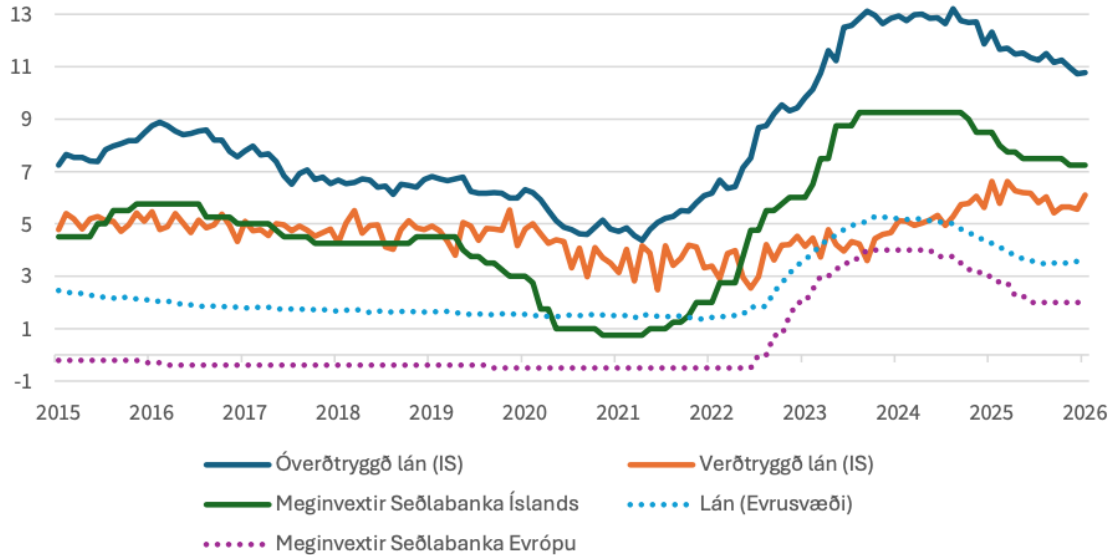
I. Launa- og fjármagnskostnaður er hærri á Íslandi

Í umræðuskjalinu er bent á að matvælavæðing á Íslandi sé almennt um 55% hærri en að meðaltali í löndum Evrópusambandsins. Þar er jafnframt rakið að matvælavæðing hafi á undanförunum árum hækkað mun meira á Íslandi en í sex samanburðarlöndum, sem eru norrænu ESB-ríkin auk Sviss og Írlands.

FA telur ástæðu til að benda á þá staðreynd að laun hafa einnig hækkað mun meira á Íslandi á undanförunum árum en í þessum ríkjum. Í nýrri skýrslu Evrópuþrauma, sem unnin var fyrir FA og Íslensk-evrópska verslunarráðið, kemur fram að á tímabilinu 2016–2025 hækkaði launakostnaður á Íslandi að jafnaði um 5,6% á ári. Það er nærri tvöfalt hærri en í Noregi og Svíþjóð og þrisvar sinnum hærri en í Danmörku og Finnlandi. Mælt í evrum voru íslensk laun 70% hærri en á evrusvæðinu árið 2025. Í Noregi og Danmörku voru launin 43–46% hærri en á evrusvæðinu. Launahækkunir á Íslandi hafa verið meiri en verðbólga og nemur raunlaunahækkun um 2,4% á ári á tímabilinu 2016–2025, í samanburði við 0,6–0,8% í Danmörku, Noregi og Finnlandi.

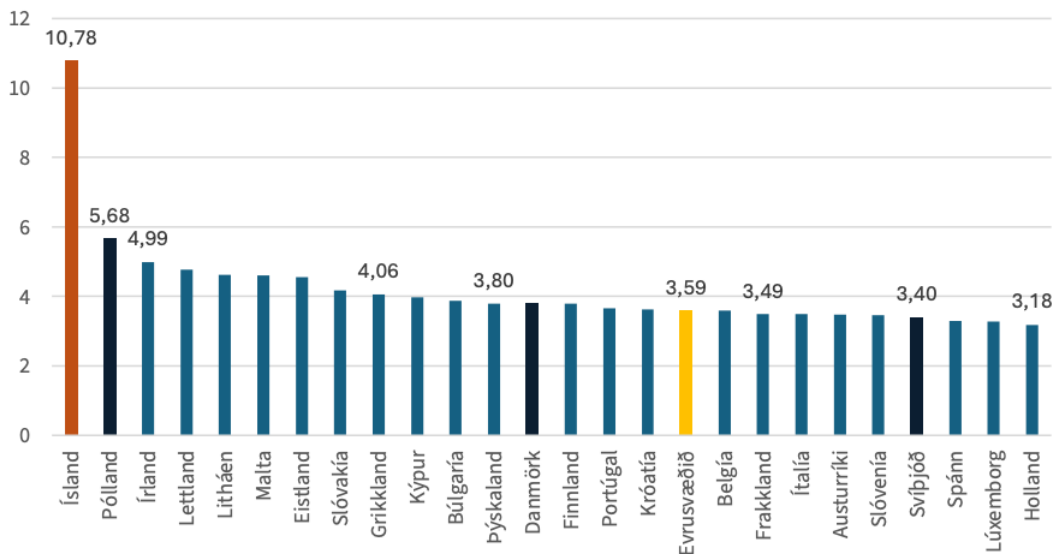
Launahækkunir hafa að sjálfsögðu áhrif á breytingar á vöruverði og spila inn í kostnað framleiðenda, flutningsfyrirtækja, birgja og verzlana. Hluti af skýringunni er því hærri launakostnaður og meiri launahækkunir en í samanburðarlöndunum.

Vextir (%) nýrra útlána til fyrirtækja á Íslandi og á evrusvæðinu & meginvextir (%) Seðlabanka Íslands og Evrópu



Hærrí launakostnaður bætist við hærrí flutningskostnað vegna legu landsins og hærrí fjármagnskostnað, en í áðurnefndri skýrslu Evrópustrauma kemur fram að á tímabilinu 2015 til 2025 bjuggu íslensk fyrirtæki við 3-6 prósentustigum hærrí vexti en fyrirtæki á evrusvæðinu, sjá grafið að ofan. Meðalvextir á nýjum fyrirtækjalánum voru tæplega 11% á Íslandi í byrjun árs, samanborið við tæplega 3,6% á evrusvæðinu, sjá grafið hér að neðan.

Vextir á nýjum fyrirtækjalánum (%)



Vextir á nýjum útlánum til fyrirtækja. Heimild: Seðlabanki Evrópu, Seðlabanki Íslands. Gögn fyrir Ísland eru frá janúar 2026 (Hagvísar SÍ), önnur fyrir mars 2026.

Hærri rekstrarkostnaður, hvort heldur litið er til launa-, flutnings- eða fjármagnskostnaðar, skilar sér á endanum út í verðlag, hvort sem um er að ræða matvöru eða aðra vöru.

II. Tollvernd er meiri en í flestum vestrænum ríkjum

Í umræðuskjalinu er horft sérstaklega til þess hvernig verðlag á mjólkurvörum og eggjum og kjötvörum sker sig enn frekar úr Evrópumeðaltalinu en verðlag á annarri matvöru. Þannig eru mjólkurvörur og egg meira en 90% dýrari en í ESB að meðaltali og kjötvörur um 75% dýrari.

Í áðurnefndri skýrslu Evrópustrauma fást sambærilegar niðurstöður úr samanburði á matvælavörðum. Þar eru skoðuð sex samanburðarlönd innan ESB, þar sem verðlag er hæst, þ.e. norrænu aðildarríkin Þrjú, Írland, Lúxemborg og Holland. Niðurstaðan er að kjötvörur eru 56% dýrari en í þessum dýrustu löndum Evrópusambandsins og mjólkurvörur og egg 69% dýrari. Matvörur í heild sinni eru hins vegar um 36% dýrari. Í skýrslunni er bent á að landfræðileg lega Íslands og hærri launa- og rekstrarkostnaður útskýri ekki að fullu mismun á verðlagi í dýrari ESB-löndum og Íslandi. Verðsamanburður á vöruflokkum sem ekki bera tolla og þeirra sem það gera, eins og á kjötafurförum, beri þess glöggt merki, sjá töfluna hér að neðan.

Samanburður á verðlagi ýmissa matvæla í dýrustu löndum ESB og ríkjum EFTA (2025)

Land	HFCE	Matur	Kjöt	Fiskur	Mjólk, ostur, egg	Olía og fita	Grænmeti
Danmörk	140,7	118,5	102,0	128,3	118,3	115,7	122,4
Írland	136,8	112,0	98,8	104,0	111,8	104,8	110,9
Lúxemborg	131,1	124,3	135,4	113,4	121,5	123,1	120,2
Finnland	122,3	107,0	102,3	105,6	106,8	111,1	116,7
Svíþjóð	116,4	105,9	103,8	99,1	101,5	114,8	121,3
Holland	115,1	96,4	108,7	89,1	99,5	119,0	95,9
Meðaltal ESB6	127,1	110,7	108,5	106,6	109,9	114,8	114,6
Ísland	162,1	150,5	169,6	111,7	185,6	122,6	143,8
Sviss	173,0	162,4	225,9	160,0	146,9	172,1	139,8
Noregur	127,2	130,6	138,0	103,9	133,7	115,0	153,4
Meðaltal EFTA3	154,1	147,8	177,8	125,2	155,4	136,6	145,7
Munur á Íslandi & ESB6	+35,0	+39,8	+61,1	+5,1	+75,7	+7,8	+29,2
Hlutfallslegur munur	28%	36%	56%	5%	69%	7%	26%

Verðlag á ýmsum matvælum í dýrustu löndum ESB, Íslandi, Noregi og Sviss í desember 2025. Meðaltal ESB27 er 100.

HFCE mælir neyslu heimila (e. Household final consumption expenditure). Heimild: Eurostat, eigin útreikningar.

Kjöt- og mjólkurvörur og egg bera mun hærri tolla hér á landi en í Evrópusambandinu. Í umræðum um matvælavörð hefur mikið verið gert úr því að færri vörur beri hér tolla en í ESB, sem á að sýna fram á minni tollvernd. Það helgast hins vegar fyrst og fremst af því að landbúnaðarframleiðsla Íslands er fábreyttari en nágrannalandanna. Þær vörur, sem á annað borð bera tolla, eru tollaðar mun hærra en víðast í vestrænum ríkjum.

Í skýrslu, sem unnin var fyrir atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið árið 2020, var borin saman tollvernd landbúnaðar á Íslandi og í ýmsum vestrænum ríkjum. Niðurstaðan var sú að tollvernd á Íslandi er langt umfram það sem tíðkast að meðaltali í aðildarríkjum OECD, eða 1,77 að meðaltali árin 2017-2019. Það þýðir að afurðaverð til bænda er að jafnaði 77% hærra en innflutningsverð sambærilegrar vöru ef engar hindranir væru á innflutningi. Hlutfallið fyrir Noreg er 1,73, fyrir Sviss 1,42, fyrir OECD í heild 1,12 og fyrir Evrópusambandið er það 1,04. Það þýðir t.d. að í Evrópusambandinu er tollverndin aðeins ígildi um 4%, sé horft til ofangreinds tímabils. Þetta skýrir stóran hluta af hærra verði á kjöt- og mjólkurvörum hér á landi en í samanburðarríkjum.

Þá er ónefnd sú staðreynd, að tollar eru lagðir á margvíslegar matvörur sem ekki eru framleiddar á Íslandi og verndarandlag tollanna er því ekkert. Frægasta dæmið er líklega franskar kartöflur, sem bera 46% toll þrátt fyrir að innlend framleiðsla sé engin. Ýmis önnur dæmi má nefna, til dæmis af ís úr ýmiss konar jurtamjólk, sem á sér ekki samsvörun í innlendri framleiðslu en ber engu að síður háa tolla.

III. Innlend framleiðsla annar ekki eftirspurn - innflutningur á háum tollum

Rétt er að rifja upp að með breytingum á búvörulögum 2019, sem tóku gildi í ársbyrjun 2020, varð óheimilt að gefa út tímabundna „skortkvóta“, innflutningsheimildir á lægri tollum, ef skortur var á innlendri framleiðslu. Vilji Alþingis var hins vegar skýr um að við skorti yrði brugðizt með því að ráðherra legði til við þingið að það lækkaði tolla í slíkum tilvikum. Í nefndaráliti meirihluta atvinnuveganefndar frá 2019 segir þannig: „Tekur meiri hlutinn þó undir að nauðsynlegt er að til staðar sé ákveðinn sveigjanleiki til að bregðast við óvæntum aðstæðum á markaði. Nauðsynlegt sé að unnt verði að bregðast við skorti og leggur meiri hlutinn áherslu á að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra bregðist skjótt og örugglega við með lagasetningu í slíkum tilfellum.“

Innlend framleiðsla á kjötvörum og eggjum hefur verið langt frá því að anna eftirspurn undanfarin ár. Samkvæmt áður nefndri skýrslu Evrópustrauma voru um 28% nautakjöts, sem selt var á Íslandi árið 2025, innflutt. Hlutfallið var 21% fyrir svínakjöt og 17% fyrir alifuglakjöt. Tollkvótar duga ekki nándar nærri fyrir þennan innflutning, þannig að stór hluti hans ber háa tolla þótt innlend vara mæti ekki eftirspurn markaðarins.

Undanfarin misseri hefur verið viðvarandi eggjaskortur vegna þess að innlendir framleiðendur hafa ekki annað eftirspurn af ýmsum ástæðum. Félag atvinnurekenda fór þess á leit við atvinnuvegaráðuneytið að brugðizt yrði við með tímabundinni lækkun á tollum á egg, en þeirri beiðni var hafnað, á þeirri forsendu að í ofangreindu nefndaráliti hefði ekki verið skilgreint nægilega vel hvað væri átt við með skorti, sem gæti úttheimt tímabundna tollalækkun til að bregðast við aðstæðum á markaði.

Verðmunur á grænmeti er minni milli Íslands og samanburðarlandanna, en ástæða er þó til að rifja upp að við lagabreytinguna 2019 voru lögfest tímabil, sem flytja má inn án tolla útiræktað grænmeti, t.d. kartöflur, rófur, blóm- og spergilkál, rauðkál og fleira. Þau tímabil hafa passað illa við þá margvíslegu áhrifaþætti sem geta haft áhrif á framboð af innlendu grænmeti og niðurstaðan orðið sú að oft er flutt inn grænmeti á fullum tollum þótt ekkert framboð sé af innlendri framleiðslu. Stjórnvöld hafa ekki staðið við fyrirheit, sem voru gefin í búvörusamningi við grænmetisbændur árið 2016, um

að kanna möguleika á að fella niður tolla á útiræktuðu grænmeti og taka í staðinn upp beingreiðslur eins og gert var í ylræktinni (og rifjað er upp í umræðuskjalinu).

Þegar innlend framleiðsla getur ekki mætt eftirspurn afmarkaðra vara á markaði og enginn innlendir valkostur er til staðar, verður tæpast séð að ofurtollar á innflutning þjóni málefnalegum verndartilgangi fyrir íslenskan landbúnað. Við slíkar aðstæður bitna tollarnir fyrst og fremst á neytendum með hærra vöruverði og skapa jafnframt óþarfa viðskiptahindranir á markaðnum.

IV. Undanþágur afurðastöðva frá samkeppnislögum

Í umræðuskjali SKE er vikið að undanþágum afurðastöðva í kjöt- og mjólkuriðnaði frá samkeppnislögum. Þar er réttilega vakin athygli á því að hér á landi hefur verið gengið miklu lengra en í nágrannalöndunum í veitingu slíkra undanþága. Á það bæði við um þá undanþágu sem mjólkuriðnaðinum var veitt með lögum nr. 85/2004 og undanþágurnar sem kjötafurðastöðvum voru veittar með lögum nr. 30/2024.

Afurðastöðvum eru hér á landi í fyrsta lagi veittar víðtækar undanþágur frá samkeppnislögum óháð eignarhaldi þeirra og stjórn. Í Evrópuréttinum eru undanþágur almennt bundnar við félög í eigu og undir stjórn bænda. Í öðru lagi geta samkeppnisyfirvöld hér á landi ekki haft eftirlit með samrunum afurðastöðva, en það hefur hvergi annars staðar verið reynt í Evrópu og er óskiljanleg ráðstöfun. Afurðastöðvar geta sameinast eins og þeim sýnist án þess að samkeppnisyfirvöld geti sett þeim samrunum skilyrði í þágu bænda og neytenda, eins og til dæmis var gert þegar Kjarnafæði og Norðlenska sameinuðust. Í þriðja lagi hafa samkeppnisyfirvöld ekki heimildir til að hafa eftirlit með óhóflega samkeppnishamlandi samningum eða ákvörðunum framleiðenda.

Að mati FA leikur enginn vafi á því að þessar undanþágur eiga sinn þátt í háu verðlagi og miklum hækkunum á kjöt- og mjólkurvörum, umfram það sem gerist í nágrannalöndunum. Skortur á samkeppni leiðir ævinlega til hærra verðs og verri útkomu fyrir neytendur.

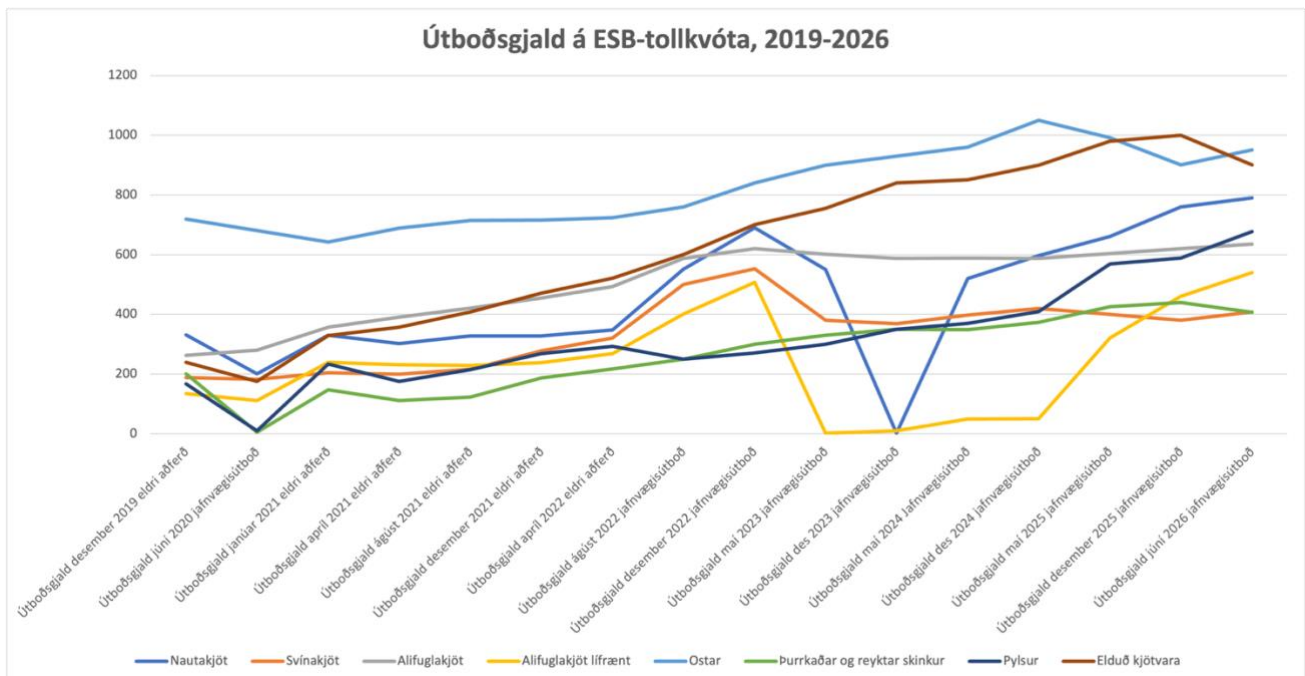
Að mati félagsins er mjög miður að frumvarp atvinnuvegaráðherra, sem miðaði að því að vinda ofan af þessum undanþágum að hluta til, varð ekki að lögum á nýafstöðnu vörþingi. Á frumvarpinu var reyndar sá stóri galli, að mati FA, að víðtæk undanþága frá samkeppnislögum, sbr. 2. og 3. gr. frumvarpsins, var áfram látin ná til allra afurðastöðva í þessum greinum, burtséð frá eignarhaldi þeirra eða stjórn. Auk framleiðendafélaga í eigu og undir stjórn bænda var afurðastöðvum í bæði mjólk og rauðu kjöti veitt heimild til að gera með sér samkomulag um verkaskiptingu að því er varðar framleiðslu einstakra vara og hafa með sér annars konar samstarf til að halda niðri kostnaði við framleiðslu, geymslu og dreifingu viðkomandi búvara. Með þessu er gengið miklu lengra en í nágrannalöndunum, eins og raunar var viðurkennt í greinargerð frumvarpsins. Góðan rökstuðning fyrir þessari breytingu frá upphaflegum drögum að frumvarpinu var hins vegar ekki að finna í greinargerðinni. Að mati FA þurfa stjórnvöld að taka málið upp aftur og leggja fram frumvarp, sem kemur undanþágum afurðastöðva frá samkeppnislögum í sambærilegt horf og í nágrannalöndum Íslands.

V. Fyrirkomulag úthlutunar tollkvóta fyrir kjöt, mjólkurvörur og egg

FA hefur um árabíl gagnrýnt fyrirkomulag úthlutunar tollkvóta fyrir kjöt, mjólkurvörur og egg. Ýmsir alþjóðasamningar Íslands, t.a.m. WTO-samningurinn, tvíhliða samningur við Evrópusambandið og samningar við Bretland og EFTA-ríkin, kveða á um veitingu gagnkvæmra tollkvóta, þ.e. takmarkaðs magns innflutningsheimilda án tolla eða á mun lægri tollum en tollskráin kveður á um. Samningurinn við ESB vegur þar langsamlega þyngst, en samkvæmt honum er t.d. úthlutað tollkvóta fyrir innflutning á um 3.200 tonn af kjötvörum árlega.

Tollkvótunum er úthlutað með útboðsfyrirkomulagi, sem þýðir að innflutningsfyrirtæki bjóða í kvótana. Útboðsgjaldið, sem greitt er kvótana, leggst við innflutningsverð vörunnar og hækkar útsöluverð til neytenda að sama skapi. Stjórnvöld hafa bæði beint og óbeint viðurkennt að þetta fyrirkomulag er hugsað sem verndarráðstöfun fyrir innlenda landbúnaðarframleiðslu. Aðrar aðferðir eru notaðar í nágrannalöndunum, innan Evrópusambandsins er tollkvótum þannig úthlutað á grundvelli reglunnar fyrstir koma, fyrstir fá. FA og Neytendasamtökin hafa lagt til blöndu af hlutkesti og úthlutun á grundvelli sögulegra viðskipta.

Það magnar upp galla þess kerfis að úthluta kvótum með uppboði, að innlendar kjötafurðastöðvar eru komnar í hóp stærstu kjötinnflytjenda landsins og taka þátt í tollkvótauppboðunum. Hagsmunir afurðastöðvanna eru ekki að halda útboðsgjaldinu niðri, heldur bjóða þær þvert á móti hátt, fá í sinn hlut stóran hluta kvótans og tekst um leið að stuðla að hækkingu innflutningsverðsins og þar með að hamla samkeppni við sjálfar sig.

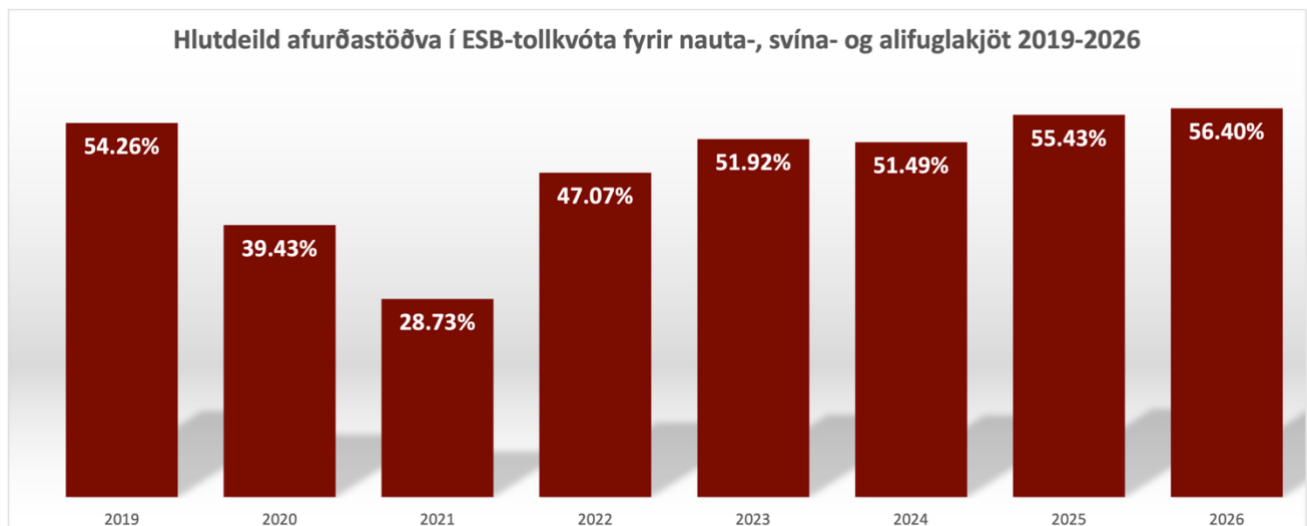


Útboðsgjaldið hefur leitað upp á við á undanförunum árum, eins og sjá má á myndinni að ofan. Uptaka nýrrar útboðsaðferðar árið 2020, svokallaðs jafnvægisútbóðs, sem hafði það yfirlýsta markmið að lækka útboðsgjald og skila neytendum hagsbótum, hefur engu breytt um þá langtímaþróun. Raunar

var horfið tímabundið frá nýju aðferðinni á tíma heimsfaraldursins og gamla aðferðin notuð, með því yfirlýsta markmiði að efla vernd innlands landbúnaðar. Svo er nú komið að útboðsgjald af tollkvóta fyrir alifuglakjöt og sumar tegundir svínakjöts er farið að slaga upp í fullan toll af vörunum. Þar með er mögulegur ávinningur neytenda af hinum tollfrjálsu innflutningskvótum að engu orðinn.

FA hefur undanfarin ár, eða frá 2019, haldið utan um tölur um hlutdeild innlendra afurðastöðva í tollkvóta fyrir kjötvörur samkvæmt tvíhliða samningi Íslands og ESB. Rétt er að geta þess að afurðastöðvar bjóða ekki alltaf í tollkvóta í eigin nafni. Þannig hefur Stjórnugrís frá árinu 2022 notað félagið LL42, sem er í eigu sömu aðila, til að bjóða í tollkvóta. Í tilviki Matfugls og Ali (Síldar og fisks) er notað systurfélagið Mata. Í tilviki Kaupfélags Skagfirðinga bauð dótturfélagið Esja Gæðafæði í tollkvóta framan af. Eftir að aðalfundur KS 2023 ályktaði að KS og dótturfélög þess ættu ekki að standa í innflutningi búvara, hætti Esja Gæðafæði að bjóða í kvóta en í þess stað kom nýr bjóðandi, Háihólmi, félag sem samkvæmt fyrirtækjaskrá er í eigu innkaupastjóra Esju Gæðafæðis.

Þegar tölur um hlutdeild innlendra afurðastöðva í samanlögðum ESB-tollkvóta fyrir nautakjöt, svínakjöt og alifuglakjöt eru skoðaðar á tímabilinu frá 2019 til 2026, blasir þessi mynd við:



Flest undanfarin ár hafa afurðastöðvar m.ö.o. fengið í sinn hlut um og yfir helming þess tollkvóta, sem er til úthlutunar samkvæmt samningi Íslands og Evrópusambandsins.

Með því að bjóða hátt í tollkvótana og keyra upp útboðsgjaldið geta afurðastöðvarnar torvelað sjálfstæðum innflytjendum að flytja inn kjöt á samkeppnishæfu verði. Þannig geta þær nýtt stöðu sína á markaðnum til að hækka kostnað keppnauta sinna og draga úr erlendri samkeppni. Þar með gera þær þann samkeppnishvata óvirkan sem tollkvótunum er ætlað að skapa á markaðnum, neytendum til tjóns.

Ein röksemdin fyrir því að veita framleiðendafélögum og/eða afurðastöðvum undanþágu frá samkeppnislögum, hefur verið að tryggja þurfi þessum fyrirtækjum möguleika til að verjast samkeppni frá innflutningi. Ýmsar innlendar afurðastöðvar eru í hópi umsvifamestu kjötinnflytjenda landsins, eins og lesa má úr tölunum, og skýtur skökku við að veita viðkomandi fyrirtækjum undanþágu frá samkeppnislögum til að vernda þau fyrir áhrifum eigin innflutnings.

VI. Að lokum

Hægt er að draga ábendingar FA saman í nokkra punkta. Vilji stjórnvöld, aðilar vinnumarkaðarins og aðrir haghafar stuðla að lægra matvælavæði, er rétt að huga að eftirfarandi atriðum:

- Stefna ætti að norrænu vinnumarkaðsmódeli, þar sem launabreytingar eru ákvarðaðar út frá getu útflutningsgreina til að greiða laun. Umbætur á vinnumarkaði myndu jafnframt stuðla að hóflegri verðbólguvæntingum til lengri tíma, lægri verðbólgu og vaxtastigi.
- Draga ætti úr tollvernd mjólkur- og kjötvara og beina stuðningi við bændur fremur í annan og síður markaðstruflandi farveg, líkt og gert var varðandi afurðir ylræktar í byrjun aldarinnar.
- Efna ætti fyrirheit stjórnvalda um að bæta í beinan stuðning við útirækt á grænmeti, á móti niðurfellingu tollverndar.
- Setja ætti í lög viðmið um hvað teljist skortur á framboði innlendar framleiðslu, sem bregðast megi við með tímabundinni tollalækkun á tiltekinni innfluttri matvöru.
- Fara ætti markvisst í gegnum tollskrána og afnema tolla af matvörum, sem ekki eru framleiddar á Íslandi.
- Aðlaga ætti undanþágur mjólkur- og kjötafurðastöðva frá samkeppnislögum að þeim ákvæðum, sem um slíkt gilda í rétti nágrannalandanna. Undanþágur ættu að takmarkast við félög í eigu og undir stjórn bænda og tryggja ætti virkt eftirlit samkeppnisyrivalda með samrunum og óhóflega samkeppnishamlandi samrunum.
- Fyrirtækjum, sem nýta sér undanþágur frá samkeppnislögum, ætti að vera óheimilt að bjóða í tollkvóta fyrir búvörur.
- Breyta ætti fyrirkomulagi úthlutunar á tollkvóta fyrir búvörur. Úthluta ætti tollkvótunum án endurgjalds, t.d. með blöndu af hlutkesti og úthlutun sem byggist á viðskiptasögu.

FA er að sjálfsgöðu ævinlega reiðubúið til samtals við Samkeppniseftirlitið um efni umræðuskjalsins og þá athugun á dagvörumarkaði, sem boðuð er í umræðuskjalinu.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA