

Borgarráð

Framtíðaruppbygging á gististarfsemi í Reykjavík - Tillögur starfshóps

Lagt er til að eftirfarandi sýn og stefna um gistipjónustu í Reykjavík verði samþykkt: *Gististarfsemi í Reykjavík skal vera fjölbreytt og skila hámarksávinningi fyrir íbúa, samfélagið allt og rekstraraðila .*

Stefna um gistipjónustu í Reykjavík skiptist í tvo meginefnisþætti:

- A. Fjölbreytni
- B. Hámarks ávinningur íbúa, samfélags og fyrirtækja

A. Fjölbreytni

Einsleit atvinnustarfsemi skapar áhættu fyrir samfélagið. Það er að öllu jöfnu öruggara að það ríki fjölbreytni. Þetta á einnig við um gististarfsemi. Mikilvægt er að hún sé sem fjölbreyttust, að í Reykjavík nái flóran yfir stór hágæðahótel, lítil gistiheimili og allt þar á milli. Einnig er mikilvægt að fá erlenda rekstraraðila til hliðar við íslenska til þess að tryggja hraðan þekkingarflutning á þeim hugmyndum og aðferðum sem gefast best í rekstri á heimsvísu. Það er ekki raunhæft að gististarfsemi dreifist jafnt um öll hverfi borgarinnar heldur mun hún þéttast í ákveðnum kjörnum. Því er leitast við að tryggja að hlutfall gististarfsemi verði ekki of ráðandi á neinu svæði og enn fremur mun borgin stuðla að þróun nýrra kjarna þar sem gististarfsemi getur verið drifkraftur nýrrar uppbyggingar.

Lagt er til að eftirfarandi markmið verði samþykkt varðandi fjölbreytni gististarfsemi í Reykjavík og vísað til meðferðar skv. aðgerðaáætlun um framtíðaruppbyggingu á gististarfsemi í Reykjavík:

1. Gististarfsemi verði ekki of ráðandi starfsemi í neinu borgarhverfi
2. Gististarfsemi dreifist sem jafnast um borgina
3. Fjölbreytni verði í tegund gististaða

B. Hámarks ávinningur íbúa, samfélagsins og fyrirtækja

Íbúar njóta ýmis ávinnings af öflugri ferðapjónustu sem getur verið atvinnuveitandi, tækifæri til aukatekna með útleigu á herbergi eða íbúð á meðan viðkomandi er í fríi, aukið framboð af þjónustu: fleiri veitingastaðir, tónleikar. Nýjir áfangastaðir aðgengilegir í beinu flugi og svo má lengi telja. Til þess að þetta sé mögulegt er þó einnig mikilvægt að starfsemin sé efnahagslega sjálfbær og geti staðið undir sér og gefið frá sér til samfélagsins.

Lagt er til að eftirfarandi markmið verði samþykkt varðandi ávinning íbúa, samfélagsins og

fyrirtækja og vísað til meðferðar skv. aðgerðaáætlun um framtíðaruppbyggingu á gististarfsemi í Reykjavík:

1. Gististarfsemi skal bæta hverfisbrag og umhverfi í sínu hverfi
2. Sveitafélög fái hlutdeild í gistináttagjaldi
3. Upplýsingum um gististaði og rekstrarleyfi eru skýr og aðgengileg öllum

Aðgerðaáætlun um framtíðaruppbyggingu á gististarfsemi í Reykjavík

Til þess að færast nær þessari framtíðarsýn og ná þessum markmiðum er lögð fram aðgerðaráætlun sem setur fram ítarlegri markmið, mælikvarða og aðgerðir. Undir hverju markmiði eru settir fram mælikvarðar sem verða notaðir til þess að meta árangur stefnunnar. Auk mælikvarða eru settar fram kostnaðarmetnar aðgerðir sem miða að því að ná markmiðinu ábyrgðaraðila.

A. Fjölbreytni

A.1 Gististarfsemi verði ekki of ráðandi starfsemi í neinu borgarhverfi

Mælikvarðar:

1. Hlutfall gistiherbergja í miðborginni, af öllum herbergjum á höfuðborgarsvæðinu, lækki

1. aðgerð: Hámarksuppbyggingarheimildir verði settar á svæði þar sem vöxtur gististarfsemi hefur verið mikill.

Ábyrgð: Umhverfis- og skipulagssvið.

2. aðgerð: Reykjavíkurborg leiti samstarfs með öðrum sveitarfélögum innan SSH um að dreifa gististarfsemi um svæðið og styrkja þar með önnur atvinnusvæði á sama tíma og minnka álag á ákveðin hverfi Reykjavíkur.

Ábyrgð: Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar.

A.2 Gististarfsemi dreifist sem jafnast um borgina

1. aðgerð: Borgin setji fasteignir og lóðir utan miðborgar á sölu undir gististarfsemi

Ábyrgð: Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar í samstarfi við umhverfis- og skipulagssvið.

2. aðgerð: Bjóða skal SSH samstarf um kortlagningu áhugaverðra þróunarreita á höfuðborgarsvæðinu undir ferðaþjónustu og gististarfsemi þar á meðal tjaldstæði

Ábyrgð: Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara.

A.3 Fjölbreytni verði í rekstri gististaða

1. aðgerð: Sett verði markmið í aðalskipulag sem stuðli að fjölbreytni gististaða innan svæða

Ábyrgð: Umhverfis- og skipulagssvið.

2. aðgerð: Við eignasölu borgarinnar undir gististarfsemi verði lögð fram skilyrði um nýnæmi í starfseminni

Ábyrgð: Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar.

3. aðgerð: Við endurskoðun atvinnustefnu aðalskipulagsins með áherslu á ferðaþjónustuna verði öll borgin til umfjöllunar

Ábyrgð: Umhverfis- og skipulagssvið og menningar- og ferðamálasvið.

B. Hámarks ávinningur íbúa, samfélags og fyrirtækja

B.1. Gististarfsemi skal vera virðisaukandi fyrir hverfið og bæta hverfisbrag

1. aðgerð: við eignasölu og í samningsmarkmiðum við þéttingarreit verður leitast eftir því að uppbyggingaraðilar hafi samráð við nærumhverfið og leitist eftir því að koma með starfsemi sem bæti hverfið

Ábyrgð: Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar og umhverfis- og skipulagssvið.

B.2. Sveitafélög fái hlutdeild í gistináttgjaldi

1. aðgerð: haldið verði áfram viðræðum við stjórnvöld um sanngjarna hlutdeild sveitafélaga í gistináttgjaldi

Ábyrgð: Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara.

B.3. Upplýsingum um gististaði og rekstrarleyfi eru skýr og aðgengileg öllum

1. aðgerð: Safnað verði og haldið utanum gögn um gististaði í Reykjavík í Árbók Reykjavíkur. Sérstaklega verði safnað gögnum um: fjölda, gerð, gistinætur og staðsetningu

Ábyrgð: Skrifstofa borgarstjóra og borgarritara.

2. aðgerð: Gögn um gististaði í Reykjavík verði aðgengileg í borgarvefsjá

Ábyrgð: Umhverfis- og skipulagssvið.

3. aðgerð: Höfuðborgarstofa gefi árlega út tölfraðilegt yfirlit yfir stöðu ferðaþjónustu í Reykjavík þar á meðal gististarfsemi

Ábyrgð: Höfuðborgarstofa.

Greinargerð:

Samhliða miklum vexti í ferðaþjónustu í Reykjavík hefur verið kraftmikil uppbygging á gistipjónustu í borginni. Vöxturinn er enn mikill og mikilvægt að skilgreina nánar hvar og á hvaða forsendum vöxtur komandi ára verður. Borgin hefur sett ákvæði um hámarksuppbyggingarheimildir á uppbyggingu gistirýmis í kvosinni og er verið að skoða stækkun á því svæði. Sú aðgerð er viðbragð við ástandi en ekki hluti af stærri stefnu. Með erindisbréfi haustið 2016 var starfshópi um framtíðaruppbyggingu á gististarfsemi í Reykjavík falið að gera tillögur að stefnu um framtíðaruppbyggingu á gistipjónustu í borginni. Markmið vinnunar er að uppbygging ferðaþjónustu verði jafnari yfir Reykjavík, bæði í tíma og rúmi; sé fjölbreytt og skili hámarksávinningi fyrir bæði fyrirtæki, íbúa og Reykjavíkurborg. Stefnan mun falla undir bæði ferðaþjónustu- og atvinnustefnu

Reykjavíkurborgar og fellur inn í þær við næstu endurskoðun.

Samkvæmt greiningum starfshópsins einkennist núverandi staða gististarfsems í Reykjavík af eftirfarandi:

- Núverandi uppbyggingaráform gististarfsemi, ef öll ganga eftir, munu tvöfalda fjölda hótélherbergja í Reykjavíkurborg á næstu fimm árum. Herbergjanýting í Reykjavík árið 2016 var yfir 85% sem er líklegast hæsta nýting Evrópu.
- Sviðsmyndir um uppbyggingu sýna að núverandi áform muni styðja við háa nýtingu ef gistináttum fjölgar um 12% eða meira á ári á næstu fjórum árum. Minni vöxtur mun leiða til þess að ákveðin verkefni frestast eða breytast í íbúðarverkefni
- Þrátt fyrir miklar vinsældir þá er markaðshlutdeild Íslands lítil, árið 2015 kom 1,7% erlendra ferðamanna til Norður-Evrópu til Íslands.
- Innlendir aðilar einkenna gististarfsemi í Reykjavík. Fáir erlendir fjárfestar og rekstraraðilar eru starfandi í borginni.
- Uppbygging gististarfsemi hefur verið mikil í miðborginni undanfarin ár og verður á komandi árum. Nýleg verkefni eru langflest utan miðborgar.
- Reykjavíkurborg hefur breytt skipulagsskilmálum og sett ýmsar reglur til þess að bregðast við hröðum vexti ferðaþjónustu á ákveðnum svæðum.
- Erlendar hraðvaxtarborgir í ferðaþjónustu eru í auknum mæli að setja þrengri skorður á uppbyggingu gistirýmis. Þeirra á meðal eru gistirými innan borgarmarka sinna. Má þar nefna Amsterdam, Barcelona og Berlín.

Dagur B. Eggertsson

Hjálagt:

Skýrsla starfshóps um framtíðaruppbyggingu á gististarfsemi í Reykjavík dags. 2. júní 2017.

FRAMTÍÐARUPPBYGGING GISTISTARFSEMI Í REYKJAVÍK

Skýrsla starfshóps - júní 2017



Reykjavíkurborg

Samantekt og tillögur

Staða

- Gangi núverandi áform um uppbyggingu gistiaðstöðu eftir mun fjöldi hótélherbergja í Reykjavíkurborg tvöfaldast á næstu fimm árum. Herbergjanýting í Reykjavík árið 2016 var yfir 85% sem er líklegast sú hæsta í Evrópu.
- Sviðsmyndir sýna að núverandi áform munu styðja við háa nýtingu ef gistináttum fjölgar um 12% eða meira á ári næstu fjögur ár. Minni vöxtur mun leiða til þess að ákveðin verkefni frestast eða breytast í íbúðarverkefni.
- Þrátt fyrir miklar vinsældir þá er markaðshlutdeild Íslands lítil. Árið 2015 var hlutdeild Íslands 1,7% af komum erlendra ferðamanna til Norður-Evrópu.
- Innlendir aðilar eru ráðandi í gististarfsemi í Reykjavík. Fáir erlendir fjárfestar og rekstraraðilar starfa í borginni.
- Uppbygging gististarfsemi hefur verið mikil í miðborginni undanfarin ár og verður áfram á næstu árum. Nýleg verkefni eru hins vegar langflest utan miðborgar.
- Reykjavíkurborg hefur breytt skipulagsskilmálum og sett ýmsar reglur til þess að bregðast við hröðum vexti ferðapjónustu á ákveðnum svæðum.
- Erlendar hraðvaxtarborgir í ferðapjónustu setja í auknum mæli þrengri skorður á uppbyggingu gistirýmis innan borgarmarka sinna. Má þar nefna Amsterdam, Barselóna og Berlín.

Tillögur

- Starfshópur um framtíðaruppbyggingu gististarfsemi í Reykjavík setur fram eftirfarandi tillögur:
- Framtíðarsýn Reykjavíkur miði að fjölbreyttri gististarfsemi sem skili hámarksávinningi fyrir íbúa, rekstraraðila og samfélagið allt.
- Setja skal takmarkanir á uppbyggingarheimildir fyrir gististarfsemi á svæðum þar sem þéttleiki hennar er of mikill.
- Reykjavíkurborg skal leggja til ákveðnar lóðir og fasteignir til uppbyggingar gististarfsemi utan svæða sem hafa þegar of mikinn þéttleika gististarfsemi og tryggja þannig betri dreifingu hennar um borgina.
- Bjóða skal samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu til samstarfs um kortlagningu áhugaverðra þróunarreita á höfuðborgarsvæðinu undir ferðapjónustu og gististarfsemi, þar á meðal tjaldstæði.
- Höfuðborgarstofa gefi árlega út tölfræðilegt yfirlit yfir stöðu ferðapjónustu í Reykjavík þar á meðal gististarfsemi.
- Árbók Reykjavíkur haldi utan um fjölda og staðsetningu á hótélum og gistiheimilum í Reykjavík og þau verði gerð sýnileg í Borgarvefsjá.

EFNISYFIRLIT

• Samantekt og tillögur	2
• Inngangur	4
• Borgarferðapjónusta	5
• Gistipjónusta í Reykjavík	6
• Staða gististarfsemi í Reykjavík	7
• Borgarskipulag og gististarfsemi	8
• Breytingar á skipulagi vegna gististarfsemi eftir 2014	12
• Innviða og rekstrarkostnaður vegna mikils vaxtar ferðapjónustu	14
• Mælikvarðar	16
• Spá um fjölda ferðmanna	18
• Sviðsmyndir	20
• Sviðsmynd A – Samdráttur	21
• Sviðsmynd B – Hægur vöxtur	22
• Sviðsmynd C – Kraftmikill vöxtur	23
• Sviðsmynd D – Miðspá VSÓ	24
• Ný stefna um gististarfsemi í Reykjavík	25
• Sýn og stefna	30
• Aðgerðaráætlun	31
• Samantekt	32
• Heimildaskrá	32
• Viðauki: Aðgerðir erlendra borga	34
• Berlín – Ný reglugerð um Airbnb íbúðir	34
• Barcelona – ný stefna	34
• Amsterdam hótélstefna	36



Inngangur

Samhliða miklum vexti í ferðapjónustu í Reykjavík hefur verið kraftmikil uppbygging á gistipjónustu í borginni. Vöxturinn er enn mikill og mikilvægt að skilgreina nánar hvar og á hvaða forsendum vöxtur komandi ára verður. Borgin hefur sett ákvæði um hámarksuppbyggingarheimildir á uppbyggingu gistirýmis í Kvosinni og er verið að skoða stækkun á því svæði. Sú aðgerð er viðbragð við ástandi en ekki hluti af opinberri stefnu. Með erindisbréfi haustið 2016 fól borgarráð þessum starfshópi að gera tillögur að stefnu um framtíðaruppbyggingu á gistipjónustu í borginni. Markmið vinnunar er að uppbygging ferðapjónustu verði jafnari yfir alla borgina, bæði í tíma og rúmi; sé fjölbreytt og skili hámarksávinningi fyrir bæði fyrirtæki, íbúa og Reykjavíkurborg. Þessi stefna mun falla undir bæði ferðapjónustu- og atvinnustefnu Reykjavíkurborgar og fellur inn í þær við næstu endurskoðun.

Starfshópurinn var skipaður með erindisbréfi haustið 2016.

Hópurinn skipaður í upphafi:

- Áshildur Bragadóttir, fulltrúi menningar- og ferðamálasviðs
- Haraldur Sigurðsson, fulltrúi umhverfis- og skipulagssviðs
- Jón Kjartan Ágústsson, starfsmaður hópsins
- Óli Örn Eiríksson, fulltrúi skrifstofu eigna og atvinnuþróunar

Erik Tryggvi Striz Bjarnason, sérfræðingur hjá fjármálaskrifstofu bættist við eftir að hópurinn hóf störf.

Helstu verkefni hópsins samkvæmt erindisbréfi voru eftirfarandi:

- Gera tillögu að tölulegum markmiðum vegna uppbyggingar gistipjónustu í Reykjavík
- Taka saman þann innviða- og rekstrarkostnað sem fellur á Reykjavík vegna mikils vaxtar í ferðapjónustu
- Leggja til þróunarsvæði sem henta vel undir ferðapjónustu
- Skoða mögulegar breytingar á aðalskipulagi, bæði á sérákvæðum og mögulega breyttar landnotkunarskilgreiningar einstakra svæða
- Setja fram samningsmarkmið fyrir þróun hótela á þéttingarreitum
- Gera tillögu um borgareignir og lóðir sem geta hentað til þróunar í ferðapjónustu

Hópurinn hélt níu fundi á tímabilinu.

Samhliða starfi hópsins var hafin vinna á öðrum vettvangi við að kanna tekjur og gjöld borgarinnar sem tengjast ferðapjónustu og var þeim þætti erindisbréfsins vísað áfram í það starf.



Borgarferðapjónusta

Mikill vöxtur hefur verið í ferðapjónustu í heiminum og væntingar eru um áframhaldandi vöxt greinarinnar. Með breyttri samfélagsgerð, auknum frítíma og lækkun á flugfargjöldum hefur ferðalögum fólks fjölgað og þróast í fleiri styttri ferðir yfir árið. Samkvæmt Alþjóðaferðamálastofnuninni (UNWTO) er hlutdeild Íslands í ferðapjónustu óveruleg en árið 2015 komu 0,21% ferðamanna til Evrópu til Íslands og um 1,7% þeirra sem ferðuðust til Norður-Evrópu litu við á Íslandi .

Framboð á flugi til og frá Íslandi hefur aukist mikið á liðnum árum. Isavia spáir miklum áframhaldandi vexti og gerir ráð fyrir að 8,75 milljónir farþegar fari um Keflavíkurflugvöll á árinu 2017. Vetrarferðamennska hefur aukist sérstaklega undanfarin misseri. Í núgildandi vetraráætlun Keflavíkurflugvallar flugu fjórtán flugfélög til 57 áfangastaða sem jók sætaframboð um tæp 60% frá fyrra ári. Nýting á hótélherbergjum hefur því batnað mikið yfir vetrarmánuðina og er vart hægt að tala um rólega mánuði í gistipjónustu í Reykjavík.

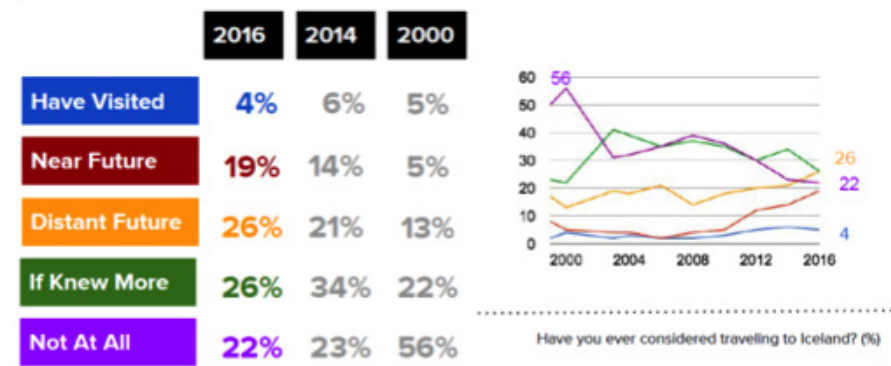
Í nýjstu útgáfu ársskýrslu IBT ferðaráðstefnunnar, World Travel Trends 2016-2017, kemur fram að borgarferðamennska er sú tegund ferðamennsku sem er í hvað hröðustum vexti (IBT 2016, bls 8) á kostnað sérstaklega uppbyggðra áfangastaða (e. resort). Vetrar-, útivistar- og ævintýraferðamennska vex einnig hratt en náttúra Íslands er yfirleitt tilgreind sem aðalástæða fyrir heimsóknum erlendra ferðamanna til landsins.

Áhugi á Íslandi mælist mikill og virðist vaxandi. Árið 2016 var Bláa lónið valið sá staður í heiminum sem ungt fólk í Evrópu á aldrinum 18-35 ára langaði mest af öllu að skoða og upplifa á undan pýramíðunum í Giza og Kínamúrnum (Daily Mail). Höfuðborgarstofa hefur fundið fyrir vaxandi áhuga á borginni frá fjarmörkuðum á borð við Suður Kóreu, Indlandi og

Ástralíu. Sem dæmi tók Höfuðborgarstofa nýlega á móti 30 svæðisstjórum fjarmarkaða Ícelandair, (t.d. Hong Kong, Tokyo, Manilla, Rio de Janeiro og Shanghai) sem allir sögðu áhuga á Reykjavík fara hratt vaxandi og ekkert lát þar á. Þá kom sendinefnd frá Ástralíu nýlega í heimsókn til þess að kynna sér áfangastaðinn sem „alla“ í Ástralíu langaði að heimsækja.

Á síðasta ári fjölgaði mest ferðamönnum frá Bandaríkjunum. Reglulegar kannanir hafa verið framkvæmdar frá árinu 2000 meðal íbúa í Bandaríkjunum þar sem m.a. er spurt hverjar líkurnar séu á að svarendur muni ferðast til Íslands. Mikil viðhorfsbreyting hefur átt sér stað síðan mælingar hófust. Árið 2000 sögðu 56% svarenda að engar líkur væru á að þeir myndu ferðast til Íslands, á meðan eingöngu 18% sögðu einhverjar líkur á að þeir myndu ferðast til landsins. Árið 2016 voru eingöngu 22% svarenda sem sögðu engar líkur á að þeir myndu ferðast til landsins á meðan 45% sögðu líklegt að þeir myndu ferðast til landsins í náinni eða fjarlægri framtíð. (Iceland Naturally)

TRAVEL TO ICELAND



¹ 608 milljónir ferðamanna komu til Evrópu, þar af komu um 76 milljónir til Norður-Evrópu og 1,3 milljón gesta til Íslands

Gistipjónusta í Reykjavík

Frá því Reykjavíkurborg fékk kaupstaðarréttindi 1786 og lykilstofnanir festu sig þar í sessi hefur gistipjónusta verið órjúfanlegur hluti borgarinnar. Í sögu Reykjavíkur má finna fjölda gististaða í Kvosinni, sem hafa styrkt hlutverk hennar sem miðstöð stjórnsýslu, viðskipta og menningar. Aðstaðan var þó oft skorin við nögl og má sem dæmi nefna að Austurvöllur var á tímabili nýttur sem tjaldsvæði fyrir gesti. Upp úr 1870 hófu stærri og skipulagðari rekstraraðilar að opna dyr sínar eins og Alexandría, Skjaldborg, Hekla, Herkastali Hjalpræðishersins, Hótel Ísland og Hótel Reykjavík. Mörg þessara hótela buðu upp á skemmtanir og veitingar til viðbótar við gistipjónustu. Þau urðu í kjölfarið miklar menningarmiðstöðvar og vettvangur mannfögnuðar í borginni. Eitt stærsta hótelið, Hótel Reykjavík, brann í miklum timburhúsabruna í Kvosinni árið 1915 og skapaðist í kjölfarið skortur á hótélrymi sem stóðst alþjóðlegan samanburð.

Þessi skortur varð aðkallandi þegar undirbúningur stóð sem hæst fyrir þúsund ára afmæli alþingis árið 1930. Úr varð að Jóhannes Jósefsson glímukappi lagði fram fé og byggði Hótel Borg sem var um árabíl langflottasta hótel og skemmtistaður landsins. Hótel Borg hélt sínum sessi sem helsti dvalarstaður erlendra fyrirmenna og einn helsti samkomustaður Reykvíkinga um langt skeið og var m. a. miðstöð breska setuliðsins í síðari heimsstyrjöldinni. Það hefur án efa haft áhrif á þessa löngu yfirburðastöðu Borgarinnar að um svipað leyti og hótelið opnaði voru sett gjaldeyrishöft á Ísland sem hafði mjög neikvæð áhrif á erlenda fjárfestingu í ferðapjónustu sem og öðrum atvinnugreinum.

Næstu stóru verkefni á sviði gistipjónustu báru keim af tíðaranda þar sem borgir reyndu að endurhugsa skipulag sitt með tilliti til einkabílsins og voru staðsett utan miðborgarinnar. Hótel Saga opnaði árið 1962, en hótelið var fjármagnað með sérstöku viðbótar búnaðarmálasjóðsgjaldi sem lagt var á bændur. Flugfélagið Loftleiðir opnaði samnefnt hótel árið 1966 og skömmu síðar, árið 1970 opnaði Kristján Kristjánsson frá Akureyri hótel Esju við Suðurlandsbraut þar sem Hilton Nordica er í dag. Á sama tíma opnuðu nokkur minni hótel í miðborginni eins og hótel Holt (1965) og hótel Óðinsvé (1984). Á áttunda áratugnum hélt þessi þróun áfram þar sem stór hótel voru reist utan miðborgarinnar. Árið 1987 opnaði Guðbjörn Guðjónsson Holiday Inn hótel við Sigtún 38 þar sem Grand hótel er nú. Árið eftir, 1988, opnaði Ólafur Laufdal Hótel Ísland í Ármúla.

Eftir aldamótin byrjar ferðapjónustan í vaxandi mæli að horfa til miðborgarinnar. Árið 2003 opnar hótel Plaza við Ingólfstorg og 101 hótel við Hverfisgötu. Sama ár opna Fosshótel tvö hótel við Rauðarárstíg og Barónsstíg. Árið 2005 opnar

hótel 1919 í húsnæði sem þjónaði áður sem skrifstofur Eimskipafélagsins. Sama ár opnar Hótel Reykjavík Centrum sem var smíðað eftir fyrirmynd húsa sem höfðu áður verið í miðborginni, þar á meðal Fjalakötturinn.

Meirihluti þessara verkefna hefur verið umbreyting á fyrirliggjandi húsum en minna um nýbyggingar og eru flest miðborgarhótelin með færri en 100 herbergi. Stærstu verkefni síðustu ára í miðborginni eru Icelandair Marina (umbreyting úr skrifstofuhúsnæði) sem opnar 2012 og Fosshótel Höfðatorgi (nýbygging) sem opnaði sumarið 2015.



Hótel Reykjavík við Austurstræti 12 um 1905. Ljósmyndari: Magnús Ólafsson. Mynd fengið frá Ljósmyndasafni Reykjavíkur

Staða gististarfsemi í Reykjavík

Vöxtur í ferðapjónustu á höfuðborginni hefur verið mjög ör frá árinu 2010 með aukinni fjárfestingu í gistipjónustu í Reykjavík. Um aldamótin voru 16 hótél á höfuðborgarsvæðinu sem buðu upp á 1.400 herbergi en 16 árum síðar (janúar 2017) eru hótélín 52 og hótélherbergin 4.700. Á sama tíma hefur nýting herbergja aukist mikið og fór hún yfir 85% á síðasta ári sem eru fáheyðar tölur í evrópsku samhengi.



Mynd 1: Fjöldi hótélherbergja (í janúar hvers árs) og ársnýting á höfuðborgarsvæðinu, heimild: Hagstofan

Hótélherbergjum fjölgaði lítið á vaxtarárunum 2011-2014 en fjölgun herbergja tók kipp í kjölfarið. Þessi þróun er eðlileg sé tekið tillit til þess að það tekur tíma að byggja nýtt gistirými enda þarf þróunaraðili að finna lóð eða húsnæði, breyta skipulagi, hanna bygginguna og loks byggja hana. Slíkt ferli getur auðveldlega tekið um fjögur ár.

Pegar samsetning hótela í borginni er skoðuð sérstaklega kemur í ljós að innlendar keðjur einkenna markaðinn. Stærstar þeirra eru:

- **Íslandshótél** (hótél Centrum, Grand hótél, Fosshótél Barón, Lind, Rauðará og Reykjavík).
- **Centerhótel**s (Plaza, Þingholt, Skjaldbreið, Klöpp, Arnarhvoll og Miðgarður)
- **Keahótél** (Apótek, Hótél Borg, Reykjavík Lights, hótél Storm og hótél Skuggi)
- **Icelandair** (Marina, Natura, Canopy, Hilton Nordica)

Hingað til hefur ekki verið mikið um að þekktar alþjóðlegar hótélkeðjur reki hótél á Íslandi. Þetta er hins vegar að breytast. Þar má helst nefna Hilton hótélkeðjuna sem er í samstarfi með Icelandair um Hilton Nordica og nú nýopnað Hilton Canopy. Þessir aðilar eru einnig að þróa Curio hótél á Landssímareit og við Hafnarstræti (Parliament og Consulate). Starwood hótélkeðjan hyggst opna 250 herbergja Marriott hótél við hlið Hörpunnar. Radisson SAS er með tvo samninga í Reykjavík (Radisson Saga og Radisson 1919) Eyjan Guldsmiden við Brautarholt er hluti af norrænni keðju og 101 Hótél við Hverfisgötu er þátttakandi í Design Hotels samstarfinu.

Nú eru uppi áform um byggingu á jafn mörgum nýjum herbergjum á höfuðborgarsvæðinu og voru í janúar 2017 eða um 4.700. Ef af öllum þessum framkvæmdum verður myndi hótélherbergjum á höfuðborgarsvæðinu fjölga upp í rúmlega 9.500. Þróun undanfarinna þriggja ára hefur verið á þann veg að ný verkefni eru í auknum mæli að koma fram utan miðborgar. Þar á meðal má sérstaklega nefna Ármúla og Skeifuna auk þess sem nokkur verkefni eru í bígerð vestan miðborgar.

Búið er að samþykkja deiliskipulag í mörgum þessara verkefna og gefa út byggingarleyfi í sumum tilfellum. Þessi mynd er því nokkuð raunhæf í skipulagslegri merkingu. Hvort verði af verkefnum mun því meira ráðast af fjármögnun, áhuga rekstraraðila og ytri þáttum.



Borgarskipulag og gististarfsemi

Sveitarfélög setja fram skipulagsreglur þar sem heimildir og takmarkanir fyrir gististarfsemi koma fram. Heimildir um uppbyggingu hótela og gististaða hafa því að jafnaði verið opnar í aðalskipulagi borgarinnar. Nú horfa mál öðruvísi við þegar ferðaþjónusta virðist vera orðin of ríkjandi hluti af borgarlífinu á ákveðnum svæðum.

Helstu stýritæki sveitarfélaga varðandi gististarfsemi eru aðalskipulags- og deiliskipulagsáætlanir. Ef starfsemi samræmist ekki aðalskipulagi eða deiliskipulagi og ekki er pólitískur vilji til breytinga, getur umsækjandi um rekstrarleyfi ekki aðhafst frekar.

Í aðalskipulagi Reykjavíkurborgar er helst fjallað um uppbyggingu ferðaþjónustu í miðborgarkafli þar sem fjallað er um hana samhliða öðrum markmiðum fyrir miðborgina: t.d. lifandi götuhliðar og torg; verslun, menningu o.s.frv.

Til að styrkja ferðamannamiðborgina er mikilvægt að:

- Efla innviði fyrir ferðaþjónustu í miðborginni án þess að ganga á gæði annarra þátta miðborgarinnar.
- Stuðla að fjölbreytni í þjónustu gagnvart ferðamönnum.
- Styrkja innviði sem tengja íbúa og gesti miðborgarinnar og efla meðvitund um tengsl íbúa og gesta.
- Vernda og styrkja hverfismiðborg samhliða ferðamannavexti.
- Stýra gistirýmauppbyggingu m.t.t. íbúa jafnt sem ferðamanna.
- Takmarka ónæði og umferð vegna lestunar og losunar ferðamanna.
- Greina, skrá og vinna reglulega úr upplýsingum um þróun ferðamannamiðborgarinnar.
- Vinna sérstaka stefnu og úttekt um hótél og gististaði, sem verði kláruð áður en ráðist verður í gerð hverfisskipulags fyrir miðborgina.

Mynd 2. Markmið fyrir ferðamannamiðborgina úr Aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 bls. 196

Stýring í skipulagi

Aðalskipulag Reykjavíkur er með sérstök ákvæði um gististarfsemi eftir landnotkunarflokkum og eru mismunandi landnotkunarflokkar með mismunandi heimildir fyrir gististarfsemi. Heimildir um gististaði eftir landnotkunarsvæðum í aðalskipulagi eru settar fram í hjálagðri töflu.

Tafla 3. Gististaðir. Frekari ákvæði um gististaði eru sett í málsmæðferðarreglum borgarráðs, m.a. um áfengisveitingar á gististöðum.	Gististaður					Sérstök ákvæði/skiptir
	Flokkur I	Flokkur II	Flokkur III	Flokkur IV	Flokkur V	
Íbúðarbyggð (IB)	Já	Nei	Nei	Nei	Nei	
Nærþjónustukjarnar	Já	Já	Já	Nei	Nei	
Aðalgötur	Já	Já	Já	Nei	Nei	
Blönduð byggð (BB)	Já	Já	Já	Já	Já	
Samfélagsþjónusta (S)	Já	Já	Já	Já	Já	Gera þarf grein fyrir hótélum í flokki IV og V í deiliskipulagi
Verisem og þjónusta (Vb)	Já	Já	Já	Nei	Nei	
Hverfikjarnar	Já	Já	Já	Nei	Nei	
Miðborg og miðsvæði (M)	Já	Já	Já	Já	Já	
Miðborgin - kjarni (M1a)	Já	Já	Já	Já	Já	
Miðborgin - blönduð miðborgarbyggð - skrifstofur (M1b)	Já	Já	Já	Já	Já	
Miðborgin - blönduð miðborgarbyggð - íbúðarbyggð (M1c)	Já	Já	Já	Nei	Nei	
Hlemmur-Greitas (M2a-M2e)	Já	Já	Já	Já	Já	
Skelfa-Sagamýri (M3a-M3b)	Já	Já	Já	Já	Já	
Hlíðar-Keldur (M4a-M4d)	Já	Já/nei	Já/nei	Já/nei	Já/nei	Gera þarf grein fyrir hótélum / gistiheimum í deiliskipulagi
Vatnsmýri (M5)	Já	Já	Já	Já	Já	
Borgartún (M6)	Já	Já	Já	Já	Já	
Skógarhlíð (M7)	Nei	Já	Já	Nei	Nei	
Kringalan (M8)	Já	Já	Já	Já	Já	

Mynd 3. Tafla úr aðalskipulagi Reykjavíkur sem sýnir heimildir fyrir gististaði eftir landnotkunarflokkum

Gististarfsemi er almennt ekki heimiluð innan landnotkunarflokksins íbúðarbyggð (IB). en þar eru einungis heimilir gististaðir í flokki I sem er heimagisting. Ekki voru taldar lagalegar forsendur til að stýra þessari gerð gistipjónustu í aðalskipulaginu á sínum tíma, enda er eingöngu heimilt að reka þessa starfsemi í íbúðarhúsnæði og rekstraraðili þarf að búa og vera með lögheimili á staðnum, þó misbrestur hafi verið á því í framkvæmd. Með breytingu á lögum um gististaði, sem tók gildi um síðustu áramót er heimagisting nú bundin við hámark 90 daga og heilsársgistipjónusta er því almennt ekki heimil innan hefðbundinnar íbúðarbyggðar.

Umfangsmeiri gistipjónusta er yfirleitt heimiluð meðfram sérstaklega skilgreindum aðalgötum og nærþjónustukjörnum innan íbúðarbyggðar, þó geta komið fram takmarkanir innan þessara. Markmiðið með aðalgötum

og nærþjónustukjörnum innan íbúðarbyggðar er m.a. að beina nýjum gististöðum (flokkur II og III) á valin svæði innan íbúðarbyggðar, þar sem starfsemin skapar minnst ónæði og stemma þannig stigu við fjölgun stærri gististaða innan rótgróinna íbúðarhverfa og við friðsælar húsagötur. Þar sem að ákvæði um gististarfsemi á íbúðarsvæðum eru nokkuð stíf þá hefur verið þó nokkur ásókn í gistileyfi við aðalgötur og í nærþjónustukjörnum, auk þess sem óleyfisgisting hefur aukist mikið innan íbúðarsvæða í borginni skv. skráningu lögreglu og heilbrigðiseftirlits.

Sérákvæði til að takmarka gististaði miða einkum að því að stemma stigu við fjölgun gististaða innan íbúðarbyggðar, til að umbreyting íbúðarhúsnæðis í gististað veiki ekki íbúasamfélagið í viðkomandi hverfi og að áhrif á húsnæðismarkað verði sem minnst. Fækkun íbúa hefur í för með sér minni notkun á innviðum og fjárfestingum borgarinnar, t.d. í skólum og leikskólum. Aðrar ástæður fyrir því að takmarka gististarfsemi á íbúðarsvæðum eru m.a. að vernda ákveðna fjölbreytni í hverfum borgarinnar, dreifa mannlífi sem fylgir ferðaþjónustu um borgina og koma í veg fyrir ónæði af of mikilli umferð ferðamanna.



Mynd 4. Aðalgötur og þjónustukjarnar í aðalskipulagi Reykjavíkur

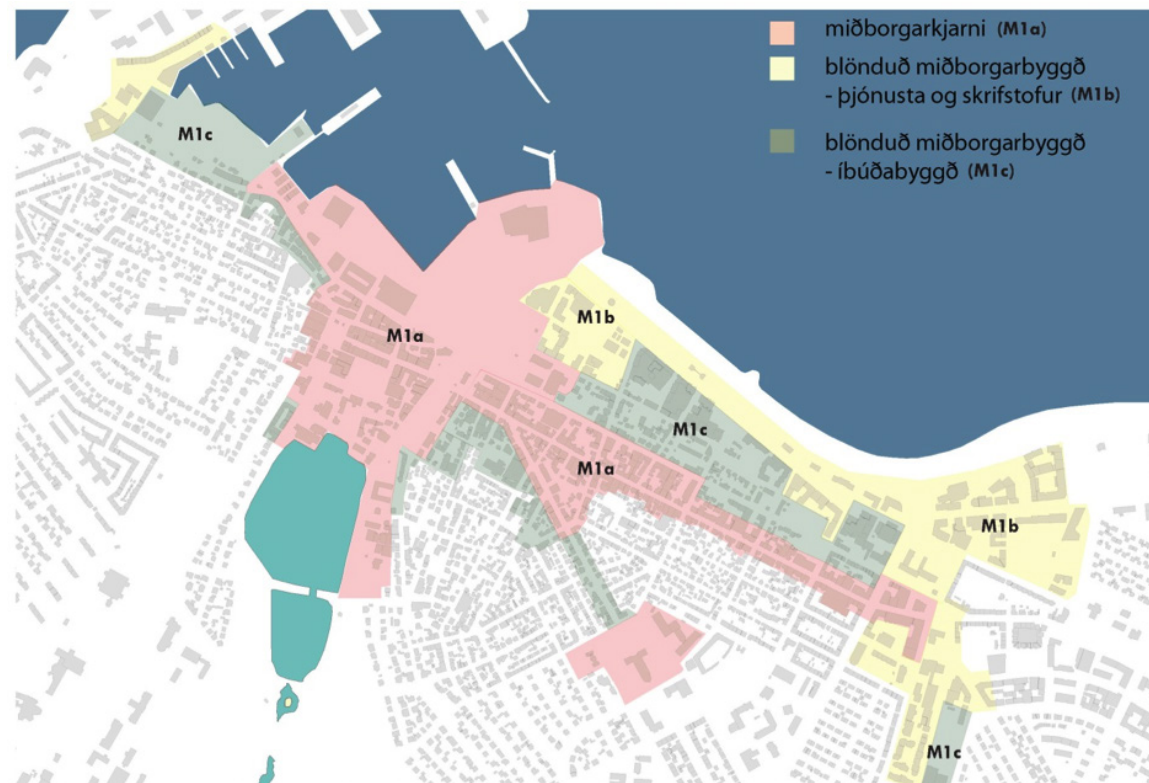
Hótel og gistiheimili geta verið heimil innan flestra annarra landnotkunarsvæða innan þéttbýlis, en á sumum takmarkast gistinguþjónusta við flokka I, II eða III. Enn fremur er gert ráð fyrir að gistinguþjónusta sé almennt heimil á opnum svæðum og landbúnaðarsvæðum, enda sé gerð grein fyrir starfsemi í deiliskipulagi. Hótel og gistiheimili eru almennt heimil í miðborginni og miðsvæðum, nema annað sé sérstaklega tekið fram.

Mesta ásóknin hefur verið í gistileyfi í miðborginni og aðliggjandi íbúðarsvæðum. Heimildirnar hafa verið rýmstar í miðborgarkjarna (M1a) og í þeim hluta miðborgarinnar sem er skilgreind sem blönduð miðborgarbyggð - skrifstofur (M1b) en þar eru allir flokkar gististaða heimilir. Sömu heimildir gilda á miðsvæðum sem eru tiltölulega nálægt miðborginni, þ.e. Hlemmur-Grensás (M2a-M2e), Skeifan-Sogamýri (M3a-M3b), Vatnsmýri (M5), Borgartún (M6) og Kringlan (M8). Þó hafa þrengri skilgreiningar á starfsemi í deiliskipulagi komið í veg fyrir að leyfi sé veitt á þessum svæðum í einhverjum tilvikum.

Á landnotkunarsvæði M1c í jaðri miðborgarinnar er lögð sérstök áhersla á að vernda íbúðarbyggð:

Á svæðinu er lögð áhersla á að vernda og styrkja íbúðarbyggð og hverfisanda en um leið að efla verslunar- atvinnu- og þjónustustarfsemi sem fellur að íbúðarbyggð. Hlutfall íbúðarhúsnæðis skal vera að lágmarki 40% landnotkunar á svæðinu. Íbúðir skulu almennt vera til heilsársbúsetu. Heimildir um íbúðarhúsnæði sem sérstaklega er ætlað til útleigu til ferðamanna, skal skilgreina í deiliskipulagi.

Það er því möguleiki á að heimila breytingu á notkun úr íbúðarhúsnæði í gististað með breytingu á deiliskipulagi en ekki hefur verið pólitískur vilji til að heimila slíkar breytingar að undanfögnu vegna mikillar ásóknar eftir gistileyfum á þessum svæðum þar sem lögð er áhersla á að vernda íbúðarbyggð.



Mynd 5. Landnotkun í miðborginni, M1a, M1b, M1c

Þó heimildir séu almennt rúmar á miðsvæðum geta gilt ákveðnar takmarkanir á sumum þeirra, t.d. á miðsvæðum við stofnbrautir sem merkt eru M9 eru gististaðir almennt ekki heimilaðir. Engir gististaðir eru heimilir á athafna- og iðnaðarsvæðum, hafnarsvæðum (H2 og H3 þó undanskilin) og svæðum sem eru skilgreind sem einhvers konar náttúrusvæði eða frístundabyggð. Aftur á móti eru nokkuð rúmar heimildir á opnum svæðum, en gera þarf grein fyrir stærri gististöðum í deiliskipulagi og sama gildir um landbúnaðarsvæðin. Þar er ekki síst verið að taka tillit til Kjalarnes en efling ferðaþjónustu á því svæði gæti aukið fjölbreytni atvinnulífsins á svæðinu.

Meðferð umsókna um gististarfsemi er á þann veg að byggingarfulltrúi vísar byggingarleyfisumsóknum og rekstrarleyfisumsóknum fyrir gististaði til skipulagsfulltrúa, sem segir til um hvort að umrædd starfsemi samræmist landnotkun og deiliskipulagi sem gildir á svæðinu. Ef starfsemi samræmist ekki aðalskipulagi er ekki mögulegt að heimila starfsemina nema með aðalskipulagsbreytingu, sem er yfirleitt ekki gerð nema um mjög stóra framkvæmd sé að ræða. Ef að starfsemin samræmist aðalskipulagi en ekki deiliskipulagi er möguleiki á því að breyta deiliskipulagi til að heimila gististarfsemi. Það er misjafnt hversu nákvæmlega er fjallað um starfsemi í deiliskipulagi og í sumum eldri deiliskipulagsáætlunum er varla minnst á starfsemi. Í nýlegum deiliskipulagsáætlunum í miðborginni eru yfirleitt settir fram skilmálar um gististarfsemi, þ.e. hvort og þá hvar á skipulagssvæðinu hún sé heimiluð eða takmörkuð að einhverju leyti.



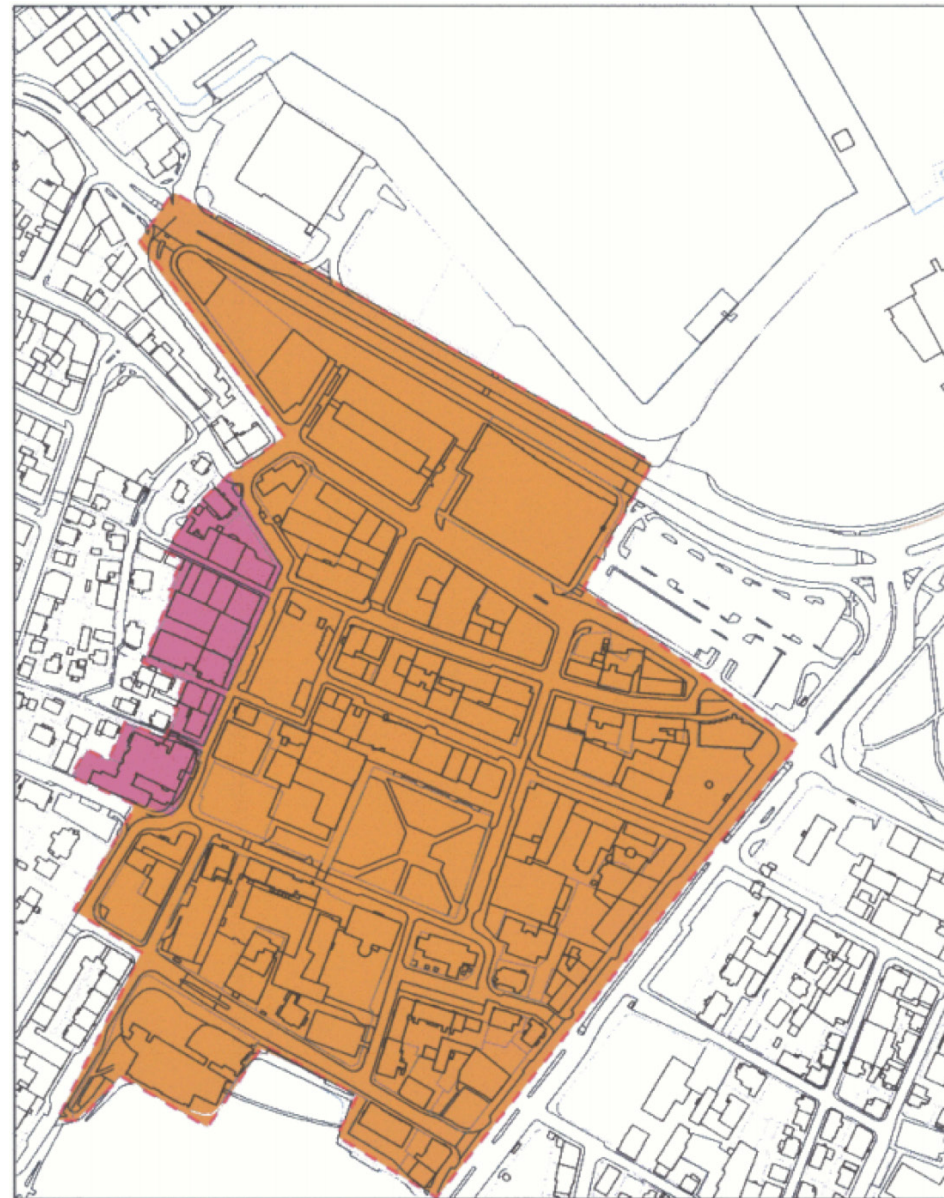
Breytingar á skipulagi vegna gististarfsemi eftir 2014

Frá samþykki nýs aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 hefur borgin gripið til sérstakra aðgerða til að stýra gististarfsemi innan borgarinnar enn frekar. Í byrjun árs 2015 var samþykkt breyting á deiliskipulagi Kvosarinnar sem takmarkaði gististarfsemi innan þess deiliskipulagssvæðis. Takmörkunin miðast við nýtingu byggingarmagns innan svæðisins, og útfærist þannig að 23% byggingarmagns Kvosarinnar megi nýta undir gististarfsemi, sem miðaðist við núverandi nýtingu og þegar samþykktar áætlanir innan svæðisins, líkt og hótél við Austurvöll og hótél við Lækjargötu 12

Frá árinu 2016 hefur verið í gangi vinna innan skrifstofu umhverfis og skipulagssviðs sem miðar að því að setja fram frekari takmarkanir á gististarfsemi með breyttum ákvæðum í aðalskipulagi. Tvær breytingartillögur hafa verið í vinnslu og eru báðar komnar á kynningarstig. Annars vegar tillaga um takmörkun á gistipjónustu í miðborgarkjarnanum (M1a) og var vinnsla hennar sett í ákveðinn forgang þar sem lang mestur þrýstingur hefur verið á það svæði, bæði varðandi hótéluppbyggingu og íbúðargistingu. Hinsvegar hafa almenn ákvæði um gististaði fyrir öll landnotkunarsvæði borgarinnar verið í endurskoðun, m.a. með hliðsjón af breyttum lögum um gististaði.

Breytingartillagan sem varðar miðborgarkjarnann (M1a) gerir ráð fyrir því að frekari uppbygging gistipjónustu í miðborginni verði ekki heimil, nema þá sem ákveðið hlutfall nýrrar uppbyggingar að undangenginni deiliskipulagsgerð. Núverandi húsnæði í miðborginni verður varið fyrir umbreytingu í gististarfsemi, hvort sem um er að ræða íbúðarhúsnæði, verslunar- eða skrifstofuhúsnæði, en mögulegt er að hluti nýrrar uppbyggingar geti orðið að gististarfsemi svo fremi sem hún skerði ekki starfsemina sem fyrir er. Með þessari breytingu verður tryggt að gistipjónustan yfirtaki ekki fleiri sögulegar byggingar sem hafa hýst skrifstofur, íbúðir, verslun eða þjónustu í miðborginni í gegnum áratugin. Borgaryfirvöld hafa þegar samþykkt tillöguna í auglýsingu og er gert ráð fyrir að hún hefjist á næstunni og verði endanlega staðfest síðsumars (sjá nánar aðalskipulag.is)

Síðarnefnda tillagan er komin skemmra á veg, en drög hennar eru nú komin í forkynningu. Breytingarnar á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald (nr. 85/2007), sem öðluðust gildi 1. janúar 2017, leiddu til þess að nauðsynlegt var uppfæra stefnu Aðalskipulags Reykjavíkur 2010-2030 varðandi gististaði og veitingastaði, til samræmis við hin nýju lagaákvæði. Tillagan felur í sér endurskoðun almennra heimilda um gististaði fyrir alla borgina, sem ætlað er að að stýra markvissar staðsetningu nýrra hótela og gististaða (sbr. ákvæði í töflu á mynd 3 hér að framan). Viðfangsefni breytingarinnar er einnig að skoða ákvæði um gististaði eftir einstökum landnotkunarsvæðum, þ.m.t. aðalgötur og kjarnar



Mynd 6. Skýringarmynd úr deiliskipulagisbreytingu fyrir Kvosina sem sýnir afmörkun þess svæðis sem takmarkar gististarfsemi við 23% byggingarmagns innan svæðisins

innan íbúðarbyggðar. Endurskoðun aðalgatna og kjarna innan íbúðarbyggðar miðar m.a. að því að vernda eldra verslunar- og þjónustuhúsnæði á jarðhæðum fyrir gistipjónustu. Einnig er til skoðunar að fjölga aðalgötum í þeim tilgangi að létta þrýstingi á miðborgina og þær aðalgötur sem eru þegar fyrir. Það gæti einnig dregið úr framboði gististaða án leyfis. Vegna sérstöðu miðborgarinnar var sjónum sérstaklega beint að svæðum sem liggja að miðborgarkjarnanum, einkum. svæði M1c. Í drögum að tillögu er lagt til að herða enn frekar að uppbyggingu gistipjónustu á því svæði, til samræmis við breytingartillögur fyrir svæði M1a(sjá einnig á adalskipulag.is)

Ný hótélalma við Grand hótél
Hönnun: Atelier arkitektar



Innviða og rekstrarkostnaður vegna mikils vaxtar ferðaþjónustu

Mikilli og hraðri fjölgun ferðamanna síðustu ár hefur fylgt umtalsvert álag á innviði og þjónustu borgarinnar. Sveitarfélögin fá í dag engar beinar skatttekjur af ferðamönnun, s.s. gistináttgjald, eins og víða tíðkast erlendis. Einu beinu tekjur borgarinnar sem rekja má til ferðamanna eru í formi aðgangseyris sem greiddur er þegar ferðamenn heimsækja söfn og sundstaði. Þá hafa ferðamenn nýtt sér almenningssamgöngur Strætó og greiða þar fargjald. Á móti kemur að aðsókn ferðamanna að söfnum, sundstöðum og Strætó veldur auknum rekstrarkostnaði vegna aukins mannafla, ræstingu o.fl.

Þá hefur umferð tengd flutningum á ferðamönnum með hópþingum af ýmsum stærðum aukist til muna í borginni og skapað aukið álag og umtalsverða aukna viðhaldsþörf á samgöngumannvirkjun. Borið hefur á því að ferðaþjónustuaðilar aki yfir gangstéttar og stíga og stöðvi á þeim til að taka farþega en gangstéttar eru í fæstum tilfellum hannaðar til að þola þannig þunga. Þá sýna rannsóknir að niðurbrot á vegum/götum er tengt öxulpunga en t.d. veldur níu tonna þungur öxull um 3000 sinnum meira niðurbroti á götu en eins tonns þungur öxull. Við þetta má bæta að aukinn fjöldi bílaleigubíla hefur haft í för með sér aukna notkun nagladekkja en rannsóknir sýna að nagladekk valda um 100 sinnum meira sliti á malbiki en dekk án nagla.

Reykjavíkurborg hefur með styrkjum tekið þátt í markaðssetningu landsins og borgarinnar. Borgin rekur einnig Höfuðborgarstofu og leggur árlega fram ákveðið framlag til reksturs Ráðstefnuborgarinnar Reykjavík. Borgin styrkir ýmsar hátíðar og viðburði, s.s. Iceland Airwaves, sem hafa bein áhrif á markaðssetningu borgarinnar og fjölda ferðamanna. Reykjavíkurborg styrkir einnig starfsemi Hörpu og Sinfóníunnar sem munu ásamt ofangreindu hafa vaxandi áhrif á ímynd borgarinnar sem áhugaverðrar menningarborgar.

Önnur áhrif af fjölgun ferðamanna má sjá á málafjölda hjá skipulagsfulltrúa sem hefur aukist töluvert. Árið 2014 voru fyrirspurnir og umsóknir varðandi gistileyfi 26 en árið 2016 voru þær orðnar 116. Sama á við um hjá byggingarfulltrúa en um 16% af samþykktu byggingarmagni árið 2016 var fyrir gististaði og veitingastaði. Töluvert flókið er að meta áhrif ferðaþjónustunnar á fjárhag borgarinnar enda eru óbein áhrif atvinnugreinarinnar mikil. Borgin hefur þannig ábata af aukningu gististaða í formi hærri fasteignagjalda en einnig hefur fjölgun þeirra sem starfa við ferðaþjónustu áhrif á útsvarstekjur borgarinnar. Á móti kemur að erfitt hefur reynst að manna stöður hjá borginni vegna aukinnar samkeppni um fólk. Þetta

á t.d. við um stöður hjá hverfastöð og garðyrkjuverkbækistöð borgarinnar sem staðsettar eru í miðborginni. Undirmönnun vegna verkefna í miðborginni leiðir til þess að núverandi starfsfólk er mestmegnis að sinna verkefnum í miðborginni á kostnað jaðarhverfa.

Samhliða vinnu starfshópsins er í gangi vinna á öðrum vettvangi við að meta nákvæmar tekjur og gjöld borgarinnar af ferðaþjónustu. Stefnt er að því að sú vinna muni betur leiða í ljós raunverulegan ábata og kostnað borgarinnar af fjölgun ferðamanna. Starfshópurinn hefur því að mestu leyti vísað þeirri vinnu í annan farveg.



Hótelverkefni við Tryggvagötu 10-14. Hönnuður: Gláma-Kím



Marriott Edition við Hörpuna
Hönnun: T-ark

Mælikvarðar

Umræða um ferðapjónustu á Íslandi hefur oft snúist um að telja fólk sem kemur til landsins. Það er skiljanlegt þar sem nær allir ferðamenn fara í gegnum sama flugvöllinn og eru þar taldir eftir þjóðernum og því er til mjög gott gagnasafn sem aðrir áfangastaðir eiga ekki. Þessi mælikvarði einn og sér gefur þó takmarkaðar upplýsingar fyrir Reykjavíkurborg þar sem það er mjög breytilegt hvort erlendir gestir gista í Reykjavík og hversu lengi. Því er lagt til að borgin horfi í auknum mæli á gistinætur sem lykilmælikvarða á umfang ferðapjónustu í Reykjavík. Gistinætur gefa góða vísbendinu um þann fjölda ferðamanna sem gista í borginni í hverjum mánuði og sýna þannig einnig hversu mikil húsnæðisþörf ferðapjónustunnar er sem hlutfall af heildarhúsnæðisþörfinni í Reykjavík. Aðrar evrópskar borgir nota einnig gistinætur sem mælikvarða á sína ferðapjónustu og auðveldar það alþjóðlegan samanburð.

Mælikvarðar Reykjavíkurborgar þurfa að taka til gæðaviðmiða frekar en umfangs. Borgin er í dag orðin með dýrari áfangastöðum í heiminum og því mjög mikilvægt að ekki verði gjá á milli væntinga um þau gæði sem eru keypt og þeirrar upplifunar sem gestir borgarinnar verða fyrir. Á meðal annarra mælikvarða sem hjálpa við að meta samkeppnishæfni ferðapjónustu í Reykjavík má nefna alþjóðlega mælikvarða á borð við RevPar og ADR sem sýna meðaltekjur á hvert herbergi á hverja lausa nótt. Greiningardeildir fjármálafyrirtækja hafa undanfarin ár tekið þessi gögn saman. Varðandi skipulagslega mælikvarða þar sem skoðuð eru þolmörk ákveðinna hverfa og jafnvel svæða innan hverfa væri gott að geta séð fjölda gististaða og hlutfall gistirýma og íbúðaeininga.

Mælikvarði	Skýring	Hver tekur saman
Gistinætur	Fjöldi sem gistir í borginni hverja nótt	Hagstofan
RevPar	Revenue per available room. Sýnir tekjur af hverju hótélherbergi sem er til reiðu hvern dag	
ADR	Average daily rate / Meðaltalsverð á nótt	
Framlegð sem hlutfall af tekjum tekjumtekjum	Mælir afkomu fyrirtækja í gistipjónustu. Tekjur að frádregnum breytilegum kostnaði.	Samtök aðila í ferðapjónustu hafa stundum tekið þessar tölur saman en ekki í fastri útgáfu
Ánægja gesta	Ferðamaður mælir með Reykjavík við vini og kunningja	Rannsóknir og Þróun
Ánægja íbúa		Höfuðborgarstofa
Hlutfall hótela í gæðakerfi	Til dæmis fjöldi hótela í Reykjavík sem eru í Vakanum	

Tafla 1: Áhugaverðir mælikvarðar í ferðapjónustu
Ljósmyndari: RagnarTh



Spá um fjölda ferðamanna

VSÓ ráðgjöf og ráðgjafafyrirtækið Analytica unnu haustið 2016 skýrslu fyrir Reykjavíkurborg um áhrif ferðaþjónustunnar í Reykjavík á húsnæðis- og vinnumarkað.

Í skýrslunni vinna þeir nýja spá um mögulega fjölgun ferðamanna til Íslands.

Árið 2020 telja VSÓ og Analytica vera 90% líkur á að fjöldi ferðamanna liggi á bilinu 3,2-5.9 milljónir ferðamanna og er væntigildið (miðspá) 4,3 milljónir.

Fjöldi ferðamanna getur því tvöfaldast næstu fimm árin og allt að fjórfaldast.

Væntigildið sýnir 39% vöxt í komu ferðamanna á komandi ári (2017) frá fyrra ári, 20% á árinu 2018, 17% árið 2019 og 23% vöxt árið 2020.

Nýting gistingu er að aukast yfir allt árið á Íslandi og nálgast metun á sumrin. Jafnvel yfir veturinn má orðið sjá mjög mikla nýtingu á hótélum og öðrum gistinguðum. Með aukinni aðsókn yfir vetrarmánuðina verður heildarnýting yfir árið meiri og flökt á milli árstíða er greinilega orðið minna.

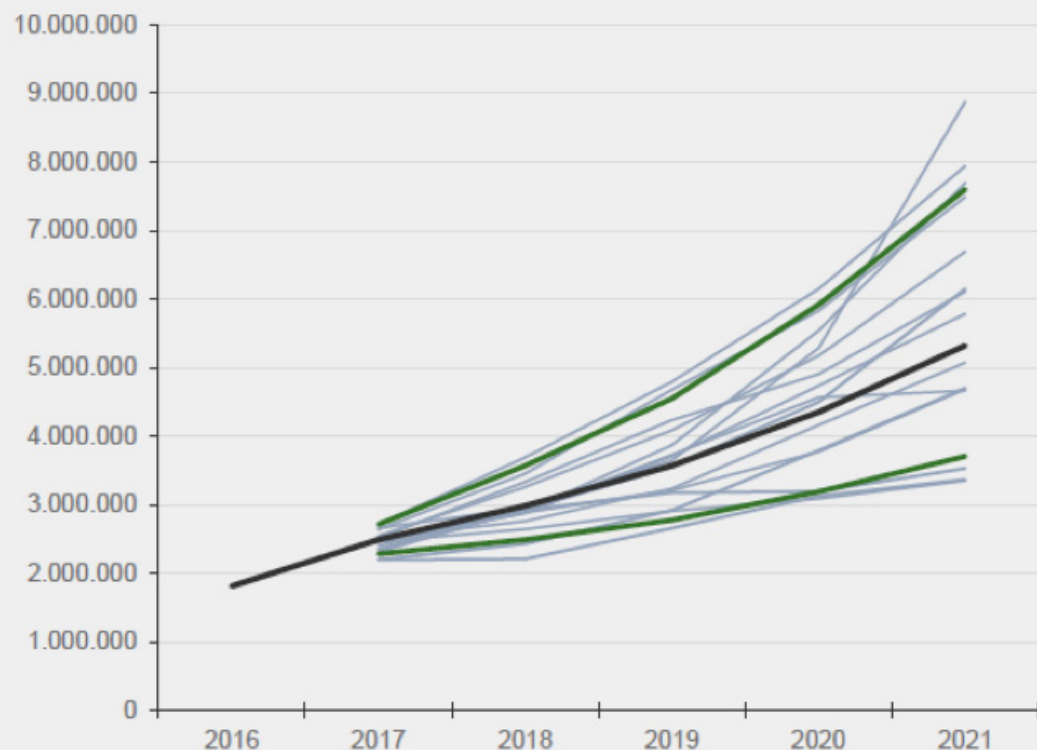
Skráðar gistingu á hótélum árið 2010 voru 1,05 milljónir á landinu öllu, þ.a. 768 þ. á höfuðborgarsvæðinu. Árið 2015 var skráður fjöldi gistingu á hótélum um 2,5 milljónir, þ.a. um 1,7 m. á höfuðborgarsvæðinu. Á sama tíma hefur nýtingarhlutfall herbergja á hótélum á landinu öllu aukist úr 55.3% í 78.8%.

Áætla má að heildarfjöldi gistingu á höfuðborgarsvæðinu hafi verið 3,6 milljónir talsins á árinu 2016. Miðað við breytingar á fjölda hótélryma má reikna með að í lok árs 2016 hafi verið minnst 14.100 gistirými til staðar á höfuðborgarsvæðinu.

Líklega má líta svo á að framboð heimagistingar sé mest á sumrin en að gistiheimilum sé að einhverju leyti lokað yfir háveturinn enda birtast toppar í heimagistingu yfir sumarmánuðina júní, júlí og ágúst en gistiheimilin rífa seglin frá desember til febrúar.

Ekki er hægt að draga ályktanir um annað en að óskráð gisting fylgi nokkurn veginn sama takti og skráð gisting þar sem fjöldi gistingu og nýting skráðra gistingu virðist haldast í hendur við fjölda ferðamanna til landsins.

Spá um fjölda ferðamanna til framtíðar



Mynd 1

Framvirk spá um fjölda ferðamanna byggt á reynslunni frá 2002. Spá Analytica. Gögn: Hagstofa Íslands

	5% neðri mörk	Væntigildi	5% efri mörk
2017	2.286.828	2.492.495	2.716.832
2018	2.492.589	2.984.565	3.572.861
2019	2.777.581	3.574.039	4.553.092
2020	3.190.502	4.351.944	5.917.879
2021	3.708.065	5.322.534	7.601.033



Sviðsmyndir

Til þess að setja þessar spár í samhengi við gististarfsemi í Reykjavík og þekkt uppbyggingaráform ákvað starfshópurinn að vinna fjórar mismunandi sviðsmyndir um fjölgun gistinátta. Betra er að vinna sviðsmyndir frekar en að leggja fram eina spá um þróun komandi ára í gististarfsemi í Reykjavík. Framtíðin er síkvik og allar spár úreldast á leifturhraða. Sviðsmyndir eru þekkt verkfæri í stefnumótun og snúast um að teikna upp líklega þróun á grundvelli ákveðinna drifkrafta. Á meðal drifkrafta sem hafa áhrif á komu ferðamanna til Íslands má nefna þolmörk innviða, samfélagsleg þolmörk, skattlagningu, deiliahagkerfið, náttúruvernd, alþjóðastjórnmál, alþjóðaviðskipti, náttúruhamfarir (á Íslandi) og gengi krónunnar.

Sviðsmyndirnar sem eru til skoðunar eru fjórar. Allar ganga þær út frá því að það verði 15% fjölgun á gistináttum á höfuðborgarsvæðinu á árinu 2017. Ein gerir ráð fyrir samdrætti (10% á ári) í kjölfarið, önnur hægum vexti (4%), sú þriðja kröftugum vexti (12%) og sú fjórða byggir á miðspá VSÓ sem gerir ráð fyrir mjög miklum vexti. Það er því rétt að áréttast að VSÓ spáin telur 50% líkur á því að fjöldi ferðamanna verði meiri en miðspáin. Hópurinn telur þó líklegt að bæði samgöngulegir og samfélagslegir innviðir muni ekki bera slíkan vöxt. Í skýrslu VSÓ kemur fram að hlutfall komu erlendra ferðamanna til landsins og seldra gistinátta á höfuðborgarsvæðinu hafi undanfarin ár verið um 2,0 (þ.e. að fyrir hvern erlendan gest sem kemur til landsins séu seldar tvær gistinætur á höfuðborgarsvæðinu). Þegar þessar tölur eru skoðaðar í hverjum mánuði árið 2016 kemur í ljós að í janúar var hlutfallið tveir en það lækkar undir einn í júlí og hækkar svo ekki aftur upp í nema 1,47 í desember.

Sviðsmynd B Jafn vöxtur (4% á ári)	Sviðsmynd D Mjög hraður vöxtur
Sviðsmynd A Samdráttur (-10% á ári)	Sviðsmynd C Kraftmikill vöxtur (12% á ári)

Sviðsmyndirnar gera ráð fyrir svipaðri nýtingu, svipuðu hlutfalli gistinátta í höfuðborginni miðað við landið allt og hlutfall heimilisgistingar af heildinni. Allar þessar breytur hafa hreyfst mikið undanfarin ár og geta haft mikil áhrif á spána. Horft er til þekktra uppbyggingarverkefna á sviði gistipjónustu á höfuðborgarsvæðinu og dregið úr eða bætt í verkefni eftir því sem forsendur sviðsmynda gefa ástæðu til.

Grunnmatið byggir á öflun fréttu um verkefni í þróun og er gert ráð fyrir því að áætlanir eigenda eins og þær koma fram í fjölmiðlum standist. Þó er gert ráð fyrir því að það taki tvö ár frá því að framkvæmdir hefjist þar til gististaður opni. Miðað við þekkt áform er hægt að gera ráð fyrir að 543 ný hótélherbergi bætist við árið 2017, 622 bætist við árið 2018 en árið 2019 verði rísaár þar sem 1.220 herbergi bætist við. Árið 2020 eru einungis áform um að bæta við 360 herbergjum.

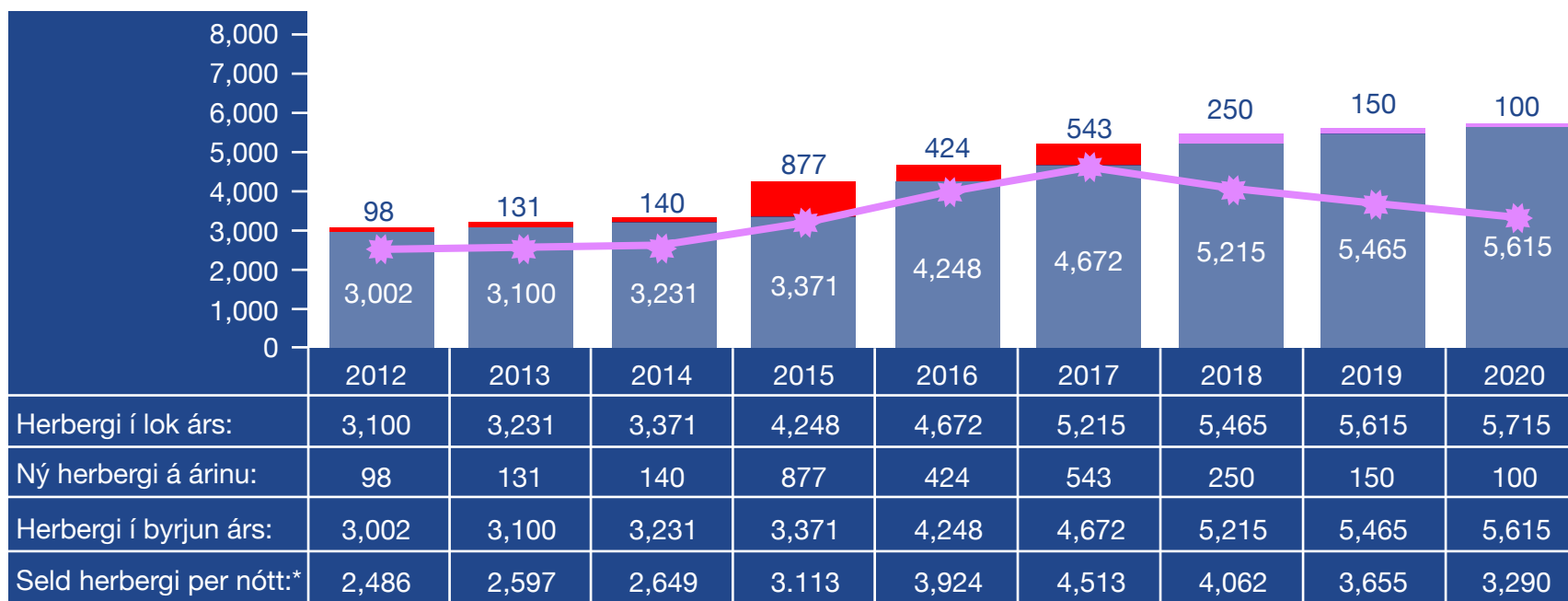
Telja má líklegt að sum hótélverkefni sem á að ljúka 2019 færast yfir á 2020 þar sem framkvæmdir hafa ekki hafist á sumum þróunarreitum þar sem gert er ráð fyrir að framkvæmdum ljúki tveimur árum eftir að þau hefjast.

Við teljum líklegt að vöxtur seldra gistinátta í Reykjavík verði að jafnaði lægri en fjölgunerlendra ferðamanna til landsins. Ástæðan er tvíþætt, annars vegar hefur gæðastöðum utan höfuðborgarsvæðisins fjölgað og hins vegar hefur ferðamönnum fjölgað umtalsvert hraðar en gistirýmum og nýting í höfuðborginni komin að efstu mörkum á háönn.

Sviðsmynd A – Samdráttur

Þessi sviðsmynd gerir ráð fyrir því að atburður eða röð atburða leiði til harkalegs samdráttar á komu ferðamanna til landsins sem nemi um 10% á ári. Ný herbergi verða þá 500 á næstu þremur árum og nýting í júlí fellur niður í 60%. Svona samdráttur hefði keðjuverkandi áhrif á hagkerfið og gæti valdið samdrætti í eftirspurn eftir íbúðar-, verslunar- og veitingahúsnæði með samsvarandi samdrætti í byggingariðnaðinum. Gengi krónunnar fellur og verðbólga eykst. Þau gistifyrirtæki sem eru best búin undir harðari eru þau sem hafa lægstu skuldsetninguna, bestu staðsetninguna og mestu gæðin. Slík fyrirtæki munu halda lengst út. Eigendur airbnb leiguíbúða munu í auknum mæli setja sínar íbúðir á leigumarkað eins og smærri

gistiheimili utan póstnúmera 101, 105 og 107. Einhver hótélverkefni munu fara í þrot og vera yfirtekin af kröfuhöfum sem eru í flestum tilvikum stóru viðskiptabankarnir. Nokkur verkefni munu væntanlega klárast en umtalsvert fleiri munu stöðvast og verða hálfbyggðir byggingarkroppar algeng sjón á ákveðnum svæðum í borginni. Þau verkefni sem skemmst eru á veg komin munu fara í naflaskoðun og jafnvel breytast úr hreinum hótélverkefnum í blandaða byggð. Aftur verður algengt að sjá frumkvöðlasetur eins og Hugmyndahúsið og pop-up starfsemi í illa nýttu húsnæði á góðum stöðum. Myndast mun þrýstingur á skipulagsyfirvöld að heimila breytingu á lifandi jarðhæðum í íbúðir.

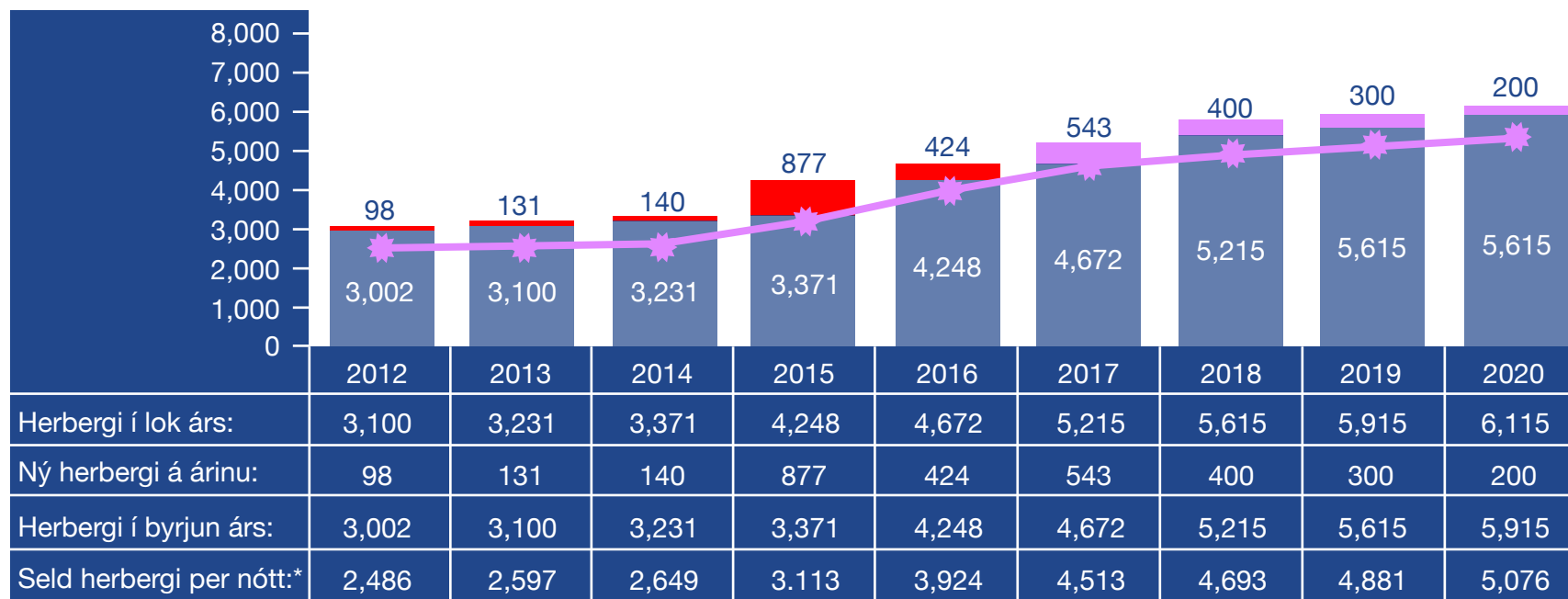


* Í júní hvers árs

Sviðsmynd B – Hægur vöxtur

Þessi sviðsmynd gengur út frá því að frá og með árinu 2018 verði vöxtur í ferðapjónustu hóflegur, eða aðeins minni en meðaltal evrópskra borga hefur verið undanfarin ár, eða um 4% á ári til ársins 2020. Hér gerum við aftur ráð fyrir að hluti verkefna frestist eða breytist þannig að um 900 ný hótélherbergi bætist við á höfuðborgarsvæðinu í stað 2.200. Nýting hótélherbergja í júlí mun vera um 83%. Hluti annarra verkefna sem þegar er skipulagður mun færa sig yfir í íbúðamarkaðinn þar sem mikil framkvæmdarár eru framundan. Þetta mun leiða til þess að jafnvægi kemst á íbúðamarkaðinn hraðar en spáð er í dag. Verkefni sem eru enn á þróunarstigi munu sum hver verða endurskoðuð eða jafnvel sett í bið á meðan beðið er átekta. Sum verkefni

hafa verið fjármöggnuð miðað við áframhaldandi hraðvöxt og munu því lenda í vandræðum og jafnvel veðköllum. Þetta getur leitt af sér hreyfingar á markaðnum þar sem skammtímafjárfestar færa sig úr ferðapjónustu yfir í aðrar atvinnugreinar.

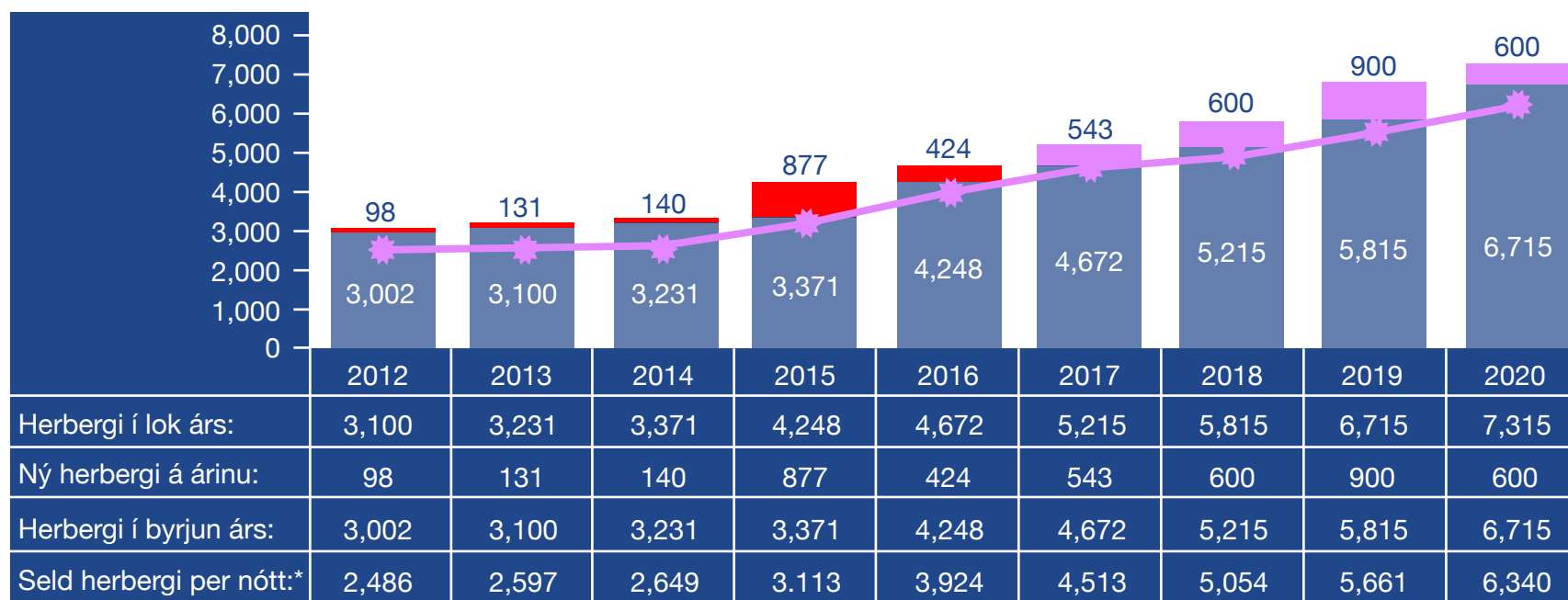


* Í júní hvers árs

Sviðsmynd C – Kraftmikill vöxtur

Nú er gert ráð fyrir því að vöxturinn verði nokkuð öflugur en þó ekki jafn mikill og undanfarin ár þannig að hann mælist um 12% aukning á seldum gistináttum á höfuðborgarsvæðinu. Í þessari sviðsmynd verða öll þau herbergi sem eru fyrirhuguð byggð og haldið áfram að þróa hluta þeirra verkefna sem eru nú í skoðun. Nýting í júlí verður 90% þrátt fyrir þessa uppbyggingu. Mikil fjárfesting verður í hótélum og byggingarmarkaðurinn verður þétt setinn þar sem mikil uppbygging verður á íbúðarhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu á sama tíma auk þess sem fyrirtæki stækka við sig í auknum mæli. Airbnb íbúðum fjölga skart þar sem uppbygging nýrra hótélherbergja verður hægar en fjölgun ferðamanna.

Umræður um mikla fjölgun hótela halda áfram og borgaryfirvöld munu líklegast stækka kvótasett svæði til þess að koma til móts við umræðuna. Fjárfestar munu halda áfram að leita uppi ný svæði til þess að byggja hótél á og gæti það stutt við þróun á borgarlínu þar sem hótél í nágrenni við stöðvar hennar myndu strax skapa mikla umferð utan háannatíma íbúa á leið til og frá vinnu.

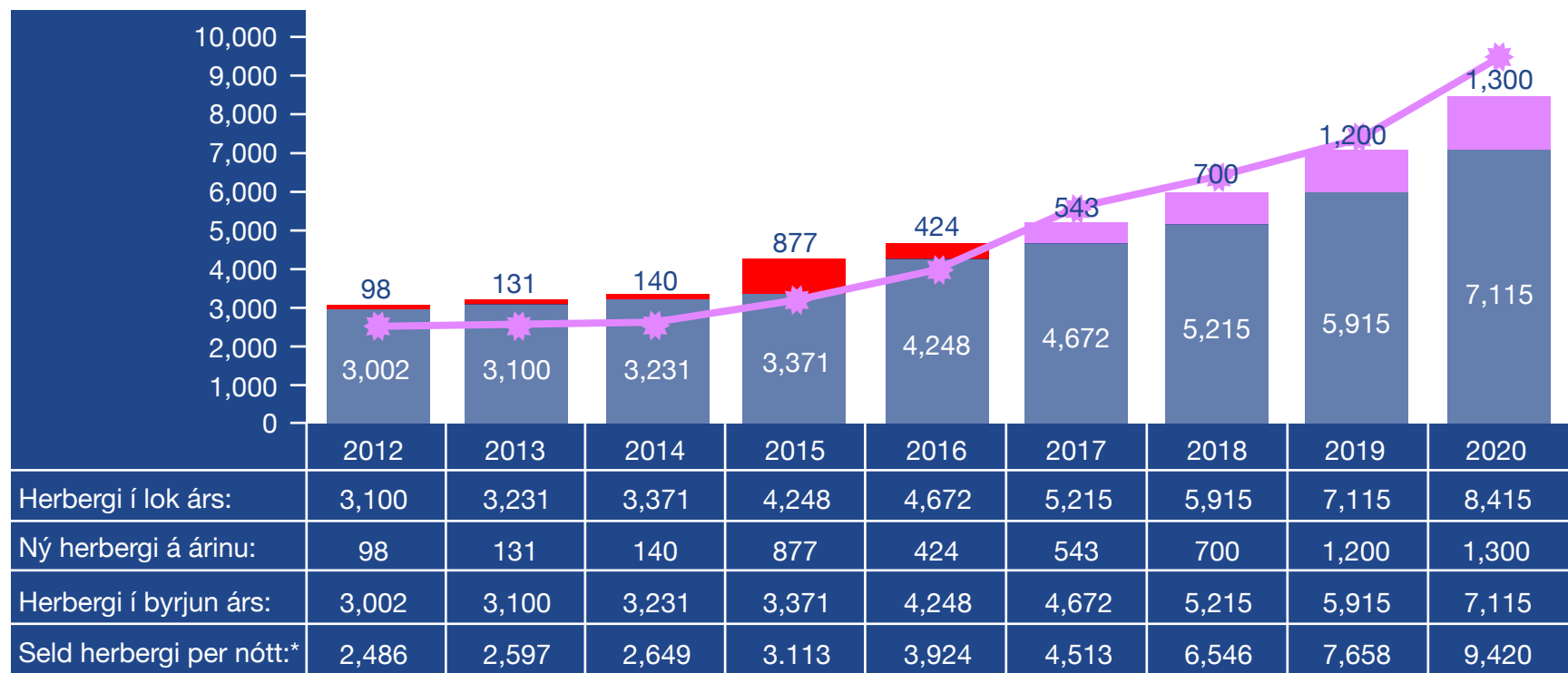


* Í júní hvers árs

Sviðsmynd D – Miðspá VSÓ

Miðspá VSÓ gerir ráð fyrir því að árið 2018 fjölgi ferðamönnum um 20%, árið 2019 um 17% og verði svo 23% árið 2019. Sviðsmynd D byggir á því að vöxtur í seldum gistináttum verði jöfn þessari miðspá. Ef þessi vaxtaspá gengur eftir þá verða öll herbergi sem eru nú í skoðun byggð og aukinn kraftur settur þau verkefni sem hér eru sett til skoðunar. Þar til viðbótar mun koma upp fjöldi nýrra hótélverkefna á höfuðborgarsvæðinu og suðvestur horninu. Þrátt fyrir að í þessari sviðsmynd séu byggð 3.500 herbergi á næstu fjórum árum gerir spálíkanið ráð fyrir því að seldar verði 20% fleiri gistinætur heldur en er gistirými fyrir í júlí. Með öðrum orðum verður mikil umframeftirspurn eftir gistirými sem mun færa sig yfir í nágrannasveitafélög og í heimagistingar. Hlutfall gististarfsemi í heildarbyggingarframkvæmdum verður með því

hæsta sem það hefur farið í. Miklar framkvæmdir verða í hótélbyggingum og upplifun fólks af því að hótél séu að yfirtaka landið verður sífellt algengari. Mikil tímapressa leiðir til þess að hætta verður á því að það gleymist að skapa gott umhverfi fyrir fólk á meðan á framkvæmdum stendur. Þessi vöxtur kallar á mikla fjölgun starfsmanna í ferðaþjónustu sem mun að stórum hluta koma frá öðrum löndum og auka þrýsting á uppbyggingu á hagkvæmu húsnæði. Það gæti gerst að slíkt húsnæði verði að miklu leyti byggt upp í ytri jaðri atvinnusóknarsvæðis höfuðborgarsvæðisins á Suðurnesjum, Suðurlandi og Vesturlandi. Þetta gæti leitt til aukinnar stéttaskiptingar og félagslegra vandamála.



* Í júní hvers árs

Ný stefna um gististarfsemi í Reykjavík

Áskoranir Reykjavíkurborgar, eins og þær birtast í þessari stefnu eru að hlúa að ungri og vaxandi atvinnugrein á sama tíma og þess er gætt að íbúar upplifi sig ekki sem gesti í eigin borg. Reykjavík hefur vaxið mikið sem áfangastaður í ferðaþjónustu og er mikil fjárfesting í borginni sem má rekja beint til ferðaþjónustu. Fjöldi vanrækttra svæða hafa fengið bætt útlit og eru nú borginni til sóma. Einnig hefur þjónustuframboð íbúa aukist mikið á undanförunum árum og má þar sem dæmi nefna að veitingastaðir í miðborginni eru nær tvöfalt fleiri nú um áramót en þeir voru um síðustu aldamót.

Á sama tíma hefur umræða um neikvæð hliðaráhrif ferðaþjónustu vaknað. Helstu atriðin sem talin eru þar til eru mikill fjöldi hótela í miðborginni, ruðningsáhrif heimagistingar á húsnæðismarkað og fábreytni verslunar þar sem minjagripabúðir þykja of algengar. Þá hefur gististarfsemi færst á ný svæði og aukið þrýsting á íbúðarhúsnæði og valdið truflun í íbúðarhverfum. Einnig hefur akstur fólksflutningsbifreiða með ferðamenn um þröngar götur í miðborginni valdið umtali. Þessi atriði eru vel þekkt hjá hraðvaxtaborgum í ferðaþjónustu og eru þær farnar að hafa víðtækt samráð til þess að deila upplýsingum um tilraunir sínar við að stjórna betur uppbyggingu innan sinna borgarmarka. Einnig hefur skort vönduð gögn til þess að efla umræðu um kostnað borgarinnar af miklum vexti í ferðaþjónustu en tekjur hennar hafa ekki vaxið í takt við tekjuvöxt ríkissjóðs þar sem tekjur af ferðamönnum koma að mestu leyti frá veltusköttum en stærsti tekjustofn sveitafélaga, útsvarið, kemur af launatekjum.

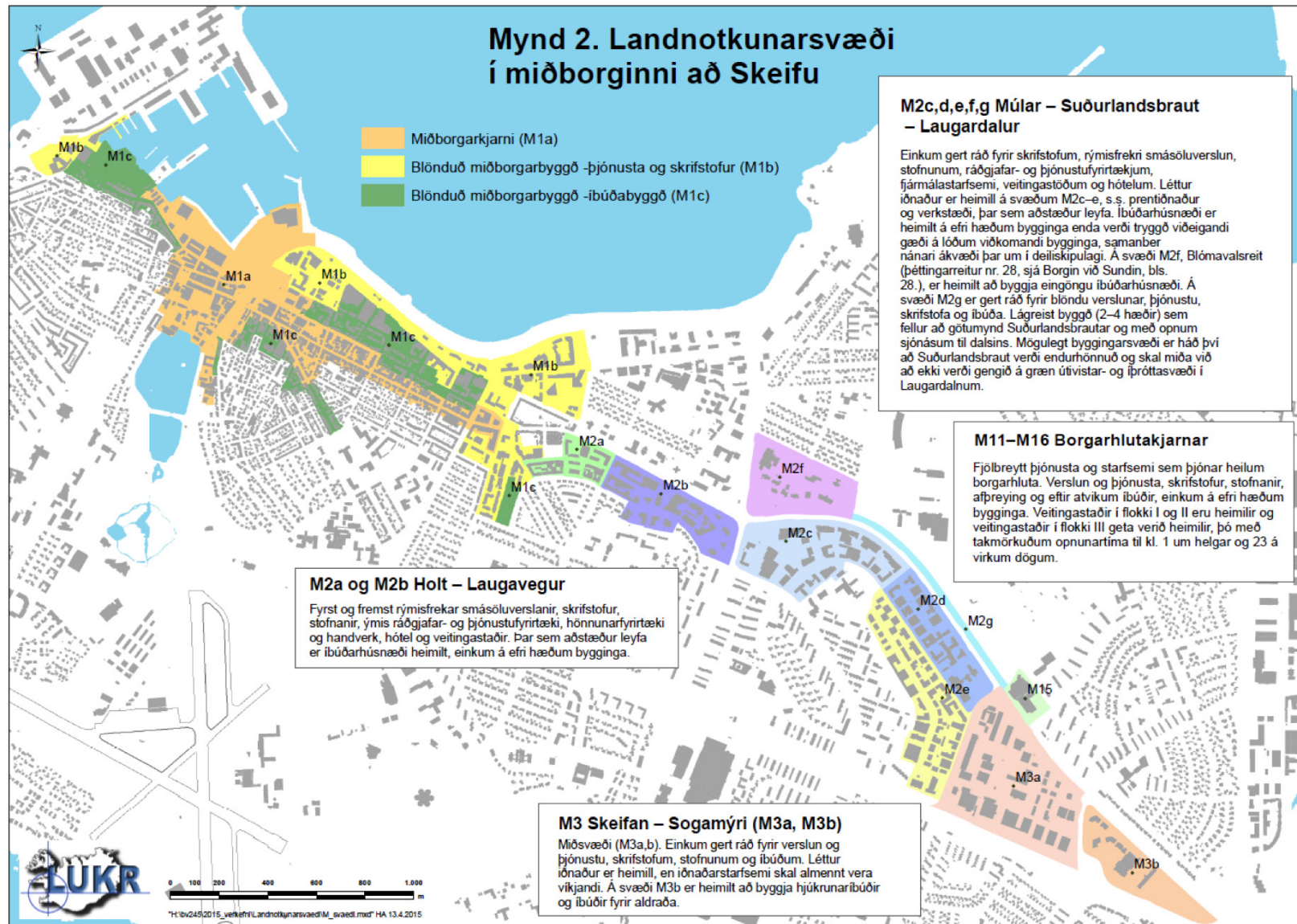
Reykjavíkurborg hefur þegar gripið til aðgerða til að stemma stigu við fjölgun gististaða á ákveðnum svæðum þar sem hætta er á að starfsemi verði of einsleit. Almenn er gististarfsemi ekki heimil á íbúðasvæðum, búið er að setja takmarkanir á gististarfsemi í Kvosinni og unnið er að takmörkunum á breytingum húsnæðis í gististarfsemi við Laugaveg og Hverfisgötu. Búast má við að slíkar takmarkanir verði settar á fleiri svæðum.

Skynsamlegt er að gera breytingar í mörgum smáum áföngum frekar en fáum stórum stökkum, bæði vegna óvissu um framtíðarþróun og eins að rennt er nokkuð blint í sjóinn með það hvernig einstök skipulagsákvæði virka í reynd. Auk stöðugrar rýni og endurskoðunar á gildandi skipulagsákvæðum er mikilvægt að huga að því að móta skýrari framtíðarsýn fyrir þessa öflugustu atvinnugrein borgarinnar og meta almennt áhrif hennar á þróun borgarinnar til lengri framtíðar.



Meta skal hvort setja eigi frekari takmarkanir á gistipjónustu á svæðum M1b og mögulega svæða sem liggja næst miðborginni (M2a og M2b Holt-Laugavegur). Þó þarf að taka tillit til reynslu væntanlegra takmarkana á svæðum M1a og M1c innan miðborgarinnar og framtíðarþróunar ferðarpjónustu.

Lagt er til að framtíðarvexti gististarfsemi í Reykjavík verði í auknum mæli stefnt að miðsvæðum sem liggja til austurs frá miðborginni, um ásin Borgartún-Kirkjusand-Köllunarklett og einkum á þróunarsvæði aðalskipulagsins (Örfirisey-Keldur), þar sem uppbygging Borgarlínu er fyrirhugað.



Mynd 5: Miðsvæði aðalskipulags Reykjavíkur þar sem heimildir fyrir gististaði eru án mikilla takmarkana. Mögulega eru tækifæri fyrir borgina að kynna þessi svæði nánar sem þróunarsvæði fyrir gististarfsemi.

Borgin getur ýtt undir þessa þróun með því að bjóða til sölu fasteignir og lóðir á þessum svæðum. Nokkrir þéttingarreitir eru í þróun þar sem borgin gæti boðið fram lóðir undir ferðapjónustu sem eru utan þéttustu starfsemi miðborgarinnar. Þessi áform þurfa að skoðast í samræmi við þéttingu íbúðasvæða og sérstaklega í samræmi við mótun stöðva fyrir borgarlínunna.

Fremur en að leggja fram ákveðinn lista er lagt til að metið verði á hverjum þróunarreit, hvort hann henti sem eign til þess að stuðla að dreifingu á ferðapjónustu um borgina. Ef það er talið áhugavert verði skoðað hvaða skilyrði eða hvatar gætu hentað í mögulegu sölufæri. Dæmi um skilyrði eða hvata geta verið eftirfarandi:

Dæmi um gæðamarkmið fyrir skipulag/uppbyggingu/rekstur nýrra svæða	Dæmi um hvata
- Framkvæmdaaðilar, í samráði við borgina, setja af stað samkeppni um skipulag og/eða hönnun. - Framkvæmdaaðilar taka frumkvæði að íbúðasamráði, halda íbúðafundi, óska eftir hönnunartillögum frá íbúum. - Framkvæmdaaðilar úthluta ákveðnu hlutfalli kostnaðar uppbyggingar í landslagshönnun, almenningssými og gróður, sem er opið almenningis - Fjölgun lifandi jarðhæða sem nýtist aðliggjandi íbúum, t.d. matvöruverslun, smásöluverslun, þjónusta og veitingastaðir, sem geta starfað óháð gististarfsemi	- Aukning á byggingarmagni, - Auka hæðir ofan á byggingar - Afsláttur á bílastæðum - Breytt landnotkun fyrir gististarfsemi, þ.e.a.s. breyta landnotkunarheimildum á svæðum þar sem gististarfsemi er ekki heimiluð.

Bröð uppbygging á þróunarsnum mun kalla á skýrari ákvæði á lykilmíðsvæðum (t.d. við Holtin, Suðurlandsbraut, Múla, Grensás og Skeifu) um nýtingu jarðhæða þar sem löng hefð er fyrir lifandi starfsemi, þ.e. verslanir, þjónusta og veitingastaði og fyrirbyggja að þeim verði ekki umbreytt í líflausar, lokaðar jarðhæðir. Heimilt verði að nota jarðhæðir fyrir lifandi starfsemi hótelsins, s.s. móttöku, morgunverðarsal/veitingastað, en ekki verði gert ráð fyrir svefnálmum á jarðhæðum. Hér þyrfti að horfa til ákvæða í miðborginni um virkar götuhliðar.

Það kann að vera orðið tímabært að móta heildarsýn um skipulag ferðapjónustunnar og gististarfsemi, sem kallar á umfangsmeiri breytingar á aðalskipulaginu en hér hefur verið lýst að framan. Til grundvallar heildrænni

sýn þarf að ráðast í frekari greiningarvinnu, úttektir og stefnumörkun á afmörkuðum þáttum ferðapjónustunnar og áhrif hennar á aðra þætti í borgarsamfélaginu.

Endurskoðun atvinnustefnu borgarinnar og ferðamálafestefnu eru grundvallarforsendur sem þarf að vinna að samhliða mögulegri breytingu á aðalskipulagi. Meðal þess sem þarf að ráðast í er mat á áhrifum áframhaldandi uppbyggingar ferðapjónustunnar á aðrar atvinnugreinar í borginni. Er ferðapjónustuna að ryðja burt annarri atvinnustarfsemi úr borginni? Dregur hún úr nýsköpun í öðrum greinum og hvaða hagrænu áhrif getur það haft, t.d. á tekjusköpun (útsvar) í borginni? Eða er hún fyrst og fremst viðbót við aðra atvinnuuppbyggingu? Í þessu samhengi þarf að skoða nánar:

- a. Hvað kallar áframhaldandi vöxtur á mikið land, nýbyggingar, nýja íbúa og íbúðir?
- b. Þarf að endurmeta forsendur aðalskipulags varðandi heildarþörf fyrir land og húsnæði?
- c. Hvaða áhrif hefur ferðapjónustan á umferð og ferðavenjur?

Efferðapjónustan ryður burt annarri starfsemi í miklum mæli (með umbreytingu húsnæðis), er mikilvægt að geta mætt þörf þeirrar starfsemi annars staðar innan borgarinnar. Gera þarf greiningu á því hvað meðalferðamaðurinn kallar á marga fermetra húsnæðis og þannig mætti meta uppbyggingarþörfina út frá fyrirbyggjandi spám um fjölgun ferðamanna, að minnsta kosti til skemmri tíma. Þar þarf meðal annars að skoða að hversu miklu leyti þörfinni er mætt með nýbyggingum eða umbreytingu núverandi húsnæðis. Einnig þarf að setja af stað greiningu á umferðarsköpun við mismunandi gerðir hótela og gististaða, ekki síst til að skapa grunn að því að meta bílastæðapörfina. Þá þarf að kanna betur áhrif gististaðanna á nærumhverfið, m.a. að hve miklu leyti ferðamaðurinn styður við verslun og þjónustu í viðkomandi hverfi. Og svo bein áhrif ferðapjónustunnar á rekstur borgarinnar, sem vikið er að í þessari skýrslu.

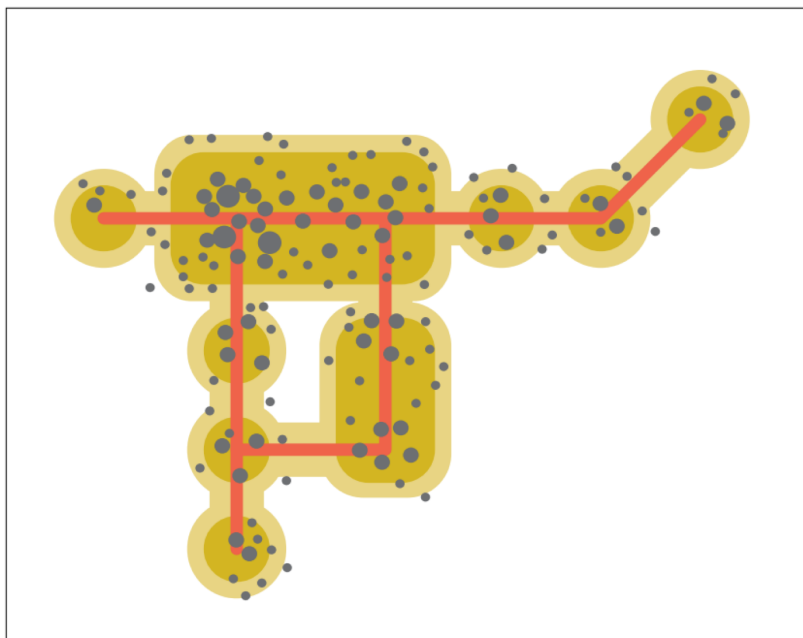
Vegna óvissu um áframhaldandi vöxt ferðapjónustunnar til lengri tíma gæti verið skynsamlegt að hvetja rekstraraðila til að hanna hótél með þeim hætti að auðveldara verði að koma þeim í önnur not ef kreppir að. Íbúðahótél hafa þann kost umfram sérhæfðar hótélbyggingar að auðvelt væri að koma slíkum íbúðum á húsnæðismarkað, ef þörf væri á. Í þessu samhengi þarf þó að huga að því að staðsetning hótélíbúðanna sé á svæðum sem eru ákjósanleg fyrir íbúðarbyggð.

Huga þarf að því að setja ákveðnari markmið um gæði gististaðanna og þróa hvatakerfi fyrir rekstraraðila að gera betur í uppbyggingu hótela og umhverfis þeirra, eins og vikið er að hér að neðan. Meta þarf að hversu miklu

leyti slík gæðamarkmið væru fest í skipulagsáætlunum eða verði sett fram sem samningsmarkmið sem samþykkt eru í borgarráði.

Reykjavíkurborg getur stigið frekari skref til að stuðla að dreifingu gististarfsemi (og annarrar atvinnustarfsemi) með því að vinna, í samráði við hin sveitarfélögin, áætlun um dreifingu gististarfsemi og benda á möguleg þróunarsvæði utan Reykjavíkur sem fyrirhuguð Borgarlína getur opnað sem ákjósanleg uppbyggingarsvæði. Hvatar fyrir þróunaraðila til að færa sig á þessi svæði væri aðgengi að kerfinu, bílastæðakröfur sem eru minna íþyngjandi en núverandi skipulagsáætlanir gera ráð fyrir og möguleikar á umfangsmeiri uppbyggingu vegna nálægðar við kerfið.

Reykjavíkurborg getur einnig tekið frumkvæði að frekari aðgerðum til að ná fram markmiðum um dreifingu gististarfsemi um höfuðborgarsvæðið. Til dæmis gæti borgin fjármagnað gerð leiðbeininga um gæðamarkmið fyrir nýja uppbyggingu sem gæti nýst öðrum sveitarfélögum, til dæmis varðandi hönnun bygginga og almenningsskýma, tryggja að uppbygging færi með sér þjónustu sem nýtist íbúum svæðanna o.s.frv. Vegna stöðu sinnar sem höfuðborg er æskilegt að borgin taki frumkvæði í þessum málaflokki enda



Mynd 6. Skýringarmynd úr svæðisskipulagi Höfuðborgarsvæðisins 2040 sem sýnir samspil skilvirkra samgangna og uppbyggingarsvæða. Miðborg Reykjavíkur verði tengd öðrum miðsvæðum með nýju samgöngukerfi sem geti ferðast hratt og örugglega þeirra á milli. Möguleikar á nýjum þróunarsvæðum fyrir gististarfsemi opnast því í miðkjörnum annarra sveitarfélaga utan Reykjavíkur, auk jaðarsvæða sem tengjast á línuna.

eru það hagsmunir borgarinnar að höfuðborgarsvæðið styrkist og bæti samkeppnishæfni sína, ásamt því að það eru hagsmunir borgarinnar að gestir geti ferðast um svæðið án þess að auka álag á innviði borgarinnar með tilheyrandi kostnaði, áreiti og mengun.

Áhrif gististarfsemi og heimagistingar á húsnæðismarkað eru ágætlega kunn en skipulag er mikilvægt tæki fyrir sveitarfélög til að hafa áhrif á dreifingu og umfang gististarfsemi. Önnur áhrif sem eru minna þekkt eru áhrif á annað húsnæði: skrifstofuhúsnæði og smásöluverslun. Leiða má líkur að því að framboð á góðu skrifstofuhúsnæði hafi farið minnkandi í miðborginni með tilkomu stærri hótela í þeirra stað. Gististarfsemi getur einnig haft neikvæð áhrif á jarðhæðir húsa þar sem áður var smásöluverslun eða önnur þjónusta á borð við hárgreiðslustofur eða minni skrifstofur, en dæmi eru um að heilar jarðhæðir húsa séu nýttar undir hótelaufgreiðslu og afleidda þjónustu: töskugeymslur, morgunverðarsalir, biðsalir, en þess konar nýting getur vart talist lífandi starfsemi sem nýtist öðrum gestum og íbúum miðborgar.

Mikilvægt er að þróa stýritæki í skipulagi og skapa hvata þar sem ný hótél auka fjölbreytni með nýjum verslunar- og þjónusturýmum, í stað þess að fækka þeim. Í skipulagi er hægt að gera kröfur um almenningsskými, góð verslunarrými og að hótélstarfsemin haldi sig til hlés í borgarumhverfinu.

Nýta má skipulag sem hvata til að beina starfsemi á ákveðin svæðin og skiptir sköpum að upplýsingagjöf sveitarfélaganna til uppbyggingaraðila sé skýr um hvar þessi svæði séu staðsett. Einnig getur sveitarfélag tryggt að skipulag þessara svæða sé opið fyrir gististarfsemi, að skilmálar fyrir uppbyggingu séu einfaldir og ekki íþyngjandi.

Einnig má nýta skipulag sem hvata fyrir gæði, til dæmis með því að heimila aukið byggingarmagn á ákveðnum þróunarsvæðum: að því gefnu að lóðarhafar uppfylli beiðni borgarinnar um hágæða uppbyggingu sem nýtist fleirum en einungis gestum gististaðanna. Óskir borgarinnar í þessum efnum gætu verið óskir um skipulags- og/eða hönnunarsamkeppni; hönnun og uppbygging hágæða almenningsskýma; fjölgun nýs verslunarhúsnæðis á jarðhæðum eða veitingahús.



Sýn og stefna

Starfshópurinn leggur til eftirfarandi sýn og stefnu um gistipjónustu í Reykjavík.

Meginmarkmið gististarfsemi í Reykjavík er eftirfarandi:

Gististarfsemi í Reykjavík skal vera fjölbreytt og skila hámarksávinningi fyrir íbúa, samfélagið allt og rekstraraðila

Stefnan er sett fram í nokkrum markmiðum sem eru unnin út frá þeim áskorunum og tækifærum sem stefnuvinnan hefur leitt í ljós. Markmiðum er skipt upp í tvo meginefnisþætti:

- A. Fjölbreytni
- B. Hámarks ávinningur íbúa, samfélags og fyrirtækja

A. Fjölbreytni

Einsleit atvinnustarfsemi skapar áhættu fyrir samfélagið. Það er að öllu jöfnu öruggara að fjölbreytni ríki. Þetta á einnig við um gististarfsemi. Mikilvægt er að hún sé sem fjölbreyttust, að í Reykjavík nái flóran yfir stór hágæðahótel, lítil gistiheimili og allt þar á milli. Einnig er mikilvægt að fá erlenda rekstraraðila til hliðar við íslenska til þess að tryggja hraðan þekkingarflutning á þeim hugmyndum og aðferðum sem gefast best í rekstri á heimsvísu. Það er ekki raunhæft að gististarfsemi dreifist jafnt um öll hverfi borgarinnar heldur mun hún þéttast í ákveðnum kjörnum. Því er leitast við að tryggja að hlutfall gististarfsemi verði ekki of ráðandi á neinu svæði og ennfremur mun borgin stuðla að þróun nýrra kjarna þar sem gististarfsemi getur verið drifkraftur nýrrar uppbyggingar.

Eftirfarandi markmið eru sett varðandi fjölbreytni gististarfsemi í Reykjavík:

1. Gististarfsemi verði ekki of ráðandi starfsemi í neinu borgarhverfi
2. Gististarfsemi dreifist sem jafnast um borgina
3. Fjölbreytni verði í tegund gististaða

B. Hámarks ávinningur íbúa, samfélagsins og fyrirtækja

Íbúar njóta ýmis ávinnings af öflugri ferðapjónustu sem getur verið atvinnuveitandi, tækifæri til aukatekna með útleigu á herbergi eða íbúð á meðan viðkomandi er í fríi, sem og aukið framboð þjónustu sem íbúar njóta eins og fleiri veitingastaða, tónleika. eða nýrra áfangastaða sem eru aðgengilegir í beinu flugi. Til að þetta sé mögulegt og starfsemin geti gefið af sér til samfélagsins er mikilvægt að hún sé efnahagslega sjálfbær.

Eftirfarandi markmið eru sett varðandi ávinning íbúa, samfélagsins og fyrirtækja:

1. Gististarfsemi bæti hverfisbrag og umhverfi í sínu hverfi
2. Sveitafélög fái hlutdeild í gistináttagjaldi
3. Upplýsingar um gististaði og rekstrarleyfi séu skýr og aðgengileg öllum

Aðgerðaráætlun

Til þess að færast nær þessari framtíðarsýn og ná þessum markmiðum er lögð fram aðgerðaráætlun sem setur fram ítarlegri markmið, mælikvarða og aðgerðir. Undir hverju markmiði eru settir fram mælikvarðar til að meta árangur stefnunnar. Auk mælikvarða eru settar fram kostnaðarmetnar aðgerðir sem miða að því að ná markmiðum stefnunnar ábyrgðaraðila.

A. Fjölbreytni

A.1 Gististarfsemi verði ekki of ráðandi starfsemi í neinu borgarhverfi
Mælikvarðar:

1. Hlutfall gistiherbergja í miðborginni, af öllum herbergjum á höfuðborgarsvæðinu, lækki
 1. aðgerð: Hámarksuppbyggingarheimildir verði settar á svæði þar sem vöxtur gististarfsemi hefur verið mikill.
- Ábyrgð: USK**
2. aðgerð: Reykjavíkurborg leiti samstarfs með öðrum sveitarfélögum innan SSH um að dreifa gististarfsemi um höfuðborgarsvæðið og styrkja þar með önnur atvinnusvæði á sama tíma og minnka álag á ákveðin hverfi Reykjavíkur.

Ábyrgð: Borgarstjóri

A.2 Gististarfsemi dreifist sem jafnast um borgina

1. aðgerð: Borgin setji fasteignir og lóðir utan miðborgar á sölu undir gististarfsemi

Ábyrgð: SEA í samstarfi við USK

2. aðgerð: Bjóða skal SSH samstarf um kortlagningu áhugaverðra þróunarreita á höfuðborgarsvæðinu undir ferðaþjónustu og gististarfsemi þar á meðal tjaldstæði

A.3 Fjölbreytni verði í rekstri gististaða

1. aðgerð: Sett verði markmið í aðalskipulag sem stuðli að fjölbreytni gististaða innan svæða

Ábyrgð: USK

2. aðgerð: Við eignasölu borgarinnar undir gististarfsemi verði lögð fram skilyrði um nýnæmi í starfseminni

Ábyrgð: SEA

3. aðgerð: Við endurskoðun atvinnustefnu aðalskipulagsins með áherslu á ferðaþjónustuna verði öll borgin til umfjöllunar

Ábyrgð: USK og MOF

B. Hámarks ávinningur íbúa, samfélagsins og fyrirtækja

B1. Gististarfsemi skal vera virðisaukandi fyrir hverfið og bæta hverfisbrag

1. aðgerð: Við eignasölu og í samningsmarkmiðum við þéttingarreit verður leitast eftir því að uppbyggingaraðilar hafi samráð við nærumhverfið og leitist eftir því að koma með starfsemi sem bæti hverfið

Ábyrgð: SEA og USK

B2. Sveitafélög fái hlutdeild í gistináttagjaldi

1. aðgerð: haldið verði áfram viðræðum við stjórnvöld um sanngjarna hlutdeild sveitafélaga í gistináttagjaldi

Ábyrgð: Borgarstjóri

B3. Upplýsingum um gististaði og rekstrarleyfi eru skýr og aðgengileg öllum

1. aðgerð: Gögnum um gististaði í Reykjavík verði safnað og þau birt í Árbók Reykjavíkur. Sérstaklega verði safnað gögnum um: fjölda gististaða, gerð þeirra, gistinætur og staðsetningu

Ábyrgð: SBB

2. aðgerð: Gögn um gististaði í Reykjavík verði aðgengileg í Borgarvefsjá

Ábyrgð: USK

3. aðgerð: Höfuðborgarstofa gefi árlega út tölfraðilegt yfirlit yfir stöðu ferðaþjónustu í Reykjavík þar á meðal gististarfsemi

Samantekt

Mikilvægt er að uppbygging gististarfsemi sé fjölbreytt og til hagsbóta fyrir íbúa, samfélagið og rekstraraðila.

Vöxtur í gistipjónustu í Reykjavík hefur ekki haldið í við vöxt í komu ferðamanna og er nýting í borginni kominn í hæstu hæðir. Mikil uppbygging er fyrirhuguð til þess að koma til móts við þennan vöxt og eru fyrirbyggjandi áform um 4.700 ný hótélherbergi í borginni.

Út frá þeim sviðsmyndum sem settar voru upp er ljóst að ef fjölgun seldra gistinguáttanna verður meira en um það bil 6% þá verður af flestum þessum verkefnum. Það er því mjög líklegt að það verði áframhaldandi mikill vöxtur í uppbyggingu hótela á komandi árum.

Reykjavíkurborg hefur sett hámark á uppbyggingarheimildir fyrir gistipjónustu innan Kvosarinnar og er fyrirhugað að setja hámark á svæði í kringum Laugaveg. Mikilvægt er að fjölga þeim svæðum þar sem slíkt hámark er til staðar til þess að stýra væntingum jafnt íbúa sem uppbyggingaraðila til framtíðarinnar.

Til hliðar við auknar takmarkanir á miðsvæðum ætti borgin að hvetja til uppbyggingar á þróunarreitum eftir þróunarárs aðalskipulagsins.

Afla þarf frekari gagna um gististarfsemi í borginni og nýta þær upplýsingar við framtíðarstefnumörkun.

Heimildaskrá

IBT, World Travel Trends 2016-2017, http://www.itb-berlin.de/media/itb/itb_dl_all/itb_presse_all/World_Travel_Trends_Report_2016_2017.pdf

Bondi.is, Hótel Saga í 50 ár, http://www.bondi.is/files/vidhengi/sogublad_50_ara.pdf

Reitir, Eignasafn- sögulegt yfirlit, <http://www.reitir.is/is/reitir/eignasafn/hotel-reitir>

Orri Steinarsson, arkitekt hjá Ivantspijker í Hollandi, samskipti um tölvupóst

UNWTO, <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284418145>

Daily Mail, The 20 Travel Experiences Millennials Revealed, http://www.dailymail.co.uk/travel/travel_news/article-3938280/The-20-travel-experiences-millennials-revealed-swimming-Iceland-s-Blue-Lagoon-ranking-No1.html

CCN, (<http://www.cntravellerme.com/gallery/1633-six-most-googled-travel-destinations-of-2016>)

Iceland Naturally: 2016 consumer research in the US,

Rannsóknir og ráðgjöf: Erlendir ferðamenn í Reykjavík 2004-2016

CityLab, <http://www.citylab.com/housing/2016/04/airbnb-rentals-berlin-vacation-apartment-law/480381/>

Barcelona reitaskipting: <https://image-store.slidesharecdn.com/43c26eb4-1662-4631-b68f-fe83e2da0f01-original.jpeg>

Amsterdamborg, hótélþróunarsvæði: <http://maps.amsterdam.nl/hotels/?LANG=en>



Hótel á Landsímareit
Hönnun: THG Arkitektar

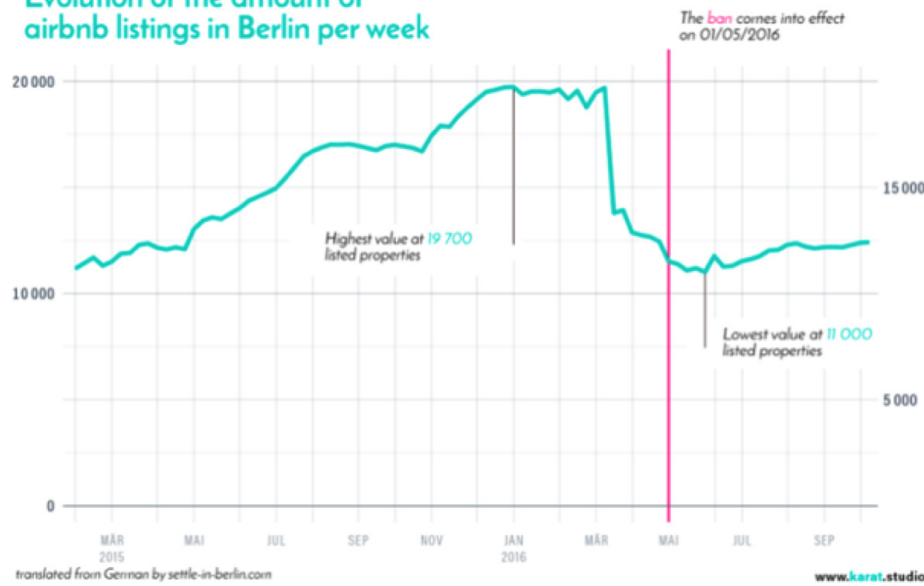
Viðauki: Aðgerðir erlendra borga

Reykjavík fylgist reglulega með öðrum evrópskum borgum sem eru einnig að taka á móti hratt vaxandi fjölda ferðamanna. Nokkrar þeirra hafa nýlega gert tilraunir til þess að koma ákveðnum böndum á vöxt gistirýma með nýjum reglum. Hér verður stuttlega minnst á aðgerðir hjá Berlín, Amsterdam og Barcelona.

Berlín – Ný reglugerð um Airbnb íbúðir

Þann fyrsta maí á síðasta ári setti Berlínarborg nýja reglugerð um íbúðaleigu. Þar er lagt almennt bann við skammtímaleigu til ferðamanna. Enn verður heimilt að leigja herbergi innan íbúða til ferðamanna að því gefnu að fermetrar herbergisins fari ekki yfir 50% heildarfermetra íbúðarinnar. Samkvæmt grein í vefritinu CityLab munu íbúðareigendur geta sótt um leyfi fyrir heimagistingu til stjórnvalda í sínu borgarhverfi. Í umsókninni þarf að tilgreina ítarlega ástæður fyrir því af hverju þeir þurfa að leiga íbúðina í heimagistingu og geta yfirvöld hafnað umsóknum ef ástæðurnar þykja ekki nægilega vel rökstuddar. Lögin eru með þeim þyngstu í heimi þar sem sektir fyrir að brjóta þau geta numið 100.000 evrum eða um 15 milljónum króna. Íbúðum á airbnb fækkaði skart í kjölfar lagasetningarinnar en íbúar og þýskir fjölmiðlar hafa bent á að þær ættu að hafa fækkað meira miðað við það hversu afdráttarlaus lögin eru. Hjalögð mynd sýnir þróun á fjölda íbúða.

Evolution of the amount of airbnb listings in Berlin per week

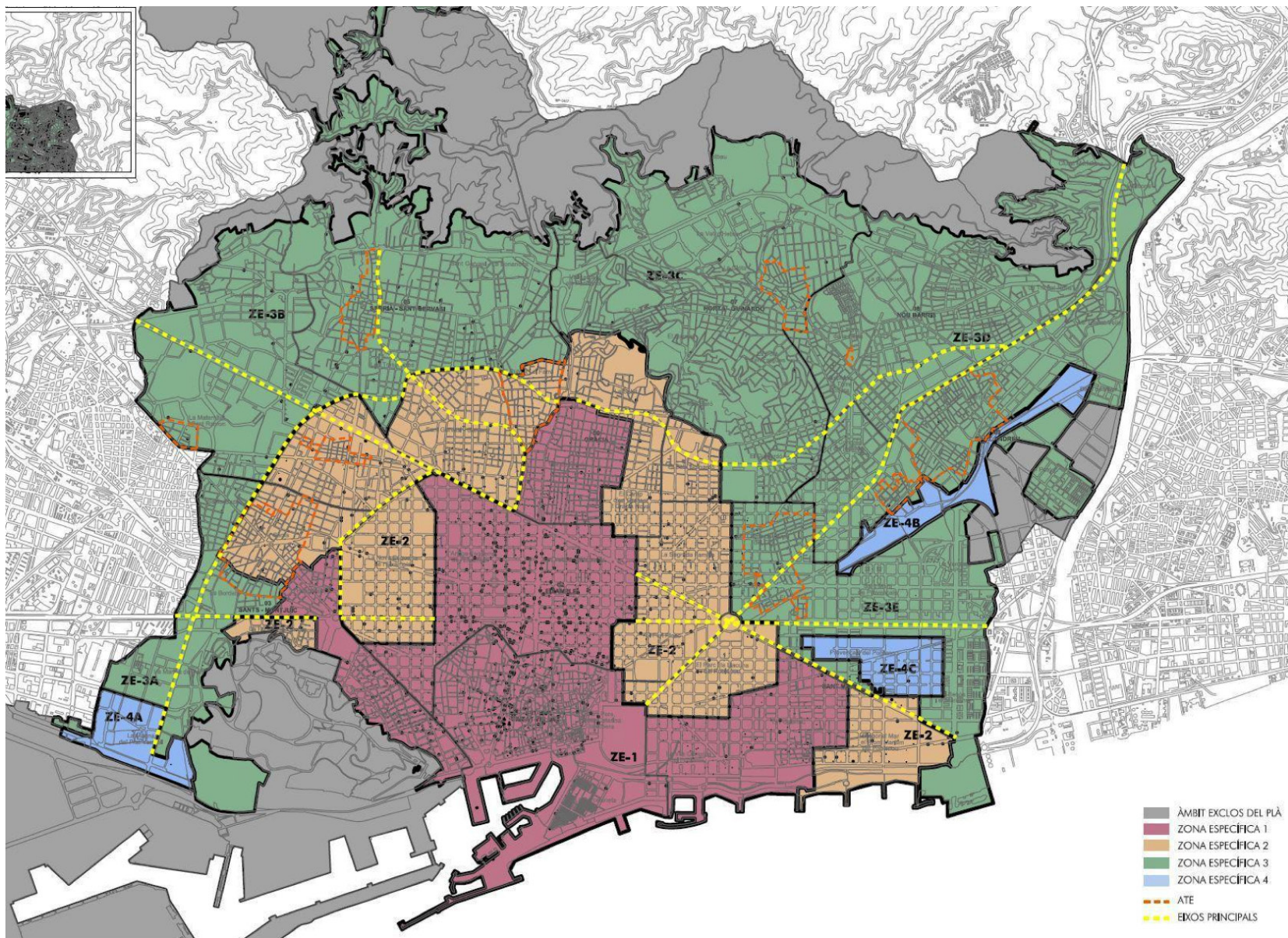


Mynd 6. : Þróun á fjölda skráðra airbnb íbúða í Berlín. Heimild: CityLab

Barcelona – ný stefna

Barcelona hefur undanfarin misseri haft algert framkvæmdastopp á öllum hótélum. Í janúar 2017 samþykkti borgarráðið stefnu um uppbyggingu á hótélum innan borgarmarkanna. Meginreglan í stefnunni er að ekki verði gengið á íbúðahúsnæði með gististarfsemi. Bann er lagt á nýjar heimagistingaríbúðir þar til lokið verður við að vinna sérstaka stefnu um þær. Stefnan um gististarfsemi skiptir borginni upp í fjögur svæði:

1. Miðsvæði– fækkun á gistirýmum til langs tíma
Engir nýjir gististaðir fá hér leyfi. Rekstarleyfi fellur niður ef hótél eða gistiheimili lokar. Nýr staður getur þá ekki sótt um rekstur á grunni sömu heimilda.
2. Jaðar miðborgar – núverandi magn gistirýmis haldist
Ef gististaður lokar þá má opna annan með sama herbergjafjölda
3. Önnur hverfi – stýrður vöxtur
Það má opna nýja og stækka þá sem fyrir er að því gefnu að þeir verði ekki of margir
4. Þróunarsvæði – tækifæri til gististarfsemi
Ákveðin þróunarsvæði innan borgarmarkanna eru sérstaklega tilgreind en jafnframt ákvarðað hámark á fjölda hótélherbergja í þeim: 1.500 í Marina de Prat Vermell, 3.000 í La Sagrera og 2.600 í Barcelona @22.



Mynd 7: Svæðismörk gististefnu Barcelona

Amsterdam hótelfstefna

Ný hótelfstefna tók gildi í Amsterdam síðastliðinn janúar (2017). Á stórum hluta borgarinnar munu yfirvöld ekki leyfa nýja hótelfstarfsemi. Innan vissra svæða miðborgarinnar mun reglan „Nei, nema...” gilda fyrir umsóknir um gistipjónustu. Ef umsóknin uppfyllir hinsvegar fyrirfram skilgreind atriði, mun undantekningarferli verða sett af stað og umsóknin hugsanlega vera leyfð.

Hvers konar fyrirtæki?

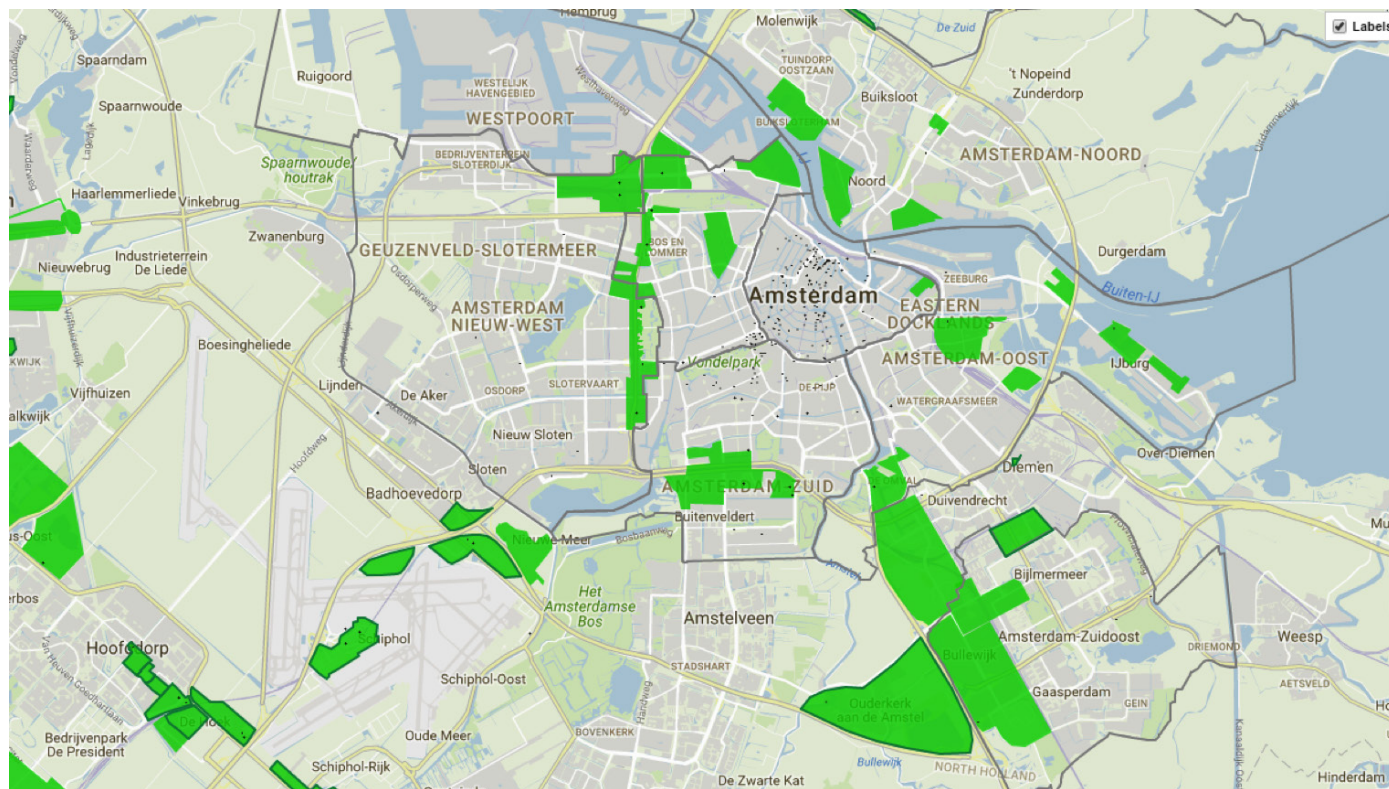
Stefnan gildir fyrir fyrirtæki starfandi í hóteliðnaði; fyrir aðila sem reka næturgisting gegn gjaldi í atvinnuskyni. Hótel er skilgreint sem svefnaðstaða fyrir einn eða fleiri aðila, sem fer fram með bókun fyrir eina eða fleiri nætur. Lágmarks veitingar eru einnig fánlegar fyrir næturgesti, eða vegfarendur. Hótel skilgreiningin á einnig við farfuglaheimili og farfuglaheimili, sem bjóða ekki upp á veitingar. Stefnan gildir

einnig fyrir fyrir lengri dvalartíma, svo og hóteliðbúðir með 12 mánaða hámarks dvalartíma.

Stefnan á við um alla gististaði sem í deiliskipulagi falla undir ákveðna flokka. Þessi nýja hótelfstefna á einnig við þegar um endurbreytingar á eldri húsum er að ræða, breyttri starfsemi, eða stækkun á núverandi hótelfstarfsemi.

Yfirlit yfir svæði

Á sérstöku korti skilgreind svæði þar sem borgaryfirvöld munu ekki leyfa nýja hótelfstarfsemi. Deiliskipulagsbreyting mun ekki vera samþykkt, né munu leyfi fyrir hótelfrekstri verða veitt. Á kortinu er einnig yfirlit yfir þau svæði þar sem hótelfstarfsemi verður leyfð gegn ströngum skilyrðum (Amsterdamborg)

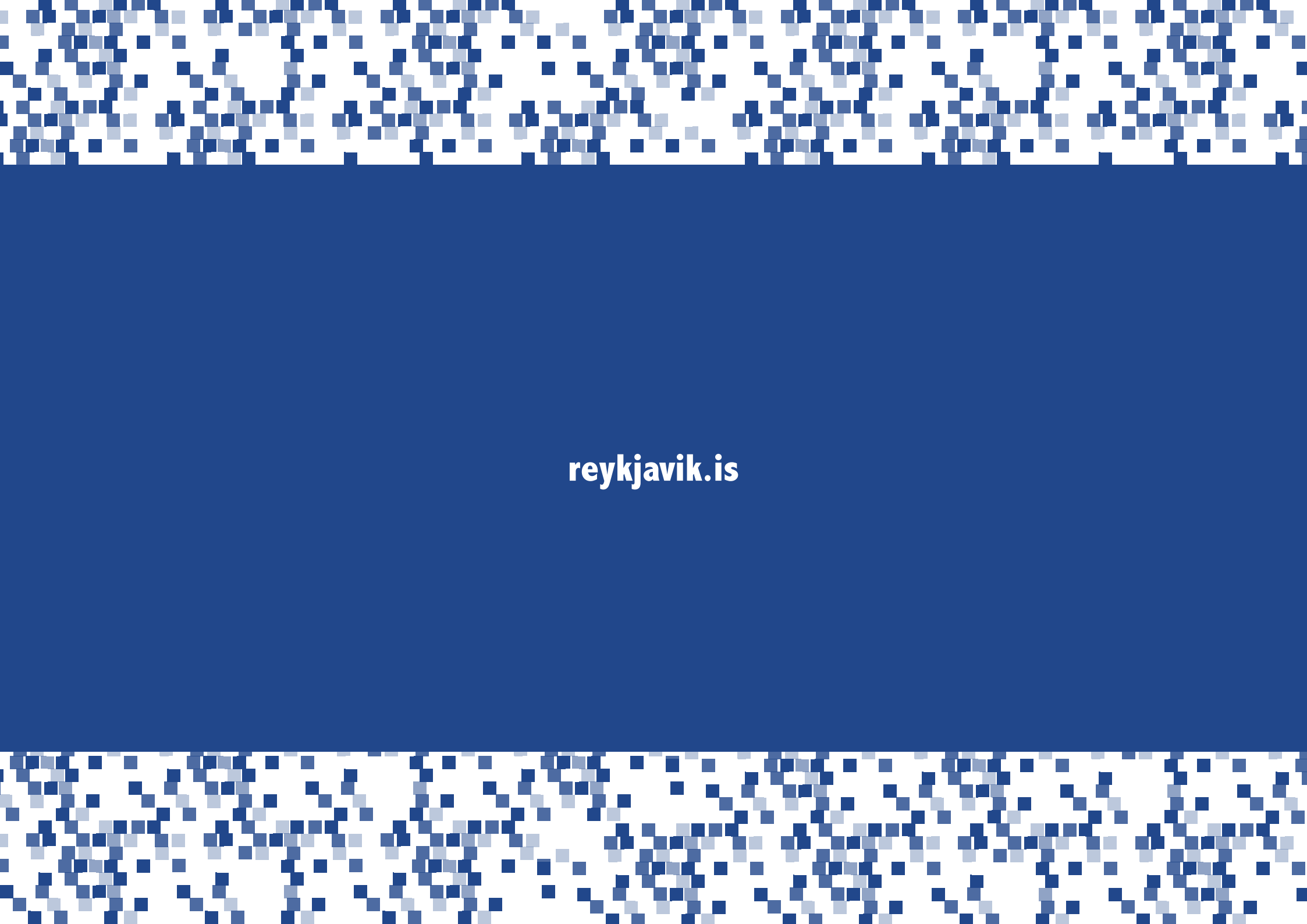


Umsóknarferli

Umsækjandi fyllir út þar til gert umsóknareyðublað. Vinnuhópur sem samanstendur af ráðgjöfum og sérfræðingum fjallar um umsóknirnar. Ráðgjafateymið skoðar hvort að nálgunin uppfylli þau skilyrði sem sett eru til að fá undanþágunarleyfi, og hvort að umsóknin sé nægilega sannfærandi til að fara út í deiliskipulagsbreytingar. Borgarstjórn og borgarfulltrúar viðkomandi hverfis (borgarhluta) afla sér ráðgjafar hjá vinnuhópnum og munu að lokum ákveða hvort að umsóknin verði tekin til afgreiðslu. Skilyrði og skref í umsóknar- og framkvæmdaferlinu

Skilyrðin eru fremur ströng og ítarleg. Á meðal helstu atriða má nefna:

- Yfirlitskort, hvar á kortinu er umsóknin?
- Verkáætlun og skilyrði – útfylling umsóknar
- Hótelstarfsemin fær t.d. undanþágu vegna metnaðarfullrar vöru og þjónustu sem er ekki til staðar í borginni, 'branding' og upplifun sem er einstök osfrv
- Samráð við nærumhverfið, umsækjandi sýnir fram á að hafa haft samráð við hagsmunahópa og að góð sátt myndast um starfseminu í hverfinu.
- Sjálfbær þróun samkvæmt viðurkendum stöðlum, BREAA NL eða LEED
- Samfélagsleg ábyrgð í fyrirtækjarekstri skv hollenskum stöðlum
- Skipulagslegir rammar og stefnumál, hvernig passar umsóknin inn í stefnu og ramma sem yfirvöld setja hótelstarfsemi, svæðisskipulag höfuðborgarinnar, (Amsterdam Regio), aðalskipulag Amsterdam, deiliskipulags viðkomandi reitis
- Aðrir þættir
- Ráðgjöf vinnuhóps um hótelstefnu til stjórnenda borgarinnar varðandi umsókn (jákvæð / neikvæð)
- Drög að umsókn
- Drög að samningum og frekari skilyrðum fyrir samvinnu á milli lóðarhafa og borgaryfirvalda



reykjavik.is