

Jóhann Páll Jóhannsson

Umhverfis-, orku- og loftlagsráðherra

Reykjavík, 30. október 2025

Í maí þessa árs kom út [Lokaskýrsla verkefnisstjórnar 5. áfanga rammaáætlunar](#). Tillögur verkefnisstjórnar snúa meðal annars að 10 virkjunarkostum á sviði vindorku, sem nú eru til meðferðar hjá ráðherra í samræmi við lög nr. 48/2011 um verndar- og orkunýtingaráætlun.

Í umræddum tillögum eru tveir virkjunarkostir Qair Ísland, verkefnin Sólheimar og Hnotasteinn, flokkaðir í biðflokk. Rök verkefnisstjórnar fyrir þessari flokkun eru reifuð í [Tillögum að flokkun tíu vindorkuverkefna](#), sem birtist í janúar 2025. Tillagan byggir á vinnu fjögurra faghópa skipuðum af verkefnisstjórn 5. áfanga rammaáætlunar.

Qair telur ótvírætt að meiriháttar annmarkar séu á mati verkefnisstjórnar á umræddum virkjunarkostum, þ.e. Sólheimum og Hnotasteini, og að rangar forsendur matsins hafi leitt til þess að kostunum hafi í tillögum til ráðherra verið skipað í biðflokk.

Í lögum nr. 48/2011 kemur skýrt fram að ráðherra sé óbundinn af tillögum verkefnisstjórnar og hefur hann ótvíræða heimild til þess að ákveða frávík frá tillögunum í þingsályktunartillögu sinni, að undangengnu samráðsferli sbr. 5. mgr. 10 gr. laganna. Í ljósi þessa beinir Qair Ísland erindi þessu til ráðherra, enda verður að telja að umrætt lagaákvæði sé sniðið að þeim aðstæðum sem fyrir hendi eru, þar sem flokkun verkefnisstjórnar byggist sýnilega á röngum forsendum.

Hnotasteinn

Aðalrök verkefnisstjórnar fyrir flokkun Hnotasteins í biðflokk byggja á forsendum sem fela í sér stórkostlegt ofmat á kostnaði verkefnisins og einnig vanmati á hagkvæmni verkefnisins. Eftirfarandi liggur fyrir:

- Hagkvæmni Hnotasteins er miklu meiri en niðurstöður faghóps 4 og verkefnisstjórnar benda til. Faghópur 4 ætlar að framleiðslukostnaður raforku (e. LCOE) fyrir Hnotastein nemi 8,5 kr/kWst en niðurstaða útreikninga Qair er 6,2 kr/kWst, sem er lægra en fyrir nokkurn annan vindorkukost sem metinn var í 5. áfanga. Þeir útreikningar byggja á mun nákvæmari gögnum en niðurstöður faghópsins og verkefnisstjórnar, m.a. [minnisblaði frá Landsneti](#) um væntan tengikostnað verkefnisins, sem var gróflega ofmetinn af faghópi 4.
- Þar sem sá kostnaður sem liggur til grundvallar arðsemismati í 5. áfanga er skv. verkefnisstjórn „það eina sem skilur á milli hagkvæmni vindorkuverkefnanna“ er ljóst að Hnotasteini vegnar miklu betur í samanburði við aðra virkjunarkosti en niðurstöður verkefnisstjórnar benda til.

Í rökstuðningi verkefnisstjórnar fyrir flokkun Hnotasteins í biðflokk segir:

„Það er enn óvissa um ýmsa þætti í mati faghópa á þessum virkjunarkosti sem verkefnisstjórn telur þurfa betri skoðun. Á það bæði við þætti sem vega með þessari staðsetningu og á móti. Miklu skiptir einnig varðandi þessa staðsetningu fyrir vindorkuver að kostnaður við að tengja hann dreifikerfi Landsnets er áætlaður 10-14 milljarðar. Þetta er verulegur kostnaður og mun meiri en fyrir önnur vindorkuverkefni sem hér eru til skoðunar.”

Meginrök verkefnisstjórnar byggja því á þeirri ályktun faghóps 4, að tengikostnaður verkefnisins nemi 10-14 milljörðum króna og látið er að því liggja að tölurnar komi frá Landsneti. Í umfjöllun verkefnisstjórnar segir um ætlaðan tengikostnað virkjunarkosta sem til umfjöllunar eru:

*„Miklu skiptir fyrir skilning á þessum greiningum faghópsins að þau gögn sem hann fékk frá virkjunaraðilum voru almennt ófullkomin. Vindrannsóknir með nákvæmum mælímöstrum liggja heldur ekki fyrir nema á fáum stöðum. Því þurfti að áætla tölur við hugsanlegan stofnkostnað. Einnig liggja ekki fyrir gögn um mögulegan kostnað við vegabætur, en vegtengingar að þessum stöðum eru mjög mismunandi. Hins vegar liggja fyrir töluleg gögn um tengikostnað þessara virkjunarkosta við dreifikerfi Landsnets (tafla 12). **Sá kostnaður er mjög mismunandi og í þessu samhengi það eina sem skilur á milli hagkvæmni vindorkuverkefnanna. Því veita þessi gögn ekki samanburðarhæfar niðurstöður til að raða vindorkuverkefnunum eftir hagkvæmni eða arðsemi þeirra.**“*

Í umsögn sinni um drög að flokkuninni fjallar Landsnet um mat faghóps 4 á tengikostnaði og varar við því að dregnar séu afgerandi ályktanir út frá þeim, enda séu þær „reiknaðar út frá gefnum forsendum og ekki gert ráð fyrir mögulegum útfærslum sem geta verið fjölmargar og haft miklar breytingar á tengikostnaði í för með sér.“

Þannig vill til, að í tilfelli Hnotasteins er einmitt um mismunandi útfærslur að velja, en mismunur þeirra felst í þeim mikla sveigjanleika sem tenging virkjunarinnar býður upp á. Mat Landsnets á tengikostnaði fyrir Hnotastein, að þessum sveigjanleika virtum, nemur 4.600 milljónum króna (að teknu tilliti til 28% óvissubils) auk nokkurra milljón króna til viðbótar vegna hugsanlegrar varaafleyskeyrslu á framkvæmdartíma. Samkvæmt þessu má ætla að tengikostnaður verði u.þ.b. 5 milljarðar króna. Ofmat faghópsins nemur þannig meiru en 8 milljörðum króna, eða um 60% af því verði sem faghópur 4 gaf upp og verkefnisstjórn reiddi sig á.

Laka útkomu Hnotasteins í arðsemismatinu sem liggur til grundvallar flokkun verkefnisstjórnar, má því rekja beint til niðurstöðu faghóps 4 um að framleiðslukostnaður verkefnisins muni nema 8,5 kr./kWst, sem er hæst allra vindorkukosta sem metnir voru. Qair endurreiknaði framleiðslukostnað Hnotasteins miðað við þær forsendur sem voru gefnar í greinargerð faghópsins en hefur ekki tekist að endurframkalla niðurstöðuna.

Í viðleitni Qair til að skilja aðferðarfræðina sem beitt var við matið var tvennt gert:

- Í fyrsta lagi var framleiðslukostnaður reiknaður miðað við þær forsendur sem faghópur 4 styðst við, þar með talið tengikostnaðinn sem faghópurinn notar. Niðurstaðan úr þeim

reikningum skilaði framleiðslukostnaði að upphæð 7,2 kr./kWst og leiðir til þess að Hnotasteinn raðast í fimmta sæti af tíu virkjunarkostum fyrir arðsemi.

- Í öðru lagi voru sömu forsendur notaðar, að undanskildu því, að í stað þess tengikostnaðar sem faghópur 4 gengur út frá var notast við tengikostnað sem tilgreindur hefur verið af Landsneti við Qair Ísland vegna Hnotasteins. Niðurstaðan úr þeim reikningum gefur framleiðslukostnað að upphæð 6,4 kr./kWst sem er lægra gildi en fyrir nokkurn annan þeirra vindorkukosta sem metnir voru.

Sé forsendum faghóps 4 alfarið skipt út fyrir þær upplýsingar sem Qair býr yfir fæst enn önnur niðurstaða. Athygli skal vakin á því að Qair býr yfir nákvæmum gögnum um stofn- og rekstrarkostnað vegna fyrirhugaðs vindorkugarðs þar sem þróunarteymi félagsins vinnur í beinu samstarfi við helstu vindmylluframleiðendur í heimi, þ.e. Enercon, Siemens, Vestas o.fl, auk þess sem mikil reynsla hefur þegar öðlast á rekstri vindorkuvera víða um heim. Útreikningar Qair, miðað við forsendur frá vindmylluframleiðendum, Landsneti og mun hærri ávöxtunarkröfu en sú sem gefin er í greinargerð faghópsins, skila framleiðslukostnaði upp á 6,2 kr./kWst fyrir Hnotastein og 6,1 kr./kWst fyrir Sólheima. Þess má geta að framleiðslukostnaður fyrir Vaðölduvirkjun reiknaður með sömu aðferð nemur rúmlega 6,5 kr./kWst. Sé óskað eftir greinargerð um forsendur þessara útreikninga mun Qair að sjálfsögðu verða við slíkri beiðni, enda eru útreikningarnir bæði ítarlegir og rekjanlegir.

Auk ofangreinds hafa, síðan flokkun verkefnisstjórnar birtist, komið fram [tillögur starfshóps um atvinnumál á Húsavík og nágrenni](#). Starfshópurinn mælist til þess að ráðist verði í styrkingu flutningskerfisins á Norðausturlandi, orkuöflun aukin í landshlutanum og að sú innviðauppbýgging sem ráðist verður í taki mið af atvinnuuppbyggingu. Hnotasteinn spilar lykilhlutverk í slíkri uppbyggingu, ekki síst í ljósi þess sveigjanleika sem uppbygging virkjunarkostsins býður upp á. Haga má uppbyggingu vindorkugarðsins eftir því hvernig uppbyggingu flutningskerfisins miðar og eftir væntri raforkuþörf hverju sinni. Þannig mun stór hluti kostnaðar uppbyggingar flutningskerfisins falla á einkaaðila í stað fyrirtækis í eigu hins opinbera. Eru þá ótalin þau störf sem skapast yfir framkvæmdatímann og áhrif þeirra á nærsamfélagið. Fjöldi starfa mun skapast við framkvæmdir yfir 18 mánaða byggingartíma verkefnisins og gera áætlanir ráð fyrir að þau verði allt að 150 talsins þegar mest lætur. Að endingu kemur fram í ofangreindri skýrslu starfshópsins að fjölda vel launaðra starfa mætti skapa með aukningu orkuvinnslu á Norðausturlandi, en fyrir Hnotastein er í tillögum starfshópsins gert ráð fyrir 0,2 beinum störfum á hvert uppsett MW.

Sólheimar

Meginrök verkefnisstjórnar fyrir flokkun Sólheima í biðflokk frekar en nýtingarflokk byggja á ályktunum Náttúrufræðistofnunar (NFS) um meinta ógn sem hafarnarstofninum standi af virkjunarkostinum. Þær ályktanir hafa síðan verið dregnar til baka af stofnuninni og eiga því ekki við. [Í erindi NFS til Qair](#) lýsir stofnunin breyttri afstöðu sinni og biðst afsökunar á mistökum við málsmeðferð gagnvart Qair og villandi upplýsingagjöf um verkefnið af hálfu starfsfólks síns á opinberum vettvangi. Verkefnisstjórn telur í umfjöllun sinni ekki til önnur rök er hníga að flokkun virkjunarkostsins í biðflokk. Meint áflugsáhrif á haförn vógu þungt við einkunnagjöf og röðun Sólheima í umfjöllun um áhrif á náttúruminjar. Ljóst er, að Sólheimar hefðu raðast ofar en raun bar vitni, hefðu áhrif á haförn verið metin með réttum hætti.

Í rökstuðningi fyrir flokkun Sólheima í biðflokk segir:

„Nú liggja fyrir mælingar á farleiðum hafarna hér á landi yfir töluverðan tíma. Í þeim kemur í ljós að Laxárdalur og staðsetning vindorkuvers á Sólheimum er í meginfarleið hafarna. Ólíklegt er að frekari mælingar leiði annað í ljós, þar sem endurteknar rannsóknir undanfarin ár sýna mikla umferð arna yfir þetta svæði. Tillaga verkefnisstjórnar er að flokka kostinn í biðflokk, en líklegt má telja að fyllri gögn um farleiðir hafarna sýni að Sólheimar skuli flokkast í verndarflokk, enda teljist vernd hafarnarstofnsins verulega mikilvægir náttúruverndarhagsmunir á þessu landssvæði.“

Rök verkefnisstjórnar fyrir flokkun Sólheima í biðflokk frekar en nýtingarflokk byggja alfarið á ætluðum áhrifum virkjunarkostsins á stofn hafarna, svo sem fram kemur í tilvitnuðum orðum. Ályktanir verkefnisstjórnar um slík áhrif má rekja til umfjöllunar faghóps 1, sem hafði það hlutverk að fjalla um náttúruminjar. Faghópurinn gaf virkjunarkostum áhrifaeinkunnir og hlutu Sólheimar næstlökustu einkunn allra kosta. Faghópurinn gerir enda mikið úr væntu áflugi hafarnar að Sólheimum og telur það atriði til sem sérstaklega mikilvægt atriði við greiningu sína. Í tillögum verkefnisstjórnar kemur fram, í samræmi við umfjöllun faghóps 1, að hin meintu áflugsáhrif byggji á rannsóknum sem Náttúrufræðistofnun hefur unnið á haförnum á grundvelli GPS-merkinga þeirra:

„Með stuðningi fyrirtækja sem áforma bygginu vindorkuvera hefur Náttúrufræðistofnun Íslands unnið rannsóknir á farleiðum hafarna, með því að setja GPS senda á fugla. Hafa þær rannsóknir núna staðið yfir í nokkur ár og er á þeim grunni orðið hægt að fá þokkalega mynd af helstu flugleiðum og meginfarleiðum arnarins og þar með áflugshættu á möguleg vindorkuver. Það er eðli svona gagna að veita fyllri mynd af flugleiðunum og hegðunarmynstri fuglanna eftir því sem þau ná yfir lengri tíma. Þær upplýsingar sem nú eru að koma í ljós varðandi flugleiðir hafarna skipta máli varðandi mat á sumum þeirra virkjunarkosta sem eru hér til umfjöllunar og er að finna nærri búsvæðum þeirra á vestanverðu landinu.“

Ljóst er, að afstaða Náttúrufræðistofnunar hefur haft mjög mikið vægi í umfjöllun faghóps 1 og við ákvörðun verkefnisstjórnar. Náttúrufræðistofnun hefur enda það lögbundna hlutverk að stunda

vísindalegar rannsóknir á náttúru Íslands, sjá um fuglamerkingar og vera stjórnvöldum til ráðgjafar á fagsviði sínu. Stofnunin er í krafti þessa lögbundinn umsagnaraðili í virkjunarmálum og þar með í öllum málum Qair.

Sólheimar er sá vindorkukostur sem hvað lengst er kominn í þróun á Íslandi. Umhverfismatsskýrsla verkefnisins birtist sumarið 2024 og byggir m.a. á einhverjum ítarlegustu fuglarannsóknum sem gerðar hafa verið í tengslum við einstaka framkvæmdir hér á landi. Niðurstaða áhrifamatsins er, að eftirstandandi áhrif á haförn af völdum framkvæmdarinnar verði minniháttar. Umhverfismatið var unnið eftir viðurkenndum alþjóðlegum aðferðum með aðkomu viðurkenndra fræðimanna.

Qair hefur átt í samtali við NFS um þá afstöðu stofnunarinnar að hafarnarstofninum sé búin mikil hætta vegna áflugs við vindmyllur að Sólheimum. Þessi afstaða kom m.a. fram í umsögn NFS um umhverfismatsskýrslu Sólheima og í fjölmiðlaumfjöllun þar sem starfsfólk NFS var til viðtals. Eftir að stofnuninni voru kynntar sérstaklega þær viðurkenndu aðferðir sem liggja til grundvallar áhrifamati í tengslum við afföll hafarnar að Sólheimum og óskað var eftir rökstuðningi við ofangreindar ályktanir hennar hefur NFS nú dregið fyrri ummæli sín til baka og beðist velvirðingar á handvömm sem varð í málsmeðferð stofnunarinnar gagnvart Qair í tengslum við umfjöllun sína um áhrif á haförn. Neðangreint er bein tilvitnun í bréf NFS til Qair, dags. 15. september þessa árs:

„Með auknum gögnum s.s. frá GPS mælitækjum, hefur komið fram að áflugshætta hafarna virðist vera takmarkaðri en áður var talið. Áflugshætta fyrir hafærnir er enn til staðar þó svo að hún sé ekki mikil eins og áður var talið og tegundin er sannarlega viðkvæm tegund. Stofnunin er því tilbúin að breyta orðalagi í umsögn sinni með tilliti til nýrra gagna og milda orðalagið úr „mikilli hættu“ í að „hætta er til staðar““.

Forstjóri NFS fundaði með fulltrúum Skipulagsstofnunar þann 15. október sl. og óskaði eftir að umsögninni yrði breytt eins og lýst er að ofan og hefur Qair afrit af fundargerð þess fundar.

Niðurlag

- Meginrök verkefnisstjórnar fyrir flokkun Hnotasteins í biðflokk er hár tengikostnaður sem reiknaður var út frá röngum forsendum og var því stórlega ofmetinn.
- Meginrök verkefnisstjórnar fyrir flokkun Sólheima í biðflokk er sú ógn sem Náttúrufræðistofnun áleit að steðjaði að hafarnarstofninum. NFS hefur nú dregið þá ályktun sína til baka og beðist velvirðingar á málsmeðferð sinni.

Að framansögðu er ljóst, að flokkun Hnotasteins og Sólheima í biðflokk er misráðin, enda byggir hún á forsendum sem eru rangar eða ekki eiga lengur við. Að auki er umfjöllun um virkjunarkosti Qair í 5. áfanga rammaáætlunar mörgum fleiri annmörkum háð svo sem rakið hefur verið í [fyrri](#) og [síðari](#) umsögn félagsins við flokkunina og drög að henni. Bent er á vefsvæði virkjunarkostanna, hnotasteinn.is og solheimavirkjun.is, til frekari glöggvunar á þessum atriðum.

Að framansögðu virtu liggur fyrir, að endurmeta þarf flokkun beggja virkjunarkosta Qair svo hún endurspegli þær upplýsingar sem fyrir liggja um þá.

Qair Ísland horfir til þess að ráðherra hefur þegar nýtt heimild samkvæmt 5. mgr. 10 gr. laga nr. 48/2011 til þess að veita vindorkuverkefninu í Garpsdal brautargengi, en tillaga ráðherra þar að lútandi er nú til umsagnar í samráðsgátt. Í rökstuðning ráðherra er m.a. bent á mikilvægi hagkvæmni og jákvæðra samfélagslegra áhrifa. Telja verður að sömu forsendur styðji við sams konar málsmeðferð fyrir Sólheimaverkefnið og Hnotastein. Um er að ræða hagkvæm verkefni, sem til þess eru fallin að styrkja orkuinnviði, atvinnusköpun og nærsamfélag, auk þess sem neikvæð áhrif á náttúruuminjar eru ofmetin í umfjöllun verkefnisstjórnar.

Í ljósi þessa hníga öll rök að því að ráðherra endurmeti flokkun umræddra virkjunarkosta, með tilliti til rangra forsendna verkefnisstjórnar, og leggi til að verkefnunum verði skipað í nýtingarflokk.

F.h. Qair Ísland ehf



Friðjón Þórðarson, framkvæmdastjóri