

Reykjavík, 13. júní 2017

R16060029

166

bp

Borgarstjóri
Dagur B. Eggertsson

Skýrsla starfshóps um heimagistingu og íbúðagistingu í Reykjavík

Hjálögð skýrsla starfshóps um heimagistingu og íbúðagistingu í Reykjavík, dags. 12. júní 2017, sem skipaður var með erindisbréfi þann 19. júlí 2016 er hér með send ábyrgðarmanni starfshópsins, borgarstjóra.

Bjarni Þóroddsson
starfsmaður starfshóps

Hjálagt:
Skýrsla starfshóps um heimagistingu og íbúðagistingu í Reykjavík, dags. 12. júní 2017



SKÝRSLA STARFSHÓPS UM HEIMA- OG ÍBÚÐAGISTINGU

Júní 2017



EFNISYFIRLIT

1.	Inngangur.....	3
1.1.	Tillögur starfshópsins	4
1.2.	Breytingar á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald – innleiðing breytinga vegna gististaða.....	5
2.	Kortlagning á stöðu heimagistingar og íbúðagistingar í Reykjavík.....	9
2.1.	Greining Deloitte á þróun Airbnb íbúða í Reykjavík fyrir starfshópinn	9
2.2.	Rekstrarleyfi, byggingarleyfi og eftirlit með breyttri notkun.	14
2.3.	Fjármálaskrifstofa: innheimta fasteignagjalda	18
2.4.	Heilbrigðiseftirlit: útgefin starfsleyfi.....	18
2.5.	Skrifstofa eigna og atvinnuþróunar.....	19
2.6.	Höfuðborgarstofa	23
2.7.	Lög um fjöleignarhús.....	26
3.	Stefnumörkun Reykjavíkurborgar um heimagistingu og íbúðagistingu.....	30
3.1.	Stefna um gististarfsemi í aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030.....	30
3.2.	Skipulagsbreytingar sem takmarka gististarfsemi	36
3.3.	Aðalskipulagsbreytingar vegna heimilda um gististarfsemi	38
3.4.	Eftirlit með heimagistingu og íbúðagistingu.....	39
4.	Lagaumhverfi í öðrum borgum – Hvað hefur verið gert til að vernda íbúðabyggð?	42
5.	Spá um framtíðarþróun og líklegar sviðsmyndir	50

INNGANGUR

Starfshópur um heimagistingu og íbúðagistingu í Reykjavík var skipaður af borgarstjóra með erindisbréfi dags. 19. júlí 2016 og í honum sitja Helga Björk Laxdal, skrifstofustjóri borgarstjórnar, sem einnig er formaður hópsins, Halldóra Hrólfsdóttir, verkefnisstjóri hjá skipulagsfulltrúa, Áshildur Bragadóttir, forstöðumaður Höfuðborgarstofu, Ívar Örn Ívarsson, lögfræðingur á fjármálaskrifstofu, Óskar Torfi Þorvaldsson, yfirverkfræðingur hjá byggingarfulltrúa, sem áheyrnarfulltrúi Óskar Ísfeld Sigurðsson, deildarstjóri heilbrigðiseftirlits, ásamt Hrólfi Jónssyni, skrifstofustjóra eigna og atvinnuþróunar, sem sat í hópnum til að byrja með en vék svo sæti og setti Valdimar Karl Guðlaugsson í sinn stað. Valdimar lét af störfum hjá á skrifstofu eigna og atvinnuþróunar og kom Óli Örn Eiríksson inn sem fulltrúi skrifstofunnar á lokasprettinum. Einnig lagði Gylfi Ástbjartsson, ráðgjafaverkfræðingur hjá byggingarfulltrúa, hópnum lið. Með hópnum starfaði Bjarni Þóroddsson, verkefnastjóri á skrifstofu borgarstjórnar. Hópurinn fundaði alls 13 sinnum, þar af voru tveir stórir samráðsfundir með öllum umsagnaraðilum sem koma að veitingu rekstrarleyfa. Starfshópurinn fékk einnig fjölda gesta til sín: Harald Sigurðsson, deildarstjóra stefnumótunar og greiningar hjá umhverfis- og skipulagssviði, Harra Ormarsson, lögfræðing hjá umhverfis- og skipulagssviði, Nikulás Úlfar Másson byggingarfulltrúa, Sigurbjart Halldórsson, byggingatæknifræðing hjá byggingarfulltrúa, Jón Viðar Matthíasson slökkviliðsstjóra, Sigurð G. Hafstað frá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu, Kristín Mía Magnússon, ráðgjafa hjá Expectus, og Viktoríu Júlíu Laxdal frá skrifstofu borgarstjórnar.

Í erindisbréfi hópsins kom fram að heimagisting og íbúðagisting í Reykjavík hefði aukist mikið samhliða verulega auknum ferðamannastraumi. Mikilvægt væri að afla heildstæðra upplýsinga um fjölda íbúða í útleigu í Reykjavík, um líklegar sviðsmyndir um þróun heimagistingar og íbúðagistingar og hvaða stefnuvalkosti Reykjavíkurborg hefur í málaflokknum. Samþykktar hafa verið breytingar á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007 (heimagisting og flokkar veitingastaða). Í lögunum er gert ráð fyrir að heimagisting verði eingöngu skráningarskyld en samkvæmt eldri lögum voru gerðar allar sömu kröfur í umsóknarferli til að öðlast rekstrarleyfi fyrir heimagistingu og giltu um aðra gististaði, svo sem hótél eða gistiheimili.

Starfshópnum var svo gert að skoða hvaða valkosti Reykjavíkurborg hefði í málaflokknum og setja fram drög að stefnu borgarinnar um heimagistingu og íbúðagistingu, m.a. um skilgreiningu skammtímagistingar, íbúðagistingar og heimagistingar. Fjallað skyldi um heimildir íbúðaeigenda í fjöleignarhúsum til skammtímaleigu og hlutfall íbúða undir slíka starfsemi í fjöleignarhúsum. Starfshópurinn átti að setja fram tillögur um hvernig haga mætti eftirliti á grundvelli laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007, með síðari breytingum (heimagisting og flokkar veitingastaða).

Starfshópurinn átti einnig að skoða alþjóðlega þróun heimagistingar og íbúðagistingar, hvað hefur verið gert erlendis til að vernda íbúðabyggð og spá fyrir um framtíðarþróun og líklegar sviðsmyndir um þróun heimagistingar og íbúðagistingar í Reykjavík. Að lokum var óskað eftir tillögum um frekari aðgerðir Reykjavíkurborgar í málaflokknum m.t.t. stefnu borgarinnar um heimagistingu og íbúðagistingu og erlendra fyrirmýnda.

TILLÖGUR STARFSHÓPSINS

1. Lagt er til að Reykjavíkurborg óski þegar í stað eftir viðræðum um tvíhliða samning við Airbnb þar sem markmiðin taki m.a. mið af þeim samningum sem fyrirtækið hefur gert við borgaryfirvöld í Amsterdam og London. Í þeim samningum er m.a. kveðið á um að þak sé sett á skráningu eigna við ákveðinn dagafjölda (60 eða 90 daga). Ef ætlunin er að bjóða eignina til lengri leigu þarf að afhenda Airbnb afrit af gistileyfum og skráningarnúmer.
2. Lagt er til að Reykjavíkurborg beiti sér fyrir frekari einföldun í regluverki og óski m.a. eftir því í viðræðum við ríkisvaldið að breyta starfsleyfisskilyrðum í lögum um mengunarvarnir og hollustuhætti á þann hátt að gerðar verði aðrar og einfaldari kröfur í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Þannig myndi heimagisting falla utan starfsleyfisskyldu og mögulega vera einungis skráningarskyld hjá heilbrigðisyfirvöldum.¹ Einnig er lagt til að Reykjavíkurborg óski eftir endurskoðun laga um fjöleignarhús með það að augnamiði að skýrt verði í lögnum hvort og hvenær er þörf á samþykki meðeigenda fyrir leyfisskyldri gististarfsemi sem atvinnustarfsemi annars vegar og heimagistingu hins vegar og þá samþykki hve margra.
3. Lagt er til að Reykjavíkurborg að hafi forgöngu í því að koma af stað samráðs- og upplýsingavettvangi þeirra aðila sem koma að rekstrarleyfisveitingu og eftirliti innan málaflokksins í þeim tilgangi að skiptast á nauðsynlegum upplýsingum, forgangsraða og jafnvel samræma aðgerðir eftirlitsaðila.
4. Lagt er til að Reykjavíkurborg auki verulega upplýsingagjöf til borgaranna um gististarfsemi, bæði um skilyrði og málsmeðferð leyfisveitinga og um útgefnar umsagnir og leyfi. Til þess að auka líkurnar á því að stefnumörkun Reykjavíkurborgar í málaflokknum skili sér er lagt til að komið verði upp gagnvirku korti af Reykjavík sem sýni á einfaldan hátt hvaða gististarfsemi er heimil á hvaða stað ásamt einföldum leiðbeiningum um hvernig skal bera sig að við að sækja um og í hvaða röð.

¹ Krafa um starfsleyfi heilbrigðisnefndar vegna heimagistingar hefur verið felld niður með breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, sem samþykkt var á Alþingi í júní. Breytingin tekur gildi 1. júlí næstkomandi.

5. Lagt er til að umhverfis- og skipulagssviði og skrifstofu borgarstjórnar verði falið að yfirfara verkferla innan Reykjavíkurborgar og styrkja samvinnu þeirra aðila innan stjórnkerfisins sem koma að leyfisveitingum í málaflokksnum. Með breytingu á reglugerð um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald voru tekin af öll tvímæli um að íbúðagisting er leiga á stakri íbúð til ferðamanna og falli útleiga íbúðar ekki undir heimagistingu telst íbúðin vera atvinnuhúsnæði og skal vera samþykkt af byggingarfulltrúa sem slík. Í ljósi þessa er nauðsynlegt að tryggja að ekki verið gefin út starfs- eða rekstrarleyfi fyrr en búið er að ganga frá byggingarleyfi og lögbundnum úttektum.
6. Lagt er til að umhverfis- og skipulagssviði verði falið að kortleggja þær eftirlitsheimildir sem Reykjavíkurborg hefur í málaflokksnum og leiða má af mannvirkjalögum og lögum um mengunarvarnir og hollustuhætti. Slík kortlagning er nauðsynleg til að unnt verði að samræma aðgerðir eftirlitsaðila þannig að þær skili sem mestum árangri.
7. Lagt er til að Reykjavíkurborg haldi áfram viðræðum við ríkisvaldið og á vettvangi Sambands Íslenskra sveitarfélaga vegna fyrirkomulags gistináttgjalds og aukinnar hlutdeildar sveitarfélaga í þeim tekjum sem koma frá ferðamönnum.
8. Að lokum er lagt til að starfshópurinn komi saman að ári liðnu og meti árangur af starfinu og endurmeta stöðuna í ljósi reynslunnar.

BREYTINGAR Á LÖGUM UM VEITINGASTAÐI, GISTISTAÐI OG SKEMMTANAHALD

INNLEIÐING BREYTINGA VEGNA GISTISTAÐA

Breytingar þær sem gerðar voru á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald stöfuðu að meginstefnu til frá starfshópi sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra skipaði í ágúst 2013. Í maí 2014 kom út skýrsla á vegum Ferðamálastofu um einföldun regluverks í ferðapjónustu sem starfshópurinn hafði til hliðsjónar við vinnu sína við endurskoðun löggjafarinnar sem þó átti einungis að ná til þess málaflokks sem heyrði undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, en málefni veitingastaða, gististaða og skemmtanahalds fluttust þangað frá innanríkisráðuneytinu. Starfshópurinn hóf samráð við hagsmunaaðila í byrjun árs 2014 og óskaði eftir ábendingum um hvað mætti betur fara í löggjöf veitinga-, gisti- og skemmtistaða.

Efnt var til endurskoðunar á lögnum vegna fjölgunar ferðamanna auk töluverðrar umræðu um flækjustig við leyfisveitingar í veitinga- og gistirekstri. Einnig var hafin umræða um leyfislausu gististarfsemi og skort á eftirliti með íbúða- og heimagistingu þar sem farið var að bera á því í auknum mæli að einstaklingar leigðu út húsnæði sitt til ferðamanna tiltekinn tíma ársins og að það væri til dæmis gert með milligöngu sérstakra aðila eða gegnum vefsíður. Að sama skapi var orðið algengt að einstaklingar og lögaðilar ættu fjölda íbúða sem leigðar væru út til ferðamanna.

Í fjölmörgum skýrslum sem unnar hafa verið um málaflokkinn, m.a. skýrslu Rannsóknastofnunar atvinnulífsins, er því haldið fram að stærsta vandamál gistipjónustunnar sé fjöldi óskráðra og leyfislausra gististaða sem standi ekki skil á sköttum og skyldum. Þá hafa ýmsir skoðað fjölda gistinátta á landinu og nýtingu þeirra og er margt sem bendir til þess að ferðamenn nýti sér í auknum mæli annars konar gistipjónustu en þá sem skilar inn upplýsingum um fjölda gistinátta. Aukning ferðamanna hefur undanfarin ár verið talsvert yfir fjölgun hótélherbergja og mismuninum hefur m.a. verið mætt með framboði af gistirými í íbúðum í miðbæ Reykjavíkur. Í gildistíð eldri laga var að finna flokk yfir heimagistingu sem fjölmargir nýttu sér þegar í raun var um að ræða starfsemi sem átti heima í öðrum flokkum, s.s. gistiheimili eða íbúðagistingu.

Með lagabreytingunni var lögð áhersla á að bregðast við nýrri þróun í gistiframboði og leyfislausri gististarfsemi en ljóst þótti að eftirlit með málaflokknum er umfangsmikið verkefni og mikilvægt að tryggja fjármagn og mannafla til þess. Ein af mikilvægustu breytingunum var því breytt skilgreining laganna á heimagistingu og skráningarskylda í stað rekstrarleyfisskyldu. Nú er gert ráð fyrir því að einstaklingum verði heimilt að starfrækja heimagistingu hafi þeir skráð sig á vefsvæði sýslumanns á viðkomandi stað eða á tiltekinni vefsíðu eða vefgátt og hafi aflað sér starfsleyfis.

Áður voru gerðar sömu kröfur í umsóknarferli til að öðlast rekstrarleyfi sem heimagisting og gerðar eru um aðra gististaði, svo sem hótél eða gistiheimili. Í nýju lögnum er líka tekin skýr afstaða gagnvart gráu svæði í tíð eldri laga en nú er lögaðilum ekki heimilt að skrá sig í flokk heimagistingar, einungis einstaklingum. Þar sem ekki er lengur gerð krafa um rekstrarleyfi fara þessir aðilar ekki í sama umsagnarferli og umsækjendur um gistileyfi í öðrum flokkum en þurfa þó að uppfylla kröfur um brunavarnir, svo sem varðandi fjölda reykskynjara og aðrar brunavarnir.

Gististarfsemi er enn starfsleyfisskyld samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 en mikilvægt er talið að Reykjavíkurborg hlutist eins og mögulegt er til um að því verði breytt varðandi heimagistinguna eða kröfur mildaðar, þó þannig að hún uppfylli nauðsynlegar kröfur um hollustuhætti og mengunarvarnir. Við lagasetninguna var ákveðið að draga úr vægi leyfisveitinga og þess í stað var aðilum gert að skrá eignir sínar á grundvelli samræmdra skilyrða um viðkomandi starfsemi sem sætir eftir sem áður eftirliti heilbrigðisnefnda.² Nauðsynlegt er að breyta lögum/reglugerð um hollustuhætti til samræmis við þær breytingar sem hafa verið gerðar varðandi heimagistingu þannig að skráðum heimagistingaraðilum dugi að tilkynna um útleigu og sæta eftirliti hlutaðeigandi heilbrigðisnefndar án þess að til þurfi starfsleyfi.

Eftir breytingar á lögum um heimagistingu er einstaklingum heimilt að leigja út lögheimili sitt auk einnar annarrar fasteignar. Er þar komið til móts við fólk sem vill geta leigt út sumarhús sitt eða frístundaíbúð til skamms tíma og var miðað við að um væri að ræða lögheimili og frístundaeign

² Krafa um starfsleyfi heilbrigðisnefndar vegna heimagistingar hefur verið felld niður með breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, sem samþykkt var á Alþingi í júní. Breytingin tekur gildi 1. júlí næstkomandi.

annars staðar á landinu. Skráningarskyldum aðilum er þó aðeins heimilt að leigja út viðkomandi eignir í 90 daga samtals á ári hverju. Er þar átt við að heildarleigutími, ekki samfelldur þó, megi ekki vera lengri en 90 dagar og gildir þessi tímalengd hvort sem um er að ræða leigu einnar eða tveggja eigna á hverju almanaksári og samanlagðar tekjur af leigu eignanna skulu ekki nema hærri fjárhæð en kveðið er á um í 3. tölulið 4. gr. laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988. Þeir aðilar sem starfrækja skráða heimagistingu skulu skila nýtingaryfirliti til sýslumanns á viðkomandi svæði fyrir almanaksár en slíkt yfirlit er nauðsynlegt til að auðvelda eftirlit með heimagistingu. Auk þess verður sýslumönnum heimilt að afhenda skattayfirlöfum umræddar skýrslur til samkeyrslu við skattskil.

Við vinnslu laganna voru einnig til umræðu tengsl nýtingar fasteignar til útleigu fyrir ferðamenn og álagning fasteignaskatts á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 og reglugerðar þar um nr. 1160/2005. Í sumum tilfellum hafa sveitarstjórnir metið það svo að útleiga íbúðarhúsnæðis til ferðamanna leiði til hækkunar fasteignaskatta viðkomandi eignar. Talið er mikilvægt að reynt verði að haga skattlagningu fasteigna hvað varðar útleigu sem fellur undir flokk heimagistingar á samræmdan hátt milli sveitarfélaga og á sem sanngjarnastan máta fyrir bæði eigendur og sveitarfélög.

Nýmæli laganna um skráningarskyldu og breytta skilgreiningu heimagistingar er tilraun til þess að einfalda fyrirkomulag útleigu einstaklinga á heimilum sínum til skamms tíma. Markmið ákvæða um heimagistingu er einnig að ná skammtímaleigu til ferðamanna upp á yfirborðið og aðskilja þetta form útleigu frá hefðbundinni gististarfsemi í atvinnuskyni. Með þessum nýju reglum má einnig gera ráð fyrir að samkeppnisstaða gististaða styrkist þegar flokkur heimagistingar nær aðeins til útleigu sem aukabúgreinar og utan almennrar atvinnustarfsemi. 1. júní, fimm mánuðum frá gildistöku lagana, voru skráðar 183 heimagistingar, þar af 143 í Reykjavík. 202 til viðbótar voru í vinnslu.

Önnur mikilvæg breyting sem var gerð um áramótin var á 11. gr. þágildandi laga þar sem rekstrarleyfi á grundvelli laganna, þ.e. leyfi fyrir veitingastaði í flokki II og III og fyrir gististaði í flokkum II, III og IV, var gerð ótímabundin. Áður voru leyfin veitt til fjögurra ára í senn og mögulegt að sækja um endurnýjun að þeim tíma liðnum. Þá voru felld úr gildi ákvæði sem tengjast endurnýjun leyfa. Breytingin var í samræmi við áherslur um einföldun starfsumhverfis og regluverks í ferðaþjónustu. Lagði hópurinn til að leyfin yrðu ótímabundin en fyrst færi fram lögbundin úttekt og áhættumat. Það var mat starfshópsins að nægilegt væri að í upphafi færi umsókn í lögbundið umsagnarferli þar sem farið væri yfir allar þær kröfur sem gerðar eru til starfseminnar. Eftir að leyfi er veitt er gert ráð fyrir öflugum eftirliti bæði umsagnaraðila og eftirlitsaðila. Er þar um að ræða eftirlit heilbrigðisnefnda, eftirlit með brunavörnum á grundvelli laga um brunavarnir nr. 75/2000, eftirlit byggingarfulltrúa ef breytingar eru gerðar á húsnæði á grundvelli mannvirkjalaga og byggingarreglugerðar ásamt eftirliti lögreglu. Svo að tryggja megi virkt eftirlit gerir frumvarpið ráð fyrir því að allir eftirlitsaðilar og leyfisveitendur tilkynni sýslumanni á viðkomandi stað ef gerðar eru breytingar á veitinga- eða gististað, ef eitthvað er athugavert við

rekstur eða ef rekstur missir eitt af þeim leyfum sem nauðsynleg eru til þess að starfsemi sé heimil. Í slíkum tilfellum hefur leyfisveitandi, þ.e. sýslumaðurinn, heimild til þess að fella niður viðkomandi rekstrarleyfi.

Ennfremur hefur leyfisveitandi sjálfstæða heimild til þess að fella niður rekstrarleyfi hafi engin starfsemi verið af hálfu rekstrarleyfishafa á viðkomandi stað í tólf mánuði samfelld. Skal rekstrarleyfishafa tilkynnt um að niðurfelling standi til áður en hún fer fram og honum veittur kostur á að gera athugasemdir við niðurfellinguna eða fá hana dregna til baka.

Komi nýr aðili að rekstri á tilteknum stað þarf að fara fram sama ferli og við veitingu nýs rekstrarleyfis, þó með tilteknum undantekningum í samræmi við ákvæði 3. mgr. 12. gr. laganna. Markmiðið með breytingunni er að vinna að einföldun og aukinni skilvirkni í rekstri veitingastaða og gististaða. Undir núgildandi fyrirkomulagi hafa leyfishafar, sem margir hverjir eiga fjölda rekstrarleyfa á mismunandi stöðum á landinu, þurft að hafa mikið fyrir því að halda utan um endurnýjanir og hafa lagt í töluverða vinnu við endurnýjun á fjögurra ára fresti.

Í ljósi markmiða um einföldun löggjafar felst í frumvarpinu samræming á umsögnum sveitarfélags, byggingarfulltrúa, heilbrigðisnefndar og slökkviliðs enda starfa bæði byggingarfulltrúi, slökkvilið og heilbrigðisnefnd innan sveitarfélagsins. Þannig sendir sveitarstjórn nú sýslumanni samantekna niðurstöðu umsagnaraðila í þeim tilgangi að tryggja samræmda niðurstöðu og meira samstarf milli aðila innan sveitarfélagsins. Nú berst sýslumanni ein sameiginleg umsögn Reykjavíkurborgar þar sem m.a. tekið er á starfseminni, úttektum, skipulagsþáttum og opnunartíma en auk þess berst umsögn frá Vinnueftirliti ríkisins og lögreglu.

Reykjavíkurborg hefur unnið að innleiðingu þessarar breytingar jafnt og þétt frá áramótum með liðsinni starfshópsins sem tók það að sér að aðstoða við innleiðinguna samhliða því að vinna að þessari úttekt. Tveir stórir samráðsfundir voru haldnir til að undirbúa breytt verklag sem reyndust afar vel og eru umsagnaraðilar sammála um að breytingin sé til mikilla bóta.

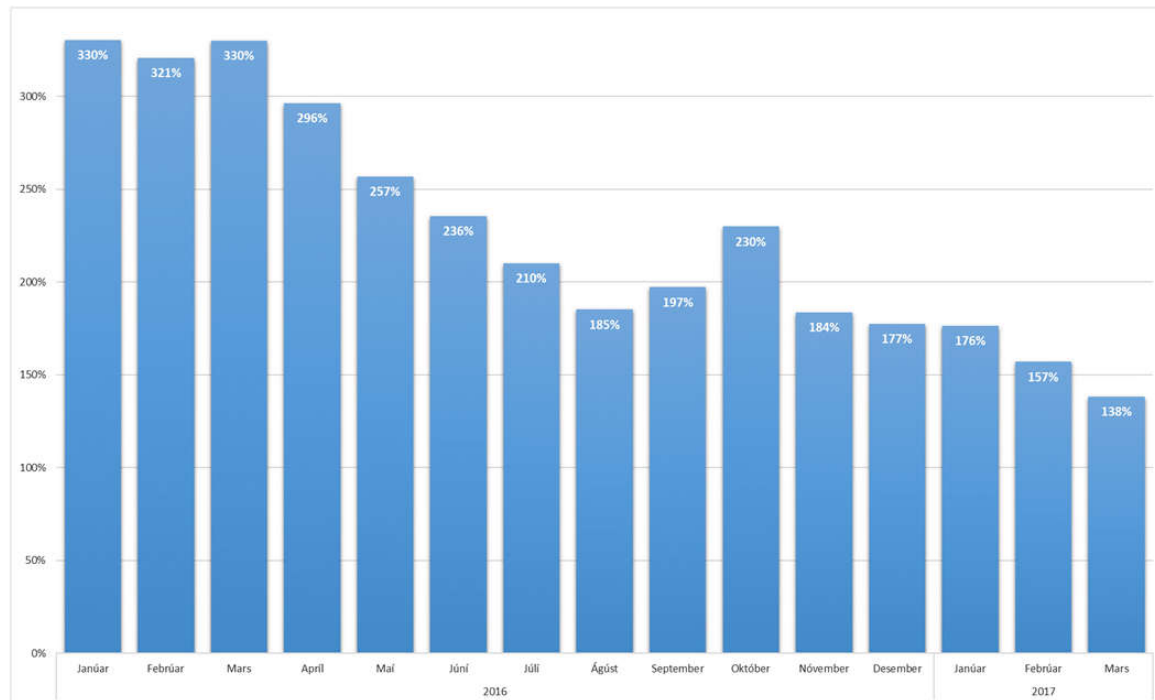
Þegar sýslumanni berst umsókn um rekstrarleyfi sendir hann hana til umsagnar hjá skrifstofu borgarstjórnar. Þar fer nú fram forathugun á umsókninni sem snýr aðallega að meðfylgjandi gögnum og skipulagsþáttum. Ef skipulagsleg niðurstaða er neikvæð gerir skrifstofa borgarstjórnar neikvæða umsögn þá þegar. Ef skipulagsleg niðurstaða er jákvæð, sendir skrifstofa borgarstjórnar umsóknina til umsagnar hjá byggingarfulltrúa, heilbrigðiseftirlitinu og slökkviliði sem senda sínar athugasemdir til skrifstofu borgarstjórnar sem tekur alla þætti saman í eina umsögn fyrir sýslumann. Þetta breytta verklag hefur í för með sér gífurlegan vinnusparnað fyrir umsagnaraðila auk þess sem umsækjendur hafa nú einn þjónustuaðila sem þeir leita til með upplýsingar og aðstoð. Búið er að slípa af ferlunum einstaka hnökra og virðist þetta fyrirkomulag ætla að skila tilætluðum árangri, sérstaklega ef fjármagn fæst til þess að bæta upplýsingagjöf og símsvörun.

KORTLAGNING Á STÖÐU HEIMAGISTINGAR OG ÍBÚÐAGISTINGAR Í REYKJAVÍK

GREINING DELOITTE Á ÞRÓUN AIRBNB ÍBÚÐA Í REYKJAVÍK FYRIR STARFSHÓPINN

Starfshópurinn hóf strax í upphafi leit að innlendum aðila sem hefði tekist með fullnægjandi árangri að sækja vélrænt þau gögn sem er að finna á vefsvæði Airbnb og vinna úr þeim eftir óskum starfshópsins. Slíkur aðili fannst ekki og leitaði því starfshópurinn til að byrja með, með aðkomu Höfuðborgarstofu, beint til Airdna sem vinnur greiningar og skýrslur upp úr gögnum Airbnb.

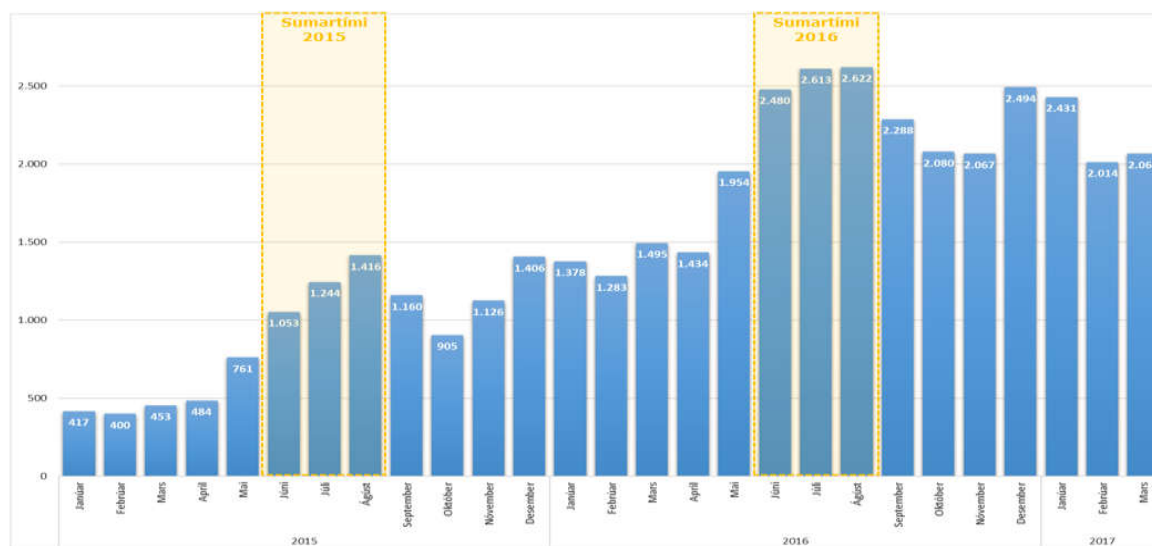
Að lokum var óskað eftir samstarfi við Deloitte sem vinnur nú að því að afla gagna fyrir stjórnstöð ferðamanna, m.a. um stöðu Airbnb á Ísland. Samkvæmt óskum starfshópsins vann Deloitte gögn eingöngu úr skráningum í Reykjavík. Þar er greindur fjöldi skráðra Airbnb íbúða eftir hverfum, meðalverð pr. dag á þeim íbúðum og þróun þess frá janúar 2015. Einungis eru sýndar tölur yfir virkar eignir, þ.e. eignir sem skapa leigutekjur í viðkomandi mánuði eða eru bókaðar í einhverja daga í þeim mánuði. Verður hér stuttlega farið yfir helstu niðurstöður skýrslunnar en hana má finna í heild sinni í fylgiskjöllum þessarar skýrslu.



© 2017 Deloitte ehf.

Fjölgun virkra eigna milli tímabila (miðað við sama mánuð árið áður)

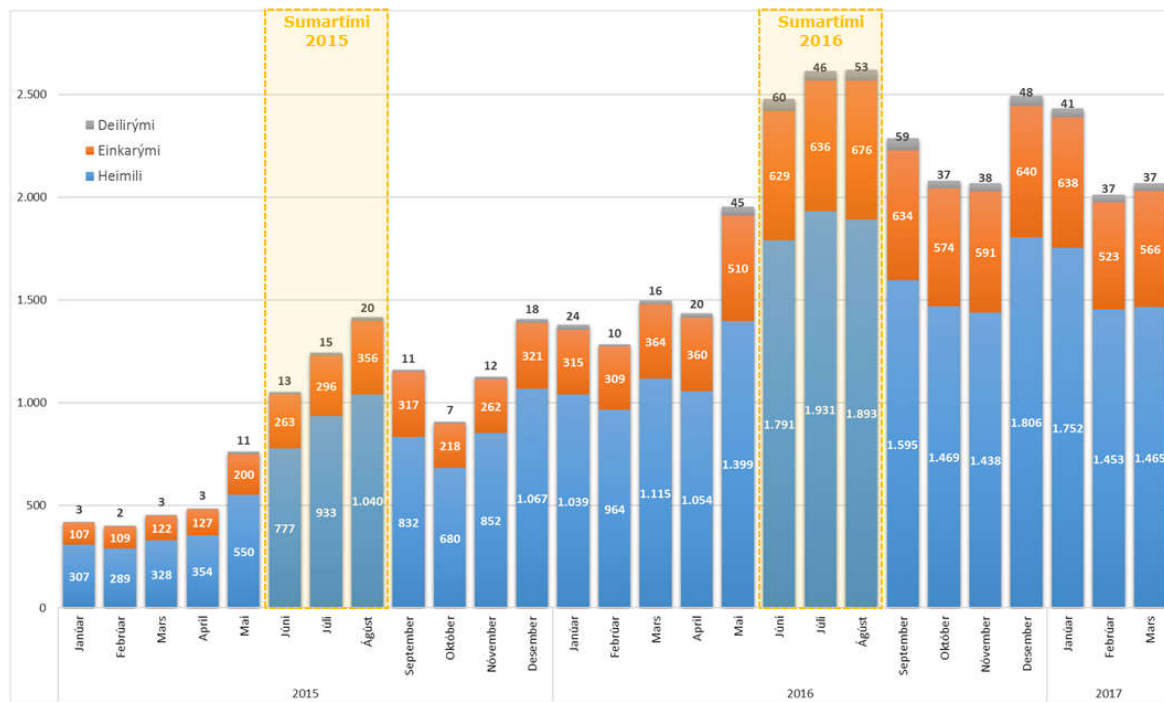
Á þessari mynd má sjá hlutfallslega fjölgun Airbnb íbúða miðað við sama mánuð árið áður. Þannig var fjöldi íbúða í útleigu í janúar 2016 330% af fjölda íbúða sem voru í útleigu í janúar 2015, eða 3,3 sinnum fleiri. Fjöldi íbúða í útleigu á Airbnb í janúar 2017 er þannig 177% meiri en í janúar 2016. Undanfarið ár hefur hægt á fjölguninni milli mánaða.



© 2017 Deloitte ehf.

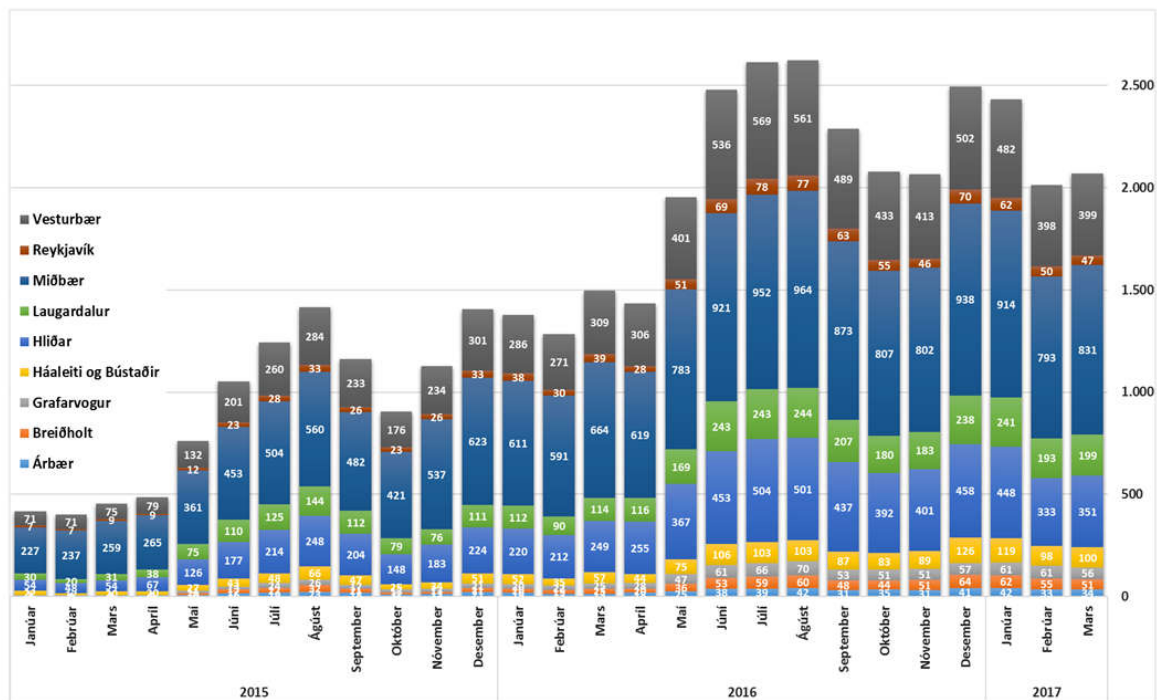
Heildarfjöldi rýma eftir mánuðum

Hér má sjá heildarfjölda virkra eigna í hverjum mánuði. Milli ára dregur úr sveiflum milli árstíða. 2015 var heildarfjöldi leigurýma mest 1.416 og minnst 400, 2016 mest 2.622 og minnst 1.283. Sé tímabilið frá maí 2016 skoðað sérstaklega sést að fjöldi virkra eigna hefur haldist nokkuð stöðugur í 11 mánuði, en er þó mestur yfir sumartímann og um jól og áramót.



Heildarfjöldi rýma eftir tegundum

Hér má sjá skiptingu á leigurýmum eftir því hvort um er að ræða heimili, einkarými eða deilirými innan heimila. Hlutfall milli einkarýma og heimila í útleigu hefur haldist nokkuð óbreytt milli ára og eru deilirými enn talsverð undantekning.



© 2017 Deloitte ehf.

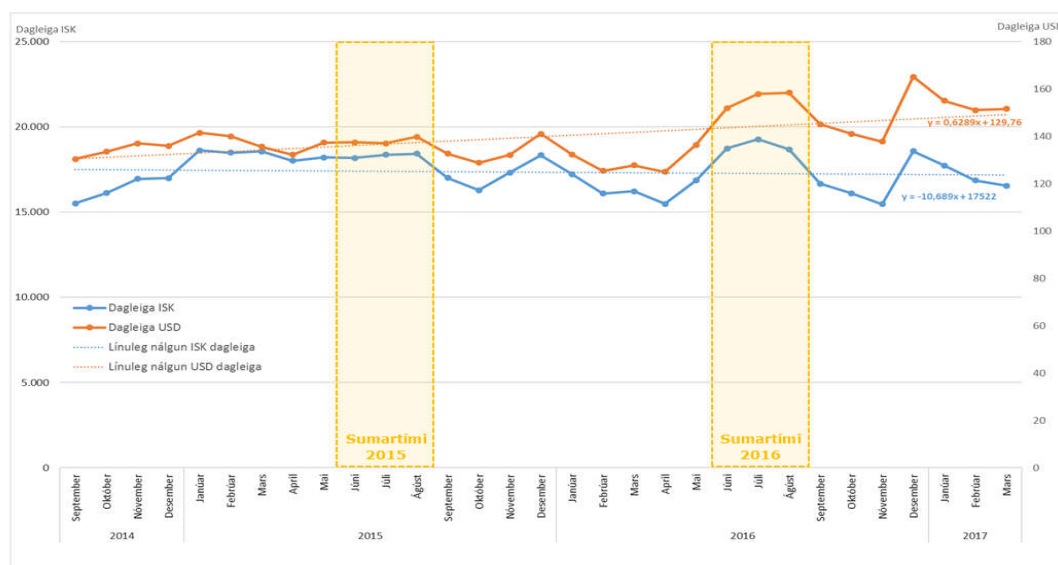
Heildarfjöldi leigurýma pr. tímabil flokkað eftir hverfum

Hlutfall miðbæjarins er í heildarfjölda virkra eigna lægra í janúar, febrúar og mars 2017 en 2016. Það er 44,34% í janúar 2016 á móti 37,6% í janúar 2017, 46,76% í febrúar 2016 á móti 39,37% 2017 og 44,41% í mars 2016 á móti 40,18% 2017. Hlutdeild Vesturbæjarins er sömuleiðis lægri 2017 en 2016. Þessi tvö hverfi eiga þó enn samtals um 60% af öllum gistirýmum á Airbnb.

Mán	Árbær	Breiðholt	Grafarvogur	Háaleiti og Bústaðir	Hlíðar	Laugardalur	Miðbær	Vesturbær
Jan-16	1,38%	1,45%	1,45%	3,77%	15,97%	8,13%	44,34%	20,75%
Feb-16	1,01%	1,48%	1,71%	2,73%	16,52%	7,01%	46,06%	21,12%
Mar-16	0,87%	1,67%	1,67%	3,81%	16,66%	7,63%	44,41%	20,67%
Jan-17	1,73%	2,55%	2,51%	4,90%	18,43%	9,91%	37,60%	19,83%
Feb-17	1,64%	2,73%	3,03%	4,87%	16,53%	9,58%	39,37%	19,76%
Mar-17	1,64%	2,47%	2,71%	4,84%	16,97%	9,62%	40,18%	19,29%

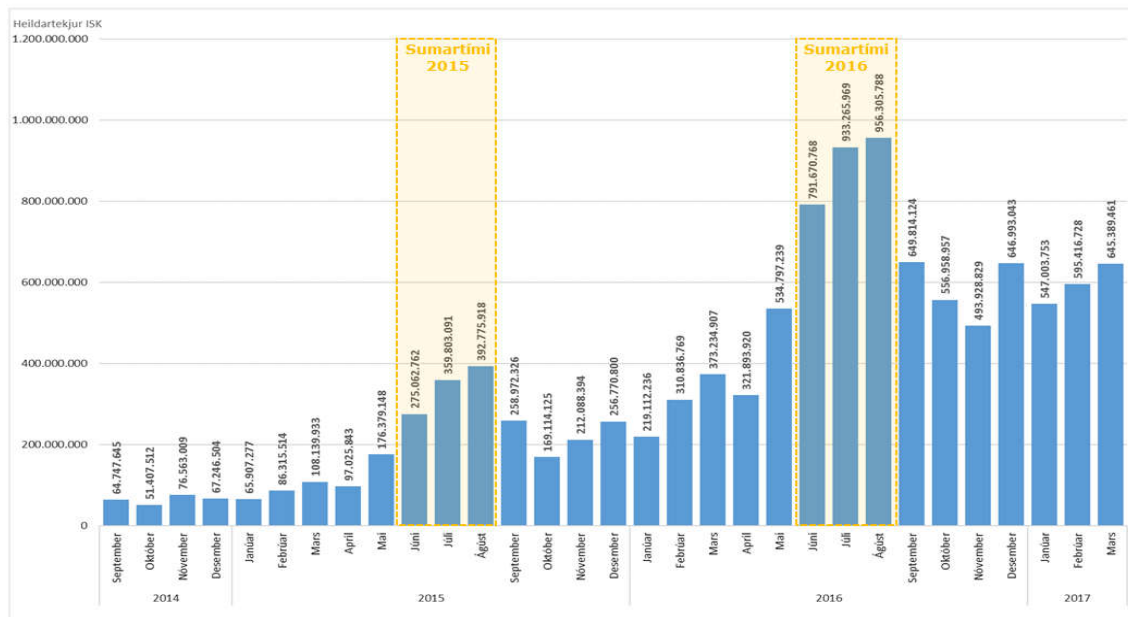
Mán	Meðal- tal	Árbær	Breið- holt	Grafar- vogur	Háaleiti og Bústaðir	Hlíðar	Laugar- dalur	Miðbær	Vestur- bær
Janúar	176%	221%	310%	305%	229%	204%	215%	150%	169%
Febrúar	157%	254%	289%	277%	280%	157%	214%	134%	147%
Mars	138%	262%	204%	224%	175%	141%	175%	125%	129%

Í þessari töflu er að finna fjölgun gistirýma milli janúar, febrúar og mars 2016 og 2017 eftir hverfum. Hlutfallsleg fjölgun gistirýma milli janúar 2016 og 2017 var 176%. Sé hún brotin niður á hverfi sést að hún er mest í Breiðholti (310%) og Grafarvogi (305%), næst Háaleiti og Bústaðum (229%) og Árbæ (221%), Laugardal (215%) og Hlíðum (203%). Fjölgun í miðbæ og Vesturbæ var undir meðaltali (150%) og (168%). Fjölgunin er því minnst í þeim hverfum sem eru með flest rými til leigu fyrir, þ.e. miðbæ og Vesturbæ, og verður meiri eftir því sem er farið fjær því sem kalla má miðsvæðið.



Mánaðarleg þróun dagleiguverðs

Hér sést meðaldagleiguverð í krónum annarsvegar og dollurum hinsvegar. Fyrir hvern mánuð hækkaði verðið að meðaltali um 0,6 dollara en lækkaði um 10,7 krónur. Verðhækkunin í dollurum nær s.s. ekki að vinna upp styrkingu krónunnar á sama tímabili. Einnig sést á þessari töflu að árstíðasveiflur fara vaxandi. Nánari sundurliðun á þróun leiguverðs, t.d. eftir hverfum og tegundum rýma, er í skýrslu Deloitte sem finna má í viðaukum.



Heildartekjur af Airbnb leigu

Hlutfallsleg aukning heildartekna vegna útleigu á Airbnb er meiri en hlutfallsleg fjölgun íbúða. Milli janúar 2015 og 2016 var hlutfallsleg fjölgun íbúða 330% en hlutfallsleg hækkun verðs 333%. 2016-2017 var það 176% á móti 250%. Svipaða sögu er að segja yfir sumartímann, en hlutfallsleg fjölgun íbúða á móti hlutfallslegri hækkun leiguverðs í júní 2016-2017 var 236%/288% og 210%/259% fyrir júlí.

REKSTRARLEYFI, BYGGINGARLEYFI, SKRÁNINGARSKYLDA OG EFTIRLIT MEÐ BREYTTI NOTKUN

Til þess að hefja gistirekstur samkvæmt núgildandi lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald þurfa rekstraraðilar að sækja um þrjú leyfi. Ef um er að ræða íbúðagistingu, gististað í flokki II (án veitinga) þarf að sækja um byggingarleyfi fyrir breyttri notkun þ.e. að leyfi sé veitt fyrir því að breyta íbúð í atvinnuhúsnæði. Einnig þarf að sækja um rekstrarleyfi rekstraraðili hyggst stunda starfsemi sem fellur undir gistiflokkka II–IV³ og veitingastaðaflokkka II og III. Í rekstrarleyfi getur falist leyfi til sölu gistingar og/eða veitingar og sölu veitinga, hvort sem er í mat eða drykk, bæði áfengra og óáfengra, og/eða útleigu samkomusala í atvinnuskyni.

³ Flokkur I, heimagisting

Flokkur II, gististaður án veitinga

Flokkur III, gististaður með veitingum en þó ekki áfengisveitingum

Flokkur IV, gististaður með áfengisveitingum

Byggingarfulltrúinn í Reykjavík gefur út byggingarleyfi fyrir breyttri notkun íbúða sem ætlunin er að breyta í gististað í flokki II en samkvæmt reglugerð um veitingastaði, gististaði og skemmtanshald skal aðeins starfrækja gististað í húsnæði sem byggingaryfirvöld hafa samþykkt. Heimagistingu má reka í samþykktu íbúðarhúsnæði en allir aðrir gististaðir að undanskildum orlofshúsum félagasamtaka skulu vera í samþykktu atvinnuhúsnæði til þeirra nota sem fyrirhuguð eru. Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu gefur út rekstrarleyfi fyrir gististaði, sbr. lög nr. 85/2007 m.s.br. og reglugerð um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald. Rekstrarleyfi eru gefin út að fengnum jákvæðum umsögnum lögbundinna umsagnaraðila, þ.e. sveitarstjórnar, en í Reykjavík er það skrifstofa borgarstjórnar sem annast gerð umsagna og kallar eftir umsögnum annarra aðila, þ.e. byggingarfulltrúa, heilbrigðiseftirlits, slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins og skipulagsfulltrúa. Einnig veita Vinnueftirlitið og lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu umsagnir beint til Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur gefur út starfsleyfi í samræmi við ákvæði laga um hollustuhætti og mengunarvarnir.

Til þess að mega starfrækja heimagistingu, þ.e. bjóða gistingu gegn endurgjaldi á lögheimili einstaklings eða í einni annarri fasteign sem hann hefur til persónulegra nota og er í hans eigu þarf einungis að tilkynna sýslumanni að einstaklingur hyggist leigja út eign sína. Við skráningu ber viðkomandi aðila að staðfesta að til staðar sé starfsleyfi heilbrigðisnefndar⁴, húsnæðið uppfylli kröfur í reglugerð um brunavarnir, það hafi hlotið samþykki sem íbúðarhúsnæði og að húsnæðið sé fullnægjandi með tilliti til hollustuhátta samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Endurnýja þarf skráningu á ári hverju og við lok hvers almanaksárs skal aðili með skráða heimagistingu skila til sýslumanns yfirliti um þá daga sem húsnæði var leigt út ásamt upplýsingum um leigutekjur. Skil á upplýsingum skv. 1. málsl. er skilyrði fyrir endurnýjun skráningar á næsta almanaksári. Sýslumanni er heimilt að senda upplýsingar skv. 1. málsl. til skattýfirvalda. Við skráningu heimagistingar skal sýslumaður úthluta aðila númeri skráningar og ber aðila að nota númerið í allri markaðssetningu og kynningu, þ.m.t. á vefsíðum, bókunarsíðum, á sjálfri fasteigninni og í auglýsingum hvers konar.

Samkvæmt upplýsingum frá leyfedeild Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu við gildistöku nýrra laga um áramót voru útgefin rekstrarleyfi í Reykjavík samtals 154 í gistiflokki I (heimagisting eins og hún var skilgreind fyrir lagabreytingu) og 184 í gistiflokki II (gististaður án veitinga, íbúðir), sbr. neðangreindar töflur.

⁴ Sá áskilnaður fellur úr gildi 1. júlí 2017

Fjöldi leyfa í Reykjavík eftir póstnúmerum í flokki I:

Póstnúmer	Fjöldi
101	88
103	3
104	6
105	17
107	14
108	6
109	5
110	4
111	1
112	2
113	4
116	4

Fjöldi leyfa í Reykjavík eftir póstnúmerum í flokki II:

Póstnúmer	Fjöldi
101	137
102	1
104	3
105	32
108	9
112	1
113	1

Unnið hefur verið að athugun á skráningu fasteignagjalda á íbúða- og heimagistingu í Reykjavík hjá skilmálaeftirliti byggingarfulltrúa með hliðsjón af útgefnum rekstrarleyfum. Fyrst og fremst hafa verið skoðaðar íbúðir þar sem eru til staðar leyfi í gistiflokki II þar sem breyting á notkun er byggingarleyfisskyld.

Bornar hafa verið saman skráningar á þeim gististöðum sem skráðir eru með leyfi hjá leyfadeild sýslumanns og kannað hvort þeir hafi verið færðir í C-skattflokk í fasteignaskrá, en fasteignir eru skattlagðar eftir skráningu þeirra með eftirfarandi hætti:

A-skattflokkur, 0,2% af fasteignamati

Íbúðir og íbúðarhús ásamt lóðarréttindum, erfðafestulönd í dreifbýli og jarðeignir, útihús og mannvirki á bújörðum sem tengd eru landbúnaði, hesthús, öll hlunnindi og sumarbústaðir ásamt lóðarréttindum.

B-skattflokkur, 1,32% af fasteignamati

Sjúkrastofnanir samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu, skólar, heimavistir, leikskólar, íþróttahús og bókasöfn.

C-skattflokkur, 1,65% af fasteignamati

Allar aðrar fasteignir, svo sem iðnaðar-, skrifstofu- og verslunarhúsnæði, fiskeldismannvirki, veiðihús og mannvirki sem nýtt eru fyrir ferðaþjónustu.

Ef fasteign undir gististað er ranglega flokkuð sendir embætti byggingarfulltrúa tilkynningarbréf til eiganda þar sem greint er frá áformum um að skattleggja húsnæðið í C-flokki og kostur gefinn á andmælum innan ákveðins tímafrests. Ennfremur hefur byggingarfulltrúi hafið yfirferð á vefsíðum þar sem gisting er boðin í íbúðum í Reykjavík og borið skráningar þar saman við fasteignagjaldaskráningar. Í framhaldi fara fram bréfasendingar til eigenda með leiðbeiningum um að sækja þurfi um leyfi fyrir gististarfsemi. Helstu vandamál sem upp hafa komið og verið er að leysa úr hjá embætti byggingarfulltrúa eru þessi:

- Rekstrarleyfi eru gefin út á heimilisfang en ekki er getið fastanúmers fasteignar í leyfisbréfinu sjálfu.
- Í rekstrarleyfisbréfinu vantar stundum upplýsingar um fyrir hve marga aðila gisting er leyfð.
- Vandkvæði geta verið á því að finna nákvæma staðsetningu íbúða sem eru í boði á þeim vefsíðum sem bjóða gistingu, þ.e. hvert er heimilisfang eða númer íbúðar þar sem hnit eru oft ranglega skráð til að villa um fyrir eftirlitsaðilum.
- Ekki er alltaf ljóst á vefsíðum sem bjóða gistingu hversu margar íbúðir eru í boði á hverjum stað.

Í lögum um mannvirki nr. 160/2010 kemur fram að sveitarstjórn ber ábyrgð á að stjórnýsla og eftirlit byggingarfulltrúa sé í samræmi við ákvæði laganna. Byggingarfulltrúar annast eftirlit með byggingarleyfis skyldum framkvæmdum s.s. þeim að óheimilt er að breyta notkun mannvirka án samþykkis sbr. 1. mgr. 9. gr. Ef byggingarleyfis skyld framkvæmd er hafin án þess að sótt hafi verið um leyfi fyrir breyttri notkun mannvirkis, s.s. þegar verið er að breyta íbúð í gististað eða ef mannvirki er tekið til annarra nota en heimilt er samkvæmt útgefnu byggingarleyfi getur byggingarfulltrúi stöðvað slíkar framkvæmdir eða notkun tafarlaust og fyrirskipað lokun mannvirkisins. Ef byggingarframkvæmd er hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni eða hún

brýtur í bága við skipulag getur byggingarfulltrúi krafist þess að starfsemi verði hætt. Sinni eigandi ekki þeirri kröfu er heimilt að vinna slík verk á hans kostnað.

FJÁRMÁLASKRIFSTOFA: INNHEIMTA FASTEIGNAGJALDA

Eitt markmið frumvarps þess er varð að lögum nr. 67/2016, þ.e. lög um breytingu á lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007, var að einfalda fyrirkomulag útleigu einstaklinga á heimilum sínum til skamms tíma. Því geta nú eingöngu einstaklingar skráð eignir sínar í flokk heimagistingar og er það skilyrði að um sé að ræða fasteign sem eigandi hefur persónuleg not af. Þá er sérstaklega tekið fram í 5. mgr. 13. gr. laga nr. 85/2007 að heimagisting sem uppfylli skilyrði laganna teljist ekki atvinnuhúsnæði í skilningi laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995. Af því leiðir að fasteignaskattur íbúða sem nýttar eru í samræmi við ákvæði laga nr. 85/2007 verður eins og um íbúðarhúsnæði sé að ræða.

Leyfi sem gefin hafa verið út samkvæmt ákvæðum eldri laga nr. 85/2007 halda gildi sínu og verður fasteignaskattur lagður á þær fasteignir líkt og um atvinnuhúsnæði sé að ræða þann tíma sem leyfið er í gildi. Búast má við að einhver hluti þeirra sem hafa slíkt leyfi kjósi fremur að nýta sér 90 daga heimagistinguna og því líklegt að einhver hreyfing verði á milli nýja og gamla flokksins með tilheyrandi breytingum á fasteignagjöldum.

HEILBRIGÐISEFTIRLIT: ÚTGEFIN STARFSLEYFI

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur gefur út starfsleyfi fyrir gististarfsemi sem atvinnurekstur og fyrir stofnanir sem veita almenningi þjónustu samkvæmt lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þegar rekstraraðili hefur sent inn umsókn tekur heilbrigðisfulltrúi hana til meðferðar. Uppfylli rekstraraðili skilyrði er umsóknin tekin til afgreiðslu, að öðrum kosti er umsækjanda leiðbeint um það sem upp á vantar. Jákvæð umsögn frá byggingarfulltrúa fyrir húsnæði og notkun þarf að liggja fyrir áður en heilbrigðiseftirlit getur afgreitt umsókn en umsóknin er lögð fyrir vikulega afgreiðslufundi til samþykktar.

Starfsleyfi tekur gildi þegar reikningur fyrir leyfið hefur verið greiddur. Þá er leyfisbréfið sent leyfishafa og er gildistími þess 12 ár. Óheimilt er að hefja starfsleyfisskylda starfsemi áður en leyfi hefur tekið gildi en það er gefið út með fyrirvara um rekstrarleyfi sýslumanns.

Fjöldi útgefinna starfsleyfa heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur 1. janúar 2017 var 183 fyrir heimagistingu og 210 fyrir íbúðagistingu.

SKRIFSTOFA EIGNA OG ATVINNUPRÓUNAR

Nokkuð hefur borið á því undanfarin misseri að reynt hafi verið að ná utan um umfang og áhrif heimagistingar á Íslandi. Háskólinn á Bifröst gaf út skýrslu um umfang íbúðagistingar í ferðapjónustu haustið 2015. Skýrslan var unnin samkvæmt samningi við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið en samkvæmt henni voru 2.343 íbúðir og 975 herbergi á skrá hjá Airbnb á Íslandi. Þar af var talið að fjöldinn í Reykjavík væri um 1.900 herbergi og íbúðir.

Í byrjun árs 2016 sendi vefritið túristi.is fyrirspurn á Airbnb og óskaði eftir upplýsingum um fjölda eigna á skrá hjá fyrirtækinu.⁵ Samkvæmt svörum fyrirtækisins voru skráðar eignir á Íslandi 3.903. Í fréttinni er tekið fram til samanburðar að samanlagt hafi þrjár stærstu hótélkeðjur landsins, Íslandshótel, Icelandair Hotels og Kea hótél, 2.829 herbergi. Þessi samanburður segir þó ekki mikið enda er stór hluti þeirra gistikosta sem boðnir eru fram á Airbnb aðeins fánlegur hluta úr ári, en rannsóknir fyrirtækisins hafa sýnt að meðaleign í Danmörku er aðeins í boði í 22 daga á ári. Auk þess eru skráningar á Airbnb ekki bundnar við herbergi, stundum er um að ræða stök herbergi en í öðrum tilfellum íbúðir, einbýlishús eða sumarhús sem rúma mun fleiri gesti en hefðbundið hótélherbergi. Þegar fólk leigir út heimili sitt meðan það er ekki í notkun, t.d. vegna sumarleyfa, eða leigir út herbergi innan íbúðar þegar það ella stæði autt, má tala um góða nýtingu á eignum og minni þjóðhagslega sóun. Öðru máli gegnir um eignir sem eru teknar af almennum húsnæðismarkaði og einungis nýttar sem gistieiningar. Slíkt dregur úr framboði á húsnæði til varanlegrar búsetu og ýtir undir ójafnvægi þar sem viðkomandi rekstur er undir öðru regluverki en aðrir gististaðir.

Greiningardeild Íslandsbanka gerði úttekt á stöðu í ferðapjónustu fyrir árið 2016 þar sem staðan á Airbnb var sérstaklega tekin fyrir. Þar var það metið svo að meðalfjöldi virkra gistirýma í Reykjavík árið 2016 hefði verið um 2.000. Virk rými eru þau sem hafa verið leigð út a.m.k. einu sinni á tímabilinu. Af þessum skráðu rýmum voru rúmlega 500 herbergi og tæplega 1.500 íbúðir. Nýting rýma var 55%. Yfir sumarið fóru virk rými upp í 2.500 og nýting hækkaði í 62%.

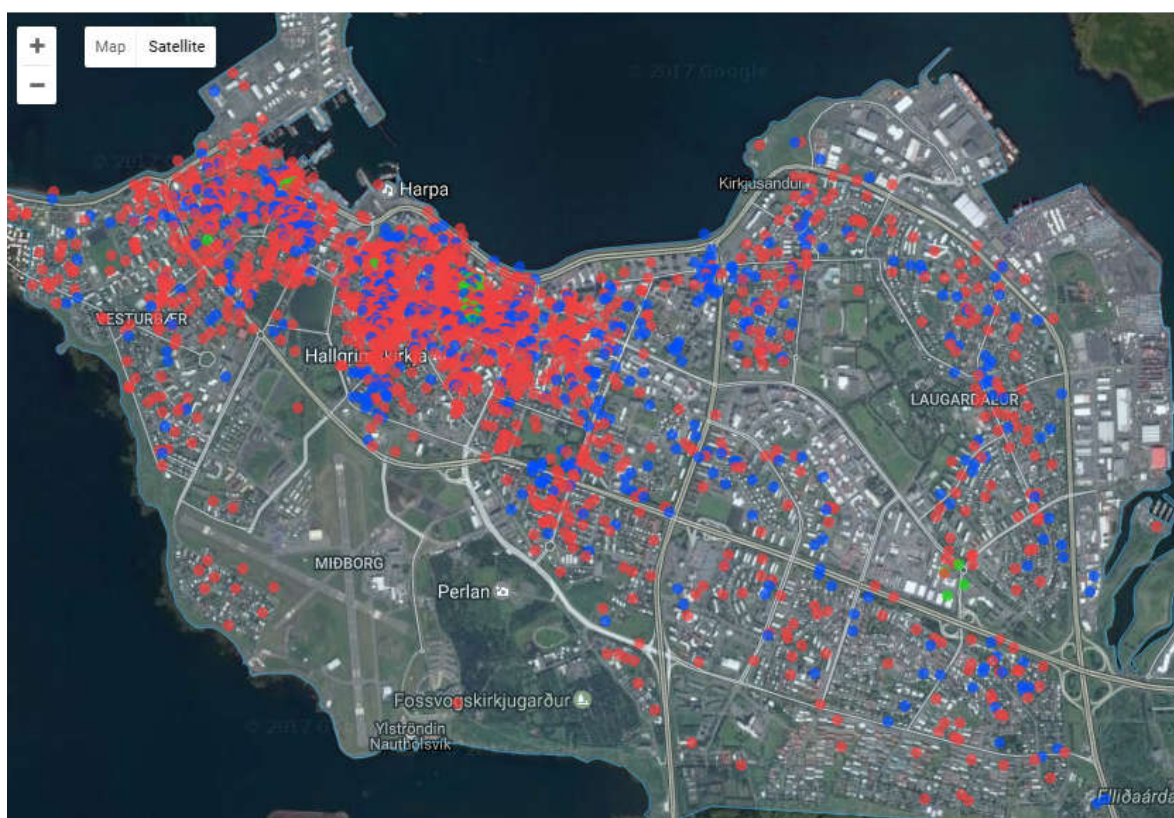
Í skýrslu greiningardeildarinnar kemur fram að fjölgun virkra gistirýma í Reykjavík árið 2016 (509) hafi verið meiri en fjölgun íbúða í borginni (399). Þó verður að horfa til þess að líklegt er að mikill fjöldi virkra gistirýma á sumrin sé á vegum fólks sem leigir út heimili sitt meðan það er sjálft í sumarfríi. Því er ekki ástæða til að ætla að þessar eignir hafi nauðsynlega horfið af markaði.

Í apríl birti Hagstofa Íslands tölur yfir seldar gistinætur á Íslandi árið 2016. Í heildina voru seldar 8,8 milljón gistinætur yfir árið (en gistinótt er skilgreind sem nótt sem ein manneskja gistir í herbergi, þannig teljast það tvær gistinætur ef tvær manneskjur gista saman í herbergi). Þar af voru 3,6 milljón gistinætur á höfuðborgarsvæðinu. Hagstofan áætlaði um 2.000 virkar skráningar á höfuðborgarsvæðinu á Airbnb en þær tölur eru byggðar á gögnum frá Airdna. Hagstofan skoðaði

⁵ <http://turisti.is/frettir/2484-naerri-fjogur-thusund-islenskar-gistingar-i-bodi-a-airbnb>

einnig virkni leigjenda og í ljós kom að flestar eignirnar (38%) eru einungis í útleigu í 1-3 mánuði en færstar (15%) eru í leigu allt árið. Hagstofan áætla að heildarfjöldi gistingu Airbnb á Íslandi hafi verið ein milljón og þar af hafi fjöldi gistingu í Reykjavík verið um 670.000.

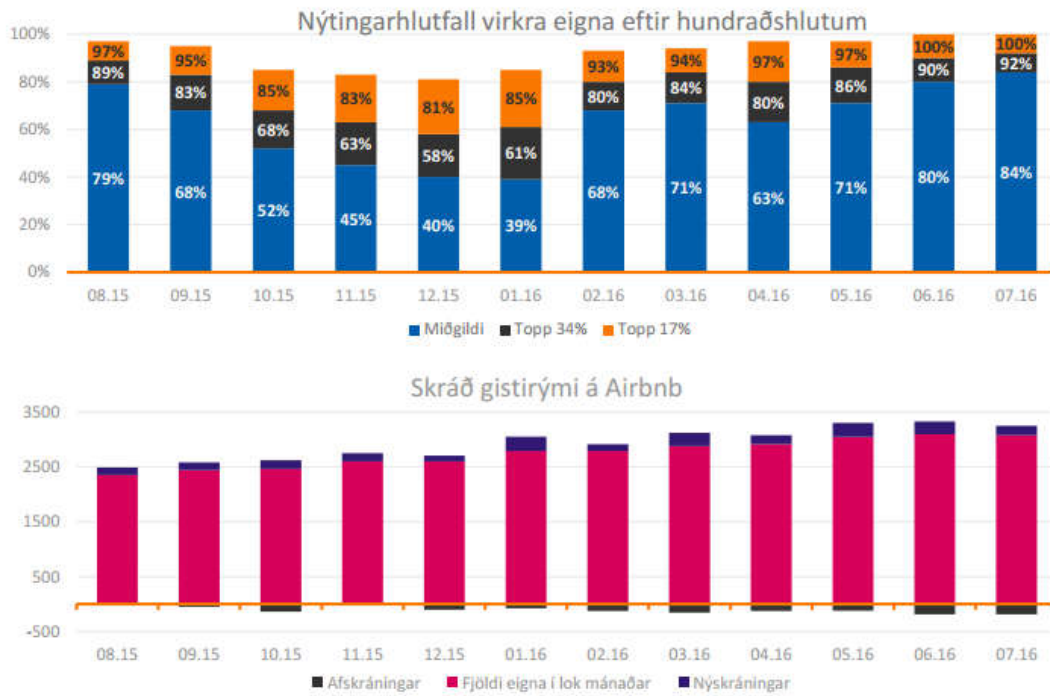
Greiningardeild Íslandsbanka kannaði einnig dreifingu skráðra eigna á Airbnb eftir póstnúmerum og komst að því að í júlí 2016 var 1 af hverjum 23 „íbúðum“ (þ.e. bæði íbúðum og herbergjum) skráð á vefinn. Þetta hlutfall dreifist ekki jafnt yfir borgina heldur er það langhæst í 101 þar sem ein eign af hverjum átta er skráð á vefinn (12,4%).



Airbnb skráningar í Reykjavík í maí 2016. Rauður punktur: íbúð, blár punktur: herbergi. Heimild: Airdna

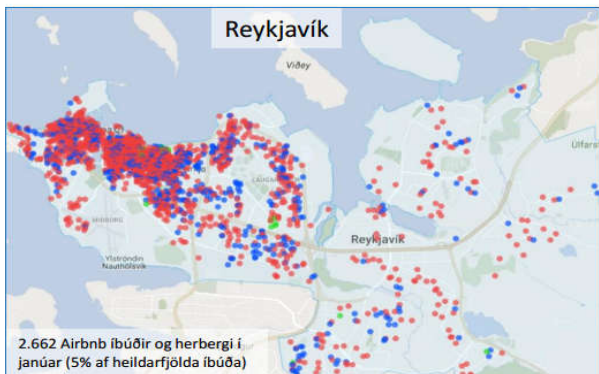
Því hefur stundum verið fleygt fram að 4% íbúða í Reykjavík séu farin af húsnæðismarkaði og inn á Airbnb markaðinn. Af tölum Airdna má sjá að slíkar fullyrðingar eru hæpnar. Í fyrsta lagi er um fjórðungur skráðra eigna herbergi innan íbúðar og er því íbúðin sjálf enn á húsnæðismarkaði. Í öðru lagi er stærstur hluti íbúða einungis til leigu í 1-3 mánuði á ári og því líklegt að um sé að ræða eigendur sem leigja íbúð sína á meðan þeir eru sjálfir í fríi. Þau 15% skráðra eigna á Airbnb sem eru til leigu í 10-12 mánuði og verða því að teljast alfarið horfin af leigumarkaði gætu því verið í kringum 300. Það jafngildir 0,6% af öllum íbúðaeiningum í Reykjavík. Til að komast að því hversu margar eignir eru farnar af markaði þarf að draga frá herbergi innan íbúðar og eignir sem

eru aðeins í útleigu lítinn hluta ársins. Vöxturinn milli ára hefur þó verið mjög mikill og verður því áhugavert að sjá þróun skráðra eigna á komandi sumri.

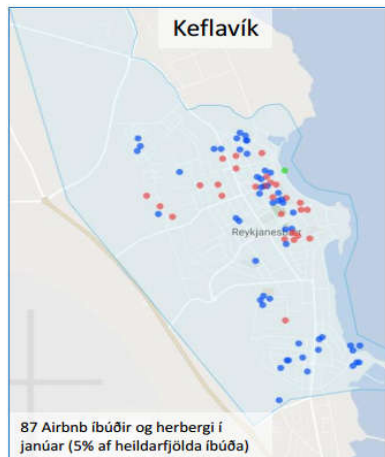


Tekjumöguleikar af leigu til ferðamanna hafa hækkað verð

Allt að 3.200* íbúðir og herbergi eru til leigu í Reykjavík einhverntímann á næstu mánuðum



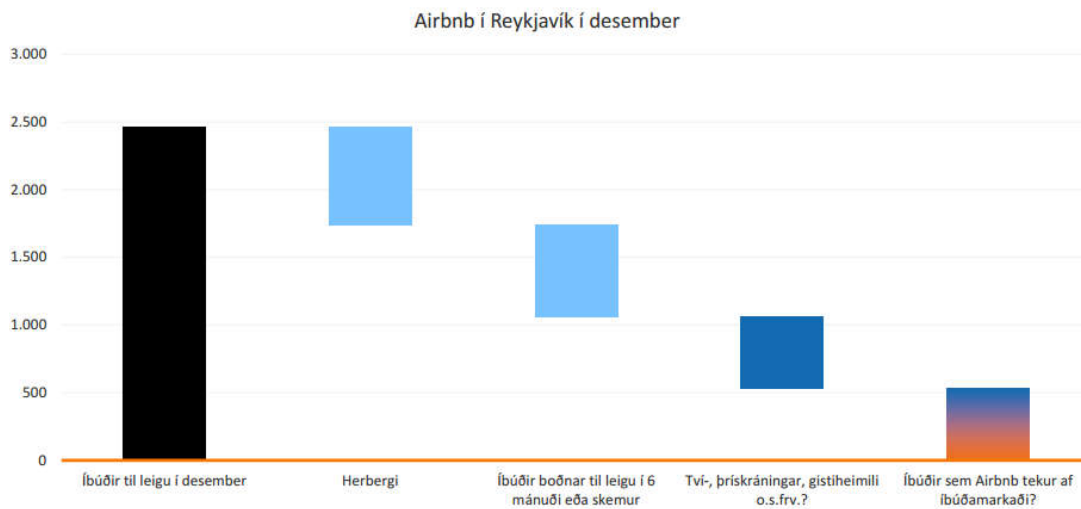
13 Heimildir: Skjáskot af Airdna.co, Þjóðskrá Íslands, Airdna, Greiningardeild Arion banka. *ATH að vísbendingar eru um að þessi tala sé ofmetin.



Arion banki
- fyrir framtíðina

Margt á huldu varðandi Airbnb á Íslandi og áhrif á íbúðaframboð

Flest bendir til þess að áhrifin séu oft ýkt. Áhrif ferðapjónustu á íbúðaframboð eru þó vafalítið til staðar



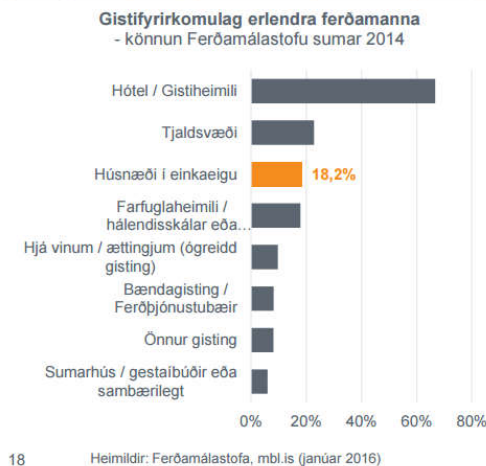
27 Heimildir: Airdna, Hermann Valsson.

Arion banki
- fyrir framtíðina

Tilkoma deiliahagkerfisins mun líklega léttvað á spennunni

Íbúðagisting hefur mjög sótt í sig veðrið um allan heim með tilkomu samskiptasíða eins og Airbnb og Home-exchange. Samkvæmt könnun ferðamálastofu frá árinu 2014 nýttu um 18% þeirra ferðamanna sem komu til Íslands slíka þjónustu og miðað við þann mikla vöxt sem verið hefur að undanförmu má gera ráð fyrir að hlutfallið hafi hækkað nokkuð síðan þá.

Þó deila megi um samkeppnisstöðu hótela gagnvart þessum nýja keppinaut þá er engum blóðum um það að fletta að tilkoma íbúðagistingar léttir á spennunni sem myndast á hótelmörkum þegar framboð nær illa að anna eftirspurn og gerir um leið fleiri ferðamönnum kleift að sækja landið heim. Íbúðagisting nýtir betur þær fjárfestingar sem fyrir eru, eykur framleiðni og virkar sveiflujafnandi fyrir hagkerfið.



Airbnb íbúðum fjölga um 124% á einu ári



Fjöldi íbúa í miðbænum eru til leigu á vefnum Airbnb, bæði íbúðir sem einstaklingar leigja út og stærri leigufélög. Þóttir Arnar Þórðarson

Alls eru 3.903 íbúðir auglýstar til útleigu á vefnum Airbnb og hefur fjölgað um 124% frá því í fyrra þegar þær voru rúmlega 1.700. Síðustu þrjá mánuði hefur fjölgunin verið rúmlega 10%, eða 350 íbúðir. Þetta kemur fram á vefnum Túristi, en tölur eru fengnar frá Airbnb.

Á gistingu Íslandshótela, Icelandair hotels og Kea hótela séu í dag samtals 2.829 herbergi og því séu herbergi eða íbúðir til leigu á Airbnb en hjá þessum stærstu hótelskjöllum landsins.

Það skal þó tekið fram að þessar tölur eru ekki alveg samanburðarhæfar og bendir Túristi á að samkvæmt könnun Airbnb í Danmörku er hver gistikostur í boði að meðaltali í 22 daga á ári. Þá séu skráningar á Airbnb herbergi eða íbúðir, meðan þau eru talin í herbergjum hjá hótelskjöllum.

Síðustu 12 mánuði ársins fjölgaði gestum Airbnb hér á landi um 156%, en ekki er gefinn upp nákvæmur fjöldi gesta. Þá fjölgaði íslenskum leigjendum á síðustu 12 mánuðum um 90%.



HÖFUÐBORGARSTOFA

Höfuðborgarstofa hefur frá árinu 2004 látið kanna viðhorf ferðamanna til áfangastaðarins Reykjavíkur. Könnunin er framkvæmd af fyrirtækinu Rannsóknir og ráðgjöf ferðapjónustunnar og er gerð meðal erlendra brottfarargesta í flugstöð Leifs Eiríkssonar. Könnunin er framkvæmd árið um kring og gefur góðar vísbendingar um reynslu ferðamanna af Reykjavík, hvort þeir mæla með Reykjavík sem áfangastað við aðra, afþreyingu fólks í borginni og álit á henni.

Höfuðborgarstofa hefur frá og með febrúar 2017 fjölgað spurningum í könnuninni og spyr nú hvers konar gistingu eða erlendir ferðamenn nýta sér í Reykjavík. Þannig verður hægt að fylgjast með þróun á vali gistikosta ferðamanna í Reykjavík til framtíðar auk gistingu fjölda fyrir hvern kost fyrir sig.

Spurt verður:

What type of accommodation did you use on this trip in Iceland and in Reykjavík? Mark with the correct number of nights, which apply:

- Tent
- Rented camper van
- Hotel
- Guest house

Farm holiday
Summer house/cottage
With family or friends
Youth hostel
Airbnb apartment
Other apartment

Menningar- og ferðamálasvið hefur auk þess ákveðið að kaupa þjónustu af fyrirtækinu Airdna sem mun mánaðarlega skila skýrslu sem veitir upplýsingar um Airbnb gistingarmöguleika í borginni. Höfuðborgarstofa getur framkvæmt reglulega kannanir meðal ferðamanna í Upplýsingamiðstöð ferðamanna í Reykjavík á því hvers konar gistingu þeir nýta sér í Reykjavík og viðhorfum þeirra til einstakra gistingarmöguleika, sé eftir því óskað.

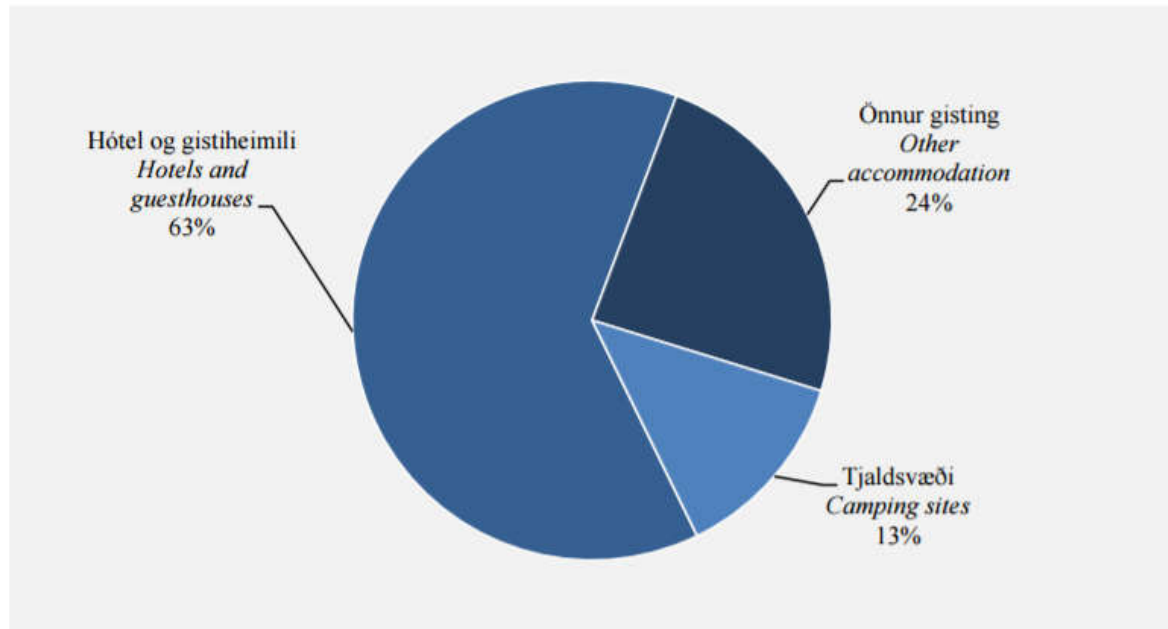
Höfuðborgarstofa telur mikilvægt að vera í góðu samtali við íbúa í og við miðborg Reykjavíkur til að tryggja áframhaldandi farsælt samband milli íbúa, ferðamanna og ferðaþjónustunnar í borginni. Höfuðborgarstofa hefur í tvígang gert könnun meðal íbúa á höfuðborgarsvæðinu til að meta viðhorf til ferðamanna og ferðaþjónustu. Kannanirnar voru framkvæmdar vorin 2015 og 2016. Viðhorf íbúa til ferðamanna reyndist mjög jákvætt og jákvæðara en viðhorf íbúa til ferðaþjónustunnar almennt. Þó gefur könnunin 2016 ákveðnar vísbendingar um að ferðamannastraumurinn í miðborginni nálgist þolmörk íbúa. Í könnuninni 2016 taldi rúmlega helmingur íbúa miðborgar fjölda ferðamanna hæfilegan að sumri til og 75% segja fjöldann hæfilegan yfir vetrarmánuðina. Er þetta nokkur lækkun frá 2015 og mikilvægt að fylgjast vel með þróuninni. Höfuðborgarstofa vill óska eftir því að Maskína, sem framkvæmir könnunina, athugi fyrir könnunina árið 2017 hvort og með hvaða hætti megi mæla viðhorf íbúa á höfuðborgarsvæðinu til Airbnb og hvort íbúar telji of mikið af Airbnb íbúðum í boði í viðkomandi hverfi. Slíkar mælingar myndu gefa góðar vísbendingar um hvort munur sé á viðhorfum íbúa eftir hverfum og hvar helst reynir á þolmörk. Slíkt getur gagnast Reykjavíkurborg við skipulagsvinnu til framtíðar.

Höfuðborgarstofa er aðili að European City Marketing auk annarra svokallaðra Visit-skrifstofa í höfuðborgum landa í Evrópu og öðrum lykilborgum. Gott tengslanet hefur myndast milli borganna sem eiga aðild að samtökunum sem nýta má til að afla gagna og upplýsinga um stöðu mála í viðkomandi borgum og hvað hefur verið gert til að vernda íbúðarbyggð.

Ekki liggja enn fyrir tölur um fjölda gistingu í heimagistingu og íbúðagistingu á árinu 2016 en gagna frá Hagstofunni er að vænta. Gistinætur á heimagististöðum árið 2015 voru 233.259 samanborett við 175.320 árið áður, sem er 33% aukning milli ára. Á árinu 2015 voru gistinætur í íbúðagistingu 520.183 og fjölgaði um 22,1% frá árinu 2014. Í Hagtíðindum um ferðaþjónustu sem komu út 5. apríl 2016 kemur fram hvernig fjöldi gistingu er eftir tegundum:

Mynd 2. Hlutfall gistinátta eftir tegund gististaða 2015

Figure 2. Percentage of overnight stays by type of accommodation 2015



Ljóst er að deiliahagkerfið hefur vaxið hratt undanfarin ár og samkvæmt greiningu Íslandsbanka sem birt var í október 2016 voru 3.049 eignir skráðar til útleigu á Airbnb í ágúst 2016 eða um 80% fleiri en í ágúst 2015. Á hverjum degi í júlí var ein af hverjum átta íbúðum í 101 Reykjavík í leigu til ferðamanna í gegnum Airbnb. Þetta skýrist fyrst og fremst af því að fjárfestingar í hótél- og gistirými hafa ekki fylgt eftir vextinum í fjölda ferðamanna, sérstaklega ekki á vinsælustu gistisvæðunum á höfuðborgarsvæðinu. Því hefur skapast grundvöllur fyrir mikinn vöxt deiliahagkerfisins og aukinni eftirspurn eftir gistirými hefur að stórum hluta verið mætt með framboði af íbúðarhúsnæði í gegnum Airbnb. Óvíst er hvort og þá hvernig hægt hefði verið að taka á móti þeim fjölda ferðamanna sem kom til höfuðborgarinnar á árinu 2016 án Airbnb.

Í ferðapjónustuúttekt greiningardeildar Arion banka, sem birt var 20. september 2016, kemur fram að miðað við kannanir um dvalartíma ferðamanna hér á landi séu um 40% gistinátta óskráð en þannig hafi það einnig verið fyrir tíma Airbnb. Þar kemur einnig fram að nýtingarhlutfall á Airbnb gistingu er nokkuð gott, eða á bilinu 46-94% á tímabilinu ágúst 2015-ágúst 2016.

LÖG UM FJÖLEIGNARHÚS

Mikið hefur verið rætt um rekstur heimagistingar og íbúðagistingar í fjöleignarhúsum og það ónæði sem getur hlotist af umferð ferðamanna í og við íbúðarhús. Á grundvelli laga um fjöleignarhús, nr. 26/1994 þar sem fjallað er um réttindi og skyldur eigenda fjöleignarhúsa, hefur eigandi einn rétt til hagnýtingar og umráða yfir séreign sinni með þeim takmörkunum einum sem greinir í lögum, því sem leiðir af óskráðum grenndarreglum, eðli máls eða því sem byggist á löglegum ákvörðunum og samþykktum húsfélags. Þessi eignarráð má takmarka í tilteknum tilvikum sem nánar eru skilgreind í 27. gr. laganna, svo sem þegar breyting er gerð á hagnýtingu séreignar frá því sem verið hefur eða ráð fyrir gert í upphafi og hefur í för með sér verulega meira ónæði, röskun eða óþægindi fyrir aðra eigendur. Þörf fyrir samþykki eigenda annarra eignarhluta við breytingu á hagnýtingu eignar, s.s. vegna gististarfsemi, veltur á ákvæðum og túlkun áðurnefndra laga. Ekki var unnt að taka afstöðu til þessara tilfella við endurskoðun löggjafar um veitingastaði og gististaði heldur var bent á í greinargerð með frumvarpinu að það færi betur á að slíkt mat ætti sér stað á grundvelli laga um fjöleignarhús. Því var lagt til við vinnslu frumvarpsins að velferðarráðuneytið, sem fór með málaflokk fjöleignarhúsa, tæki afstöðu til málsins og mæti hvort nauðsynlegt væri að setja sérstakt ákvæði eða leiðbeiningar í tengslum við leigu íbúða í fjöleignarhúsum til ferðamanna. Er sú tillaga ítrekuð á þessum vettvangi og hvatt til þess að Reykjavíkurborg beiti sér fyrir að það verði gert en þörfin fyrir skýrar reglur í þessum málum verður bara brýnni.

Lög um fjöleignarhús nr. 26/1994 tóku gildi 1. janúar 2005 en lengi hefur staðið til að endurskoða þau í heild sinni. Meginregla laganna um töku ákvarðana er sú að allir hlutaðeigandi eigendur eigi óskoraðan rétt á að taka þátt í öllum ákvörðunum er varða sameignina, bæði innan húss og utan, og sameiginleg málefni sem snerta hana beint og óbeint. Til fyllingar meginreglunni gilda þær reglur um ákvörðunartöku um sameiginleg málefni í fjöleignarhúsum að gerður er greinarmunur á þeim ákvörðunum sem þurfa samþykki allra eigenda, aukins eða einfalds meirihluta eigenda eða minnihluta eigenda.

Breyting á samþykktu íbúðarhúsnæði í atvinnustarfsemi svo unnt verði að reka þar gististarfsemi, langoftast í flokki II, getur kallað á samþykki meðeigenda. Það hefur þó ekki verið skýrt af úrskurðum og dómum sem varða efnið hversu marga meðeigendur þarf til að samþykkja slíka breytingu. Þótt einungis sé fjallað um notkunarbreytinguna í þessu samhengi ber að vekja athygli á að oft getur verið um aðrar breytingar að ræða sem fylgja slíkum málum, s.s. breytingar á útliti húss, hlutfallstölu o.m.fl. Í úrskurði úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í máli nr. 51/2016, byggingarleyfi vegna veitingastaðar í flokki III við Klapparstíg 33, er fjallað um 1. mgr. 9. gr. mannvirkjalaga nr. 160/2010. Þar kemur fram að ekki er heimilt að breyta notkun mannvirkis nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarfulltrúa og skulu með byggingarleyfisumsókn fylgja nauðsynleg gögn, m.a. samþykki meðeigenda samkvæmt ákvæðum fjöleignarhúsalaga nr. 26/1994, sbr. 1. mgr. 10. gr. laganna. Í 27. gr. þeirra laga er kveðið á um að breytingar á hagnýtingu séreignar í fjöleignarhúsi, frá því sem verið hefur eða ráð var fyrir gert í

upphafi, sem hafa í för með sér verulega meira ónæði, röskun eða óþægindi fyrir aðra eigendur eða afnotahafa en áður var og gengur og gerist í sambærilegum húsum, séu háðar samþykki allra eigenda hússins.

Í úrskurðinum er svo vísað til þess að umrætt svæði heyrir undir miðborgarkjarna samkvæmt aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030. Það þýðir að um er að ræða svæði þar sem sérstök áhersla er lögð á smásöluverslun, veitingastarfsemi og afþreyingu, sem og þjónustu lykilstofnana stjórnsýslu, menningar og mennta. Jafnframt segir að á svæðinu gildi almennar veitingaheimildir þar sem lengst megi vera opið til kl. 1 á virkum dögum og kl. 3 um helgar. Einnig fjallar nefndin um ákvæði í landnotkunarkafli aðalskipulagsins þar sem er að finna nánari skilgreiningar á svæðinu þar sem m.a. gilda sérstök ákvæði um götuhliðar í miðborginni þar sem settir eru á kvótar fyrir tilteknar tegundir starfsemi. Annars vegar kvótar sem hafa það markmið að vernda og efla smásöluverslun með því að kveða á um lágmarkshlutfall smásöluverslunar við ákveðin götusvæði og hins vegar kvótar til að tryggja fjölbreytilega starfsemi með því að kveða á um hámarkshlutfall sömu starfsemi við ákveðin götusvæði og torg. Í niðurstöðukafli úrskurðarins kemur fram að ekki verði séð að farið hafi verið gegn landnotkunarskilyrðum AR með hinni kærðu ákvörðun auk þess sem nefndin vísar til þess að gildandi deiliskipulag sé í samræmi við skilgreiningar aðalskipulags er varðar landnotkun.

Úrskurðarnefndin segir ennfremur að fasteignaeigendur á tilteknu skipulagssvæði eigi að jafnaði rétt til þess að nota fasteign sína í samræmi við heimildir gildandi skipulags og þurfi að sæta því að aðrir fasteignaeigendur geri slíkt hið sama, að uppfylltum skilyrðum laga og reglna, s.s. um hljóðvist. Með hliðsjón af framangreindu var ekki talið að kærandi ætti íhlutunarrétt vegna hinnar breyttu notkunar leyfishafa á séreign sinni skv. 27. gr. laga um fjöleignarhús. Var því ekki þörf á að láta samþykki meðeigenda fylgja með umræddri byggingarleyfisumsókn, auk þess sem ákvæði stjórnsýslulaga um andmælarétt og tilkynningarskyldu stjórnvalda áttu ekki við um réttarstöðu kæranda við málsmeðferð hinnar kærðu ákvörðunar. Af úrskurðinum má því draga þá ályktun að landnotkunarheimildir í skipulagi geti haft mikil áhrif á það hvort notkunarbreyting vegna veitinga- eða gististarfsemi teljist veruleg breyting á hagnýtingu séreignar sem hefur í för með sér verulega meira ónæði, röskun eða óþægindi fyrir aðra eigendur. Væri því eðlilegt að það myndi endurspeglast í ákvæðum laganna og að hugað yrði að því við endurskoðun.

Eins og fram hefur komið kemur fram í lögunum að breytingar á hagnýtingu séreignar frá því sem verið hefur eða ráð var fyrir gert í upphafi, sem hafa í för með sér verulega meira ónæði, röskun eða óþægindi fyrir aðra eigendur eða afnotahafa en áður var og gengur og gerist í sambærilegum húsum, séu háðar samþykki allra eigenda hússins. Sá fyrirvari er þó gerður að þrátt fyrir þessa reglu getur eigandi ekki sett sig á móti slíkri breytingu ef sýnt er að hún hefur ekki í för með sér neina röskun á lögmætum hagsmunum hans. Ef um er að ræða breytta hagnýtingu sem ekki er veruleg er nægilegt að samþykki einfalds meirihluta miðað við fjölda og eignarhluta liggi fyrir. Ef breytt hagnýting eignarhluta hefur sérstök og veruleg óþægindi eða truflun í för með sér fyrir

suma eigendur, einn eða fleiri, en aðra ekki þá eiga þeir sem sýnt geta fram á það sjálfstæðan rétt til að krefjast þess að af breytingunni verði ekki.

Í nýlegum dómi héraðsdóms Reykjavíkur í málinu nr. E-2597/2015⁶, svokölluðum Skuggahverfisdómi, eru málavextir þeir að Húsfélagið 101 Skuggahverfi I stefndi eigendum þriggja íbúða að Vatnstíg 15, 19 og 21. Fyrsta íbúðin var leigð út frá árinu 2011, sú næsta frá 2012 og sú þriðja árið 2015. Fram kemur í dómnum að félag þeirra hafi haft leyfi til rekstrar gististaða. Það er svo niðurstaða dómsins að það væri ótvírætt að með gististarfseminni hefði orðið breyting á eðli sambýlis í húsinu sem hefði valdið öðrum íbúum óöryggi en eðli málsins samkvæmt gætti áhrifanna mest í þeim íbúðum sem liggja næst íbúðunum þar sem starfsemin hefur farið fram. Því væri ljóst að breyting á hagnýtingu séreignarhluta hjónanna í húsinu hafi haft svo verulegt ónæði, óþægindi og röskun í för með sér fyrir aðra eigendur eða afnotahafa hússins að hún skuli háð samþykki allra eigenda þess. Beðið var dóms í Hæstaréttar í málinu með talsverðri eftirvæntingu þar sem líklegt var að hann myndi auðvelda framtíðar túlkun vegna sambærilegra mála. Dómur Hæstaréttar var kveðinn upp 8. júní sl. (mál nr. 324/2016) en í niðurstöðu hans kemur fram að um er að ræða gististarfsemi í þremur íbúðum að Vatnsstíg 15, 19 og 21 þar sem eru sjálfstæðar húsfélagsdeildir. Hæstiréttur kemst að þeirri niðurstöðu að leggja verður til grundvallar að ætluð brot rekstraraðila á grenndarreglum sem um er deilt í málinu beinist að hagsmunum annarra eigenda séreignarréttar í þeim húsfélagsdeildum og þá samhliða að hagsmunum í sameign sumra. Þar sem um sameiginleg innri málefni viðkomandi húsfélagsdeilda var að ræða, en ekki málefni sem beindust að hagsmunum í sameign allra, getur ekki komið til álita að rekstraraðilar þyrftu að leita samþykkis félagsmanna í heildarhúsfélaginu 101 Skuggahverfi, sem standa utan umræddra húsfélagsdeilda, fyrir útleigu íbúða sinna. Var niðurstaðan því sú að rekstraraðilarnir urðu þegar af þeirri ástæðu sýknaðir af þeim kröfum að viðurkennt yrði að þeim væri óheimilt að reka gististaði í séreigninni í flokki II án samþykkis allra félagsmanna í heildarhúseigninni. Í öðrum kröfum var við það miðað að útleiga íbúða sé háð samþykki allra eða meirihluta félagsmanna í hverri húsfélagsdeild. Hæstiréttur taldi aftur á móti að ófrávíkjanleg ákvæði laga um fjöleignarhús nr. 26/1994 leiddu til þess að borið hefði að taka ákvörðun um málshöfðun á þeim grundvelli á fundum viðkomandi húsfélagsdeilda. Þar sem það var ekki gert, heldur á fundi í heildarhúsfélaginu og þar með á röngum vettvangi, bæri að vísa málinu frá héraðsdómi.

Niðurstaða starfshópsins er því sú að breyting á samþykktri íbúð í íbúðarhúsi í gististarfsemi, myndi líklega alltaf teljast breyting á hagnýtingu séreignar, en það fer þó eftir aðstæðum hverju sinni hvort um er að ræða verulega eða óverulega breytingu, þ.e. samsetningu innan hússins og/eða heimildum samkvæmt landnotkun í skipulagi.

Í fjölbýlishúsum með íbúðum eingöngu má líta svo á að um verulega breytingu sé að ræða nema þegar um er að ræða hús á miðborgarsvæði þar sem ríkar heimildir eru til atvinnustarfsemi.

⁶ Dómur Hæstaréttar í máli 624/2016

Í húsum með bæði íbúðum og húsnæði til annarra nota má líta svo á að um óverulega breytingu sé að ræða nema mögulega þegar um er að ræða hús á íbúðarsvæði þar sem íbúðabyggð er ríkjandi notkun. (Það reynir ekki á þetta atriði í Reykjavík þar sem gististarfsemi er ekki heimiluð á íbúðarsvæðum.)

Í húsum sem alfarið eru nýtt til annars en íbúðar, svo sem fyrir atvinnustarfsemi, myndi í langflestum tilvikum vera litið svo á að um óverulega breytingu sé að ræða.

Ekki er talið að afla þurfi samþykkis meðeigenda þegar um skráningarskylda heimagistingu er að ræða, þegar öll önnur skilyrði fyrir slíkri skráningu er uppfyllt.

Starfshópurinn tekur því undir þær tillögur sem fram hafa komið um nauðsyn þess að endurskoða lög um fjöleignarhús þar sem sérstaklega er tekið á gististarfsemi í slíkum húsum og hvaða reglur gilda um samþykki meðeiganda fyrir starfseminni.

STEFNUMÖRKUN REYKJAVÍKURBORGAR UM HEIMAGISTINGU OG ÍBÚÐAGISTINGU

STEFNA UM GISTISTARFSEMI Í AÐALSKIPULAGI REYKJAVÍKUR 2010-2030

Helsta stýritæki sem sveitarfélög hafa til að heimila eða takmarka gististarfsemi á tilteknum svæðum er aðalskipulag. Ef starfsemin samræmist ekki aðalskipulagi eða deiliskipulagi og ekki er pólitískur vilji til að breyta því til að heimila starfsemina getur umsækjandi um rekstrarleyfi ekki aðhafst neitt til að fá starfsemina samþykkt. Hins vegar er í flestum tilfellum hægt að bregðast við athugasemdum frá byggingarfulltrúa og heilbrigðisfulltrúa til þess að fá húsnæði samþykkt fyrir gististarfsemi.

Aðalskipulag Reykjavíkur 2010-2030 var samþykkt 2013 og þar birtist stefnumörkun Reykjavíkurborgar fyrir ferðapjónustu annars vegar og stýritæki fyrir framfylgd stefnunnar hins vegar. Stefnumörkun á sér stað undir kaflanum „miðborgin“ sem er áhugavert fyrir þær sakir að fyrir einungis 7 árum gætti áhrifa ferðapjónustunnar nær eingöngu innan miðborgarinnar en ekki í allri borginni, líkt og nú er. Stefnumörkunin er einföld í framsetningu og leggur megin áherslu á að laða annars vegar að ferðamenn og taka vel á móti þeim og hins vegar að vernda miðborgina fyrir óæskilegum áhrifum frá ferðapjónustunni.

Í lýsingu með stefnumótuninni segir m.a.:

„Þegar ferðamenn taka yfir ákveðin svæði, rétt eins og gerst hefur í ýmsum miðborgum, og heimamenn fara að upplifa sig sem gesti á eigin heimili verður ákveðin umpólun í hlutverkum gests og gestgjafa. Þessi umpólun hefur mikil áhrif á gæði miðborgarinnar í heild og því er mikilvægt að greina hvar leiðir gesta og gestgjafa liggja saman í miðborginni. Spurningin er hvar helst er hætta á hörðum árekstrum og hvar tækifærin liggja til að skapa frjósaman núning.“

Til að styrkja ferðamannamiðborgina er mikilvægt að:

- Efla innviði fyrir ferðapjónustu 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 klárud áður en ráðist verður í gerð hverfisskipulags fyrir miðborgina.

Markmið fyrir ferðamannamiðborgina úr aðalskipulagi Reykjavíkur 2010-2030 bls. 196

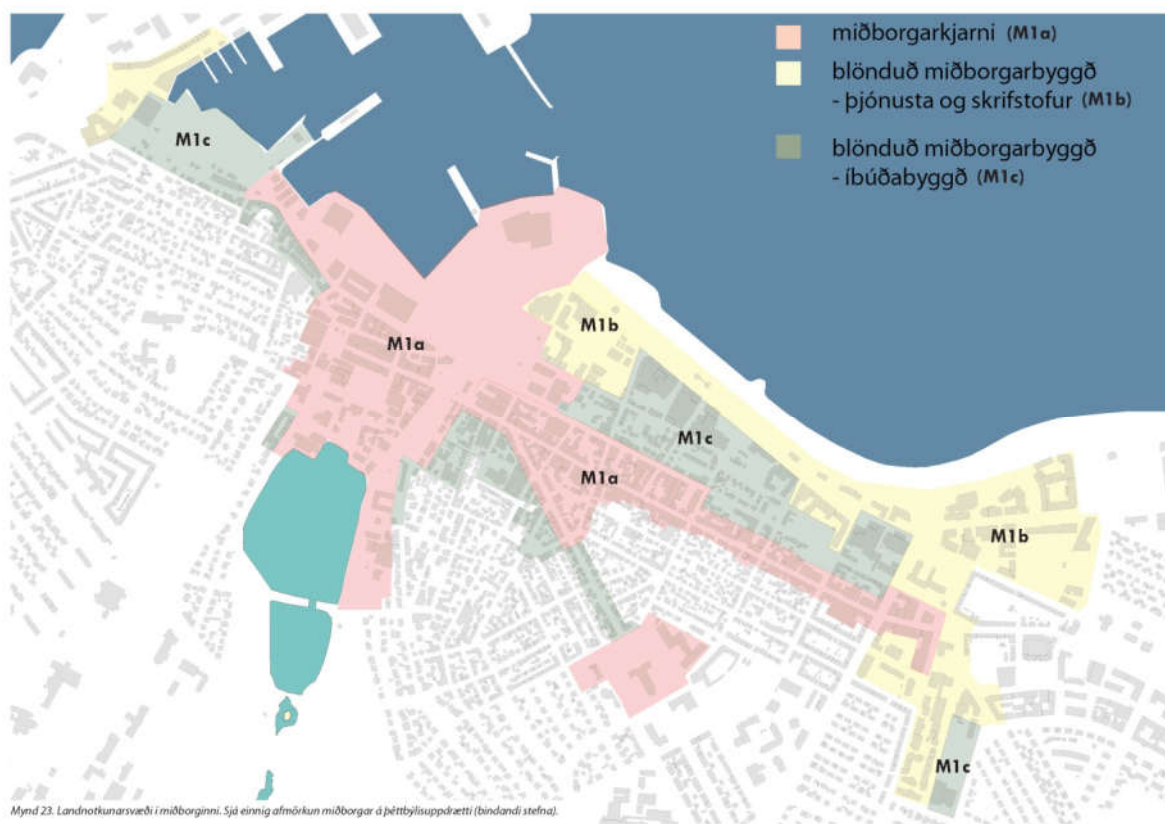
Heimildir um gististaði eftir landnotkunarsvæðum í aðalskipulagi eru settar fram í töflu á bls. 222 í vefútgáfu aðalskipulagsins (sjá hér fyrir aftan). Heimildirnar eru einna mest takmarkaðar á íbúðarsvæðum en þar eru einungis heimilir gististaðir í flokki I, þ.e. heimagisting. Ekki voru taldar lagalegar forsendur til að stýra þessari gerð gistipjónustu í aðalskipulaginu, enda er eingöngu heimilt að reka þessa starfsemi í íbúðarhúsnæði og rekstraraðili þarf að búa og vera með lögheimili á staðnum, þótt misbrestur hafi vissulega verið á því í reynd. Sérákvæði um gististaði miða einkum að því að stemma stigu við fjölgun gististaða innan íbúabyggðar til að umbreyting íbúðarhúsnæðis í gististaði veiki ekki íbúasamfélagið í viðkomandi hverfi um of 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 tryggja fjölbreytni í hverfum borgarinnar, dreifa mannlífi sem fylgir ferðamönnum meira um borgina og koma í veg fyrir ónæði af of mikilli umferð ferðamanna sem íbúar kvarta gjarnan yfir.

Á einhverjum miðsvæðum við stofnbrautir eru einhverjir eða allir flokkar gististaða óheimilir en almennt eru heimildir fyrir gististaði rýmstar á miðsvæðum. 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.

Tafla 3. Gististaðir. Frekari ákvæði um gististaði eru sett í málsmæðferðarreglum borgarráðs, m.a. um áfengisveitingar á gististöðum.						
	Gististaður					Sérstök ákvæði/skilyrði
	Flokkur I	Flokkur II	Flokkur III	Flokkur IV	Flokkur V	
Íbúðarbyggð (ÍB)	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
Verslun og þjónusta (VÞ)	Já	Já	Já	Nei	Nei	
Hverfiskjarnar	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-Grensás (M2a-M2e)	Já	Já	Já	Já	Já	
Skeifan-Sogamýri (M3a-M3b)	Já	Já	Já	Já	Já	
Höfðar-Keldur (M4a-M4d)	Já	Já/nei	Já/nei	Já/nei	Já/nei	Gera þarf grein fyrir hótélum/ gistiheimilum í deiliskipulagi
Vatnsmýri (M5)	Já	Já	Já	Já	Já	
Borgartún (M6)	Já	Já	Já	Já	Já	
Skógarhlíð (M7)	Nei	Já	Já	Nei	Nei	
Kringlan (M8)	Já	Já	Já	Já	Já	
Þjónustukjarnar við stofnbrautir (M9)	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	
Fossaleynir (M10)	Nei	Já	Já	Nei	Nei	Gera þarf grein fyrir gistiheimilum í deiliskipulagi
Hádegismóar (M17)	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	
Köllunarklettur (M18)	Já	Já	Já	Já	Já	
Dugguvogur (M19)	Já	Já	Já	Já	Já	
Borgarhlutakjarnar (M11-M16)	Já	Já	Já	Nei	Nei	
Athafnasvæði (AT)	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	
Iðnaðarsvæði	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	
Hafnasvæði (H)	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	
Hafnasvæði miðborgarsvæðis (H3)	Nei	Já	Já	Já	Já	
Örfirisey - blandað athafnasvæði (H2)	Nei	Já	Já	Nei	Nei	Gera þarf grein fyrir gistiheimilum í deiliskipulagi
Afþreyingar- og ferðamannasvæði (AF)	Nei	Já	Já	Já	Já	
Íþróttasvæði (ÍÞ)	Nei	Já	Já	Nei	Nei	Gera þarf grein fyrir gistiheimilum í deiliskipulagi
Kirkjugarðar (K)	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	
Opin svæði (OP)	Já	Já	Já	Já	Já	Gera þarf grein fyrir hótélum/ gistiheimilum í deiliskipulagi
Strandsvæði (ST)	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	
Óbyggð svæði (ÓB)	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	
Landbúnaðarsvæði (L)	Já	Já	Já	Já	Já	Gera þarf grein fyrir hótélum/ gistiheimilum í deiliskipulagi
Svæði fyrir skógrækt og landgræðslu (SL)	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	
Fristunabyggð (F)	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	
Flokkur I: Heimagisting. Gisting á heimili gistasala.						
Flokkur II: Gististaður án veitinga.						
Flokkur III: Gististaður með veitingum en þó ekki áfengisveitingum.						
Flokkur IV: Gististaður með minibar.						
Flokkur V: Gististaður með bar og/ eða veitingaaðstöðu þar sem áfengi er veitt.						

Meðferð umsókna um gististarfsemi er á þann veg að byggingarfulltrúi vísar byggingarleyfisumsóknum og rekstrarleyfisumsóknum fyrir gististaði til skipulagsfulltrúa, sem segir til um hvort 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 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 hana. 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.

Mesta ásóknin hefur verið í gistileyfi í miðborginni og aðliggjandi íbúðarsvæðum. Heimildirnar eru 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.



Mynd 25 á bls. 200. Landnotkunarsvæði í miðborginni, M1a-M1c (sjá aðalskipulag.is)

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 í gistileyfi á þessum svæðum þar sem lögð er áhersla á að vernda íbúðarbyggð.

Innan íbúðarbyggðar eru skilgreindar svokallaðar aðalgötur og kjarnar, en markmiðið með þeim er 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 ákvæði um gististarfsemi á íbúðarsvæðum eru nokkuð stíf þá hefur verið þónokkur ásókn í gistileyfi við aðalgötur og í nærþjónustukjörnum.



Hluti myndar 1 á bls. 205. Aðalgötur og kjarnar innan íbúðarbyggðar (sjá aðalskipulag.is)

Eftirfarandi fyrirvari gildir um þau ákvæði sem sett eru fram í töflu 21: „Ofangreind ákvæði eru ekki afturvirk. Mögulegt er að endurnýja leyfi um starfsemi sem var til staðar fyrir staðfestingu aðalskipulagsins [26. febrúar 2014], enda sé um óbreytta starfsemi að ræða í sama húsnæði og áður. Þetta á þó ekki við á svæðum þar sem tekið er skýrt fram í almennri skilgreiningu landnotkunar að viðkomandi starfsemi skuli vera víkjandi.“

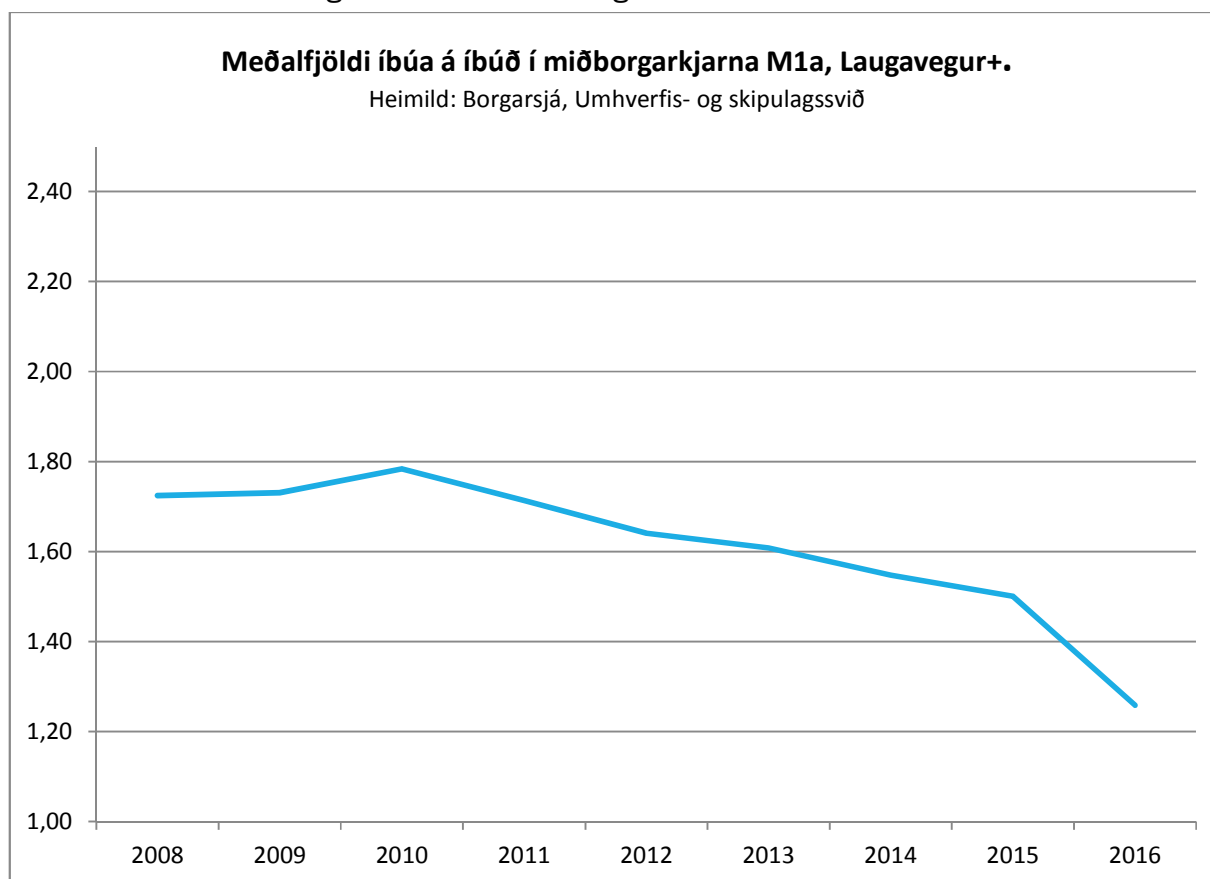
Hins vegar er ljóst að ekki verður hægt að framlengja leyfi í flokki I, heimagisting, eins og hún er skilgreind í dag en í staðinn verður hægt að skrá íbúð í skammtímaleigu í allt að 90 daga á ári. Þau leyfi sem eru til staðar í flokki I á íbúðarsvæðum munu renna út fjórum árum eftir útgáfudag og ekki verður möguleiki á að endurnýja þau þar sem hætt verður að veita leyfi í flokki I skv. lögnum.

Því munu lögin þrengja töluvert að gistipjónustu í flokki I eins og hún er skilgreind í dag, þ.e. gisting á heimili leigusala. Á sama tíma heimila þau að einstaklingar leigi út eina aukaíbúð (sem er ekki skilgreind sem lögheimili þeirra) í skammtímaleigu, starfsemi sem fram að gildistöku laganna fellur í flokk II, í allt að 90 daga á ári. Þrátt fyrir það er líklega nokkuð algengt að íbúðir sem eru með leyfi í flokki I séu í raun leigðar út eins og um flokk II væri að ræða, þ.e. að enginn er

með heilsársbúsetu í íbúðinni. Það er t.a.m. vitað að einhverjir rótgrónir gististaðir með mörg herbergi eru aðeins með leyfi í flokki I.

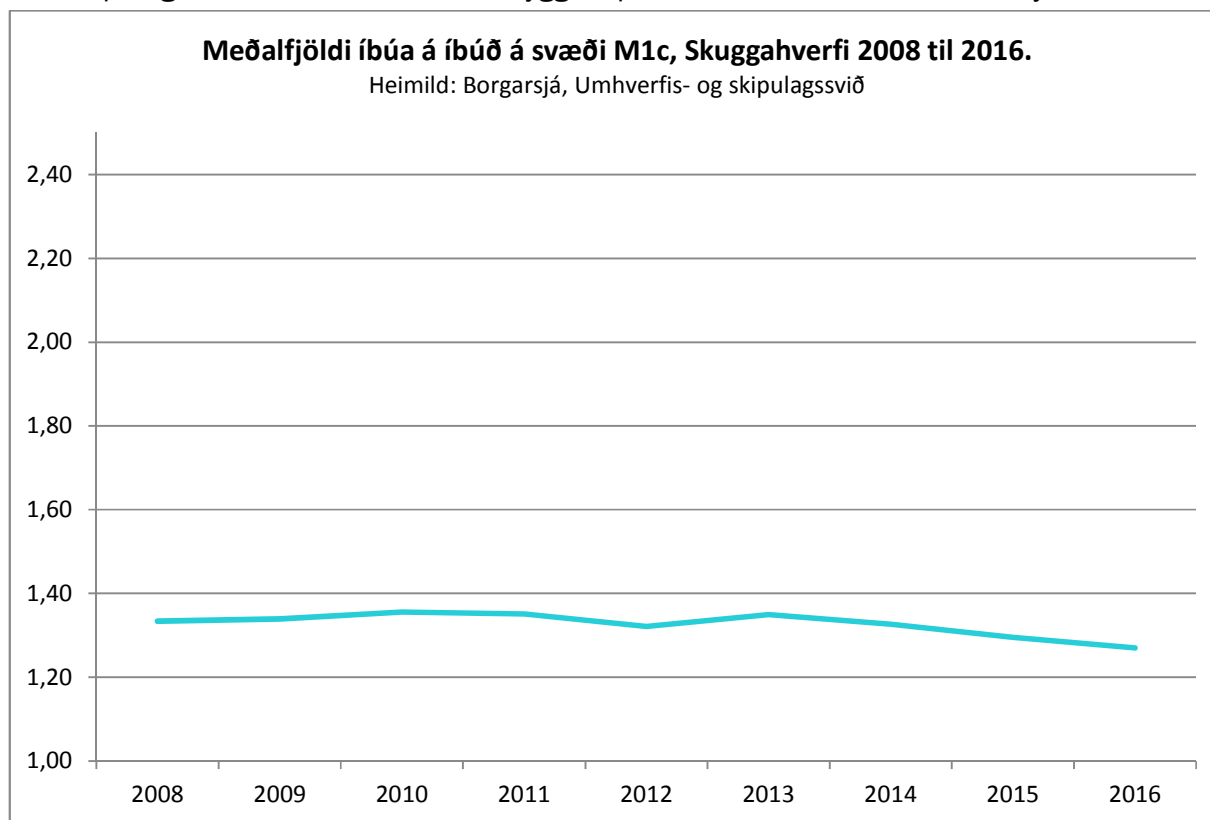
SKIPULAGSBREYTINGAR SEM TAKMARKA GISTISTARFSEMI

Ljóst er að þróun í ferðaþjónustu hefur orðið með allt öðrum hætti en fyrirséð var við mótnun stefnu gildandi aðalskipulags. Vegna aukinnar uppbyggingar gististaða í miðborginni hefur nú þegar verið ráðist í sérstakar skipulagsbreytingar er varða stefnuákvæði á miðborgarsvæðinu. Tölur sýna að íbúum hefur nú þegar fækkað verulega á landnotkunarsvæði M1a á síðustu sex árum, mest frá árinu 2015 (sjá graf hér að neðan). Slík fækkun getur átt sér stað að einhverju leyti af „náttúrulegum orsökum“, þ.e. vegna náttúrulegra sveiflna í aldri íbúa, eftir vinsældum hverfisins og húsnæðisverði á hverjum tíma. Hins vegar er sú fækkun sem hefur átt sér stað í miðborginni á síðustu sex árum svo mikil að hún hlýtur að eiga sér einhverjar aðrar orsakir og þá er helst að líta til aukningar á skammtímaútleigu íbúðarhúsnæðis.



Til samanburðar, ef skoðaðar eru tölur um íbúafjölda á landnotkunarsvæði M1c Skuggahverfi, þar sem breyta þarf deiliskipulagi til að heimila að íbúðarhúsnæði sé leigt út í skammtímaleigu,

Þá hefur íbúum á því svæði fækkað lítið á þessu sama tímabili, sem gefur til kynna að stefna aðalskipulagsins um að vernda íbúðarbyggð á þessu svæði sé að virka sem skyldi.



Vegna mikillar ásóknar í gistiheimildir í miðborgarkjarnanum (M1a) hefur verið sett þak á gististarfsemi í deiliskipulagsbreytingu fyrir Kvosina og hluta Grjótaþorps, samþykkt 21. maí 2015. Gististarfsemi er takmörkuð við það hlutfall sem hún er í dag með þeim byggingarheimildum sem þegar voru til staðar á deiliskipulagssvæðinu, þ.e. 23% af heildarbyggingarmagni á svæðinu. Í deiliskipulaginu segir:

Á deiliskipulagssvæðinu eins og það er afmarkað á uppdrætti þessum, er heimilt að vera með þá starfsemi sem samræmist landnotkun gildandi aðalskipulags á hverjum tíma með þeim takmörkunum þó að hlutfall gistipjónustu, sbr. lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007, verði ekki yfir 23% af samtölu birtrar stærðar eigna á skilgreindu svæði, sem nær yfir deiliskipulagssvæði Kvosarinnar í heild og hluta af deiliskipulagssvæði Grjótaþorps, sbr. samhljóða breytingu á því deiliskipulagi.

Einnig hefur verið skoðað að takmarka gististarfsemi að einhverju leyti á öðrum svæðum í miðborgarkjarna (M1a) og kynnt hafa verið drög að breytingu á aðalskipulagi sem kveða almennt á um hámarkshlutfall gistipjónustu í miðborgarkjarnanum (M1a).

ADALSKIPULAGSBREYTINGAR VEGNA HEIMILDA UM GISTISTARFSEMI

Frá árinu 2016 hefur verið í gangi vinna á umhverfis- og skipulagssviði sem miðar að því að setja fram frekari takmarkanir á gististarfsemi með breyttum ákvæðum í aðalskipulagi. Tvær breytingatillögur 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 langmestur þrýstingur hefur verið á það svæði, bæði varðandi hótelluppbyggingu og íbúðargistingu. Hins vegar hafa almenn ákvæði um gististaði fyrir öll landnotkunarsvæði borgarinnar verið í endurskoðun, m.a. með hliðsjón af breyttum lögum um gististaði.

Breytingatillagan 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 íbúðar-, 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 áratugina. Tillagan er í auglýsingu frá 12. maí til 23. júní 2017 og er gert ráð fyrir að hún verði endanlega staðfest síðsumars (sjá nánar adalskipulag.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 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 stýra staðsetningu nýrra hótela og gististaða markvissar en verið hefur (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 kjarna 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 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 breytingatillögur fyrir svæði M1a (sjá nánar adalskipulag.is).

Vegna breyttra lagaákvæða og mögulegra áhrifa þeirra er einnig mikilvægt að endurmeta með heildrænni hætti einstök stefnuákvæði um veitinga- og gististaði og heimildir um staðsetningu þessarar starfsemi. Það lá fyrir við staðfestingu aðalskipulagsins í febrúar 2014 að vegna hinna mörgu nýju og ítarlegu ákvæða um gisti- og veitingastaði sem þar eru sett fram að mikilvægt væri að meta stöðuna þegar reynsla væri komin á beitingu einstakra ákvæða. Vegna hinnar öru

þróunar í ferðaþjónustu, þess vaxtar sem vænta má á næstu árum og óvissu um áframhaldandi þróun til lengri tíma, má reikna með því að gera þurfi frekari breytingar á stefnu aðalskipulagsins vegna ákvæða um gististaði.

Með breyttum lagaákvæðum í þessa veru ætti ekki að vera þörf á að setja frekari ákvæði um gistipjónustu í almennri íbúðarbyggð. Lagabreytingin mun hinsvegar líklega leiða til þess að þrýstingur aukist á rekstur gististaða í flokki II og III við skilgreindar aðalgötur og kjarna innan íbúðarhverfanna.

Við mat á umhverfisáhrifum breytinga og athugun á samræmi þeirra við meginmarkmið aðalskipulagsins og aðra stefnumörkun verður einkum horft til eftirfarandi atriða:

Styðja breytingar á einstökum skipulagsákvæðum við meginmarkmið aðalskipulagsins, s.s. að vernda íbúasamfélag hverfanna og að stuðla að fjölbreyttari verslun og þjónustu og mannlífi innan hverfanna?

Geta stakar breytingar haft neikvæð áhrif á aðliggjandi byggð, einkum íbúðarbyggð í næsta nágrenni?

Geta breytingar verið íþyngjandi fyrir rekstraraðila á einstökum svæðum og/eða hamlað nýliðun starfsemi á viðkomandi svæði?

Hvernig samræmast breytingarnar stefnumörkun í öðrum málaflokkum á vegum Reykjavíkurborgar?

Almennt þrengri heimildir um gististaði í Reykjavík gætu til lengri tíma litið styrkt uppbyggingarmöguleika ferðaþjónustu í öðrum sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins. Einnig gæti stefna um þrengri heimildir um gististaði í miðborg Reykjavíkur beint uppbyggingu á gististöðum á önnur miðsvæði í borginni. Takmörkun við 90 daga á ári fyrir gististaði í flokki I gæti haft þau áhrif að sú starfsemi dreifist meira um borgina en nú er, þar sem að framboð minnkar á íbúðarsvæðum í grennd við miðborgina. Á sama tíma er umsóknarferli fyrir slíka starfsemi einfaldað þar sem að hún verður ekki rekstrarleyfis skyld heldur eingöngu skráningar- og starfsleyfis skyld og eftirlit með starfseminni aukið. Því er líklegt að fleiri aðilar leggi það á sig að skrá íbúð í skammtímaleigu en vitað er að þó nokkuð hefur verið um gististarfsemi í flokki I og II án rekstrarleyfis.

EFTIRLIT MEÐ HEIMAGISTINGU OG ÍBÚÐAGISTINGU

Aðili sem ætlar sér að starfrækja heimagistingu þarf:

að skrá fasteignina hjá sýslumanni
starfsleyfi

Eftirlit með heimagistingu fer fram á grundvelli laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007 og reglugerðar þar um. Í lögunum er gert ráð fyrir skráningarskyldu gististaða hjá sýslumanni og að yfirlit vegna rekstrar verði skilað til skattstjóra. Útleiga íbúða eða á heimili leyfishafa er heimil að hámarki í 90 daga án leyfis eða að tiltekinni upphæð á tekjum vegna útleigu. Fari leigutími íbúðarhúsnæðis yfir þessar heimildir þá þarf útgefið leyfi. Sýslumaður getur lagt stjórnvaldssektir á hvern þann sem rekur heimagistingu án skráningar, stundar útleigu lengur en 90 daga á hverju almanaksári eða fyrir hærri fjárhæð en kveðið er á um í 3. tölulið 4. gr. laga um virðisaukaskatt. Stjórnvaldssektir geta numið frá 10 þ.kr. til 1 m.kr. fyrir hvert brot, eru aðfararhæfar og skulu renna í ríkissjóð. Við ákvörðun sekta skal tekið tillit til alvarleika brots.

Aðili sem ætlar sér að starfrækja íbúðagistingu þarf að jafnaði að sækja um þrjú leyfi:

byggingarleyfi
rekstrarleyfi
starfsleyfi

Eftirlit með íbúðagistingu fer fram á grundvelli laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007, reglugerðar þar um, mannvirkjalaga nr. 160/2010, byggingarreglugerðar nr. 112/2012, laga um mengunarvarnir og hollustuhætti og reglugerð þar um. Vegna umsókna um rekstrarleyfi fyrir útleigu íbúðarhúsnæðis í atvinnuskyni skal vera fyrirbyggjandi byggingarleyfi vegna notkunar og fyrirkomulags á húsnæði samkvæmt lögum og reglugerðum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og til samræmis við mannvirkjalög og byggingarreglugerð. Lokaúttekt til samræmis við byggingarleyfi og kröfur til húsnæðis skal síðan vera fyrirbyggjandi fyrir jákvæða umsögn til leyfisveitanda rekstrarleyfis. Samkvæmt lögum skal sveitastjórn m.a. staðfesta að starfsemi sé í samræmi við byggingarleyfi og skipulagsskilmála sem og að lokaúttekt hafi farið fram á húsnæðinu. Í 2. gr. nýrrar reglugerðar um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald er tilgreint að gististaði skuli aðeins starfrækja í húsnæði sem byggingaryfirvöld hafa samþykkt. Heimagistingu má reka í samþykktu íbúðarhúsnæði en allir aðrir gististaðir, að undanskildum orlofshúsum félagasamtaka, skulu vera í samþykktu atvinnuhúsnæði til þeirra nota sem fyrirhuguð eru.

Samkvæmt þessu og með hliðsjón af gr. 2.3.1 í byggingarreglugerð skal sækja um byggingarleyfi vegna breyttrar notkunar á húsnæði fyrir útgáfu á rekstrarleyfi fyrir starfsemi, t.d. ef atvinnuhúsnæði er breytt í íbúðarhúsnæði eða íbúðarhúsnæði í gististað. Oftast kallar slík breytt notkun á breytingar á húsnæðinu, t.d. varðandi eldvarnir. Þrátt fyrir að einungis sé um breytta notkun að ræða en ekki breytingar á húsnæðinu sjálfu þarf eftir sem áður að sækja um byggingarleyfi og gera grein fyrir gistirýmum í atvinnuskyni. Byggingaryfirvöld munu fara yfir hvort hin breytta notkun samræmist skipulagsáætlunum á svæðinu og meta hvort húsnæðið uppfyllir ákvæði gildandi byggingarreglugerðar vegna hinnar breyttu notkunar.

Samkvæmt reglugerð um gististaði og skv. gr. 9.1.4 í byggingarreglugerð falla minni gististaðir þar sem leigð eru út fimm eða færri herbergi fyrir 10 eða færri einstaklinga undir notkunarflokk 3 í byggingarreglugerð. Í 9. hluta byggingarreglugerðar um varnir gegn eldsvoða er m.a. tilgreint:

Flóttaleið úr íbúð, notkunareiningu eða gistirými má ekki liggja gegnum aðra íbúð, notkunareiningu sbr. gr. 9.5.3 um aðgengi að flóttaleiðum.

Uppdráttur sem sýnir útgönguleiðir í mannvirkjum í notkunarflokk 3 og 4 þar sem seld er gisting skal vera festur á vegg við eða á inngangshurð í öllum gistirýmum ásamt upplýsingum um viðbrögð gesta við eldsvoða sbr. gr. 9.5.2 um flóttaleiðir.

Staka reykskynjara með hljóðgjafa skal setja í hverja íbúð og notkunareiningu í notkunarflokk 3.

Staka reykskynjara með hljóðgjafa skal ennfremur setja í hvert herbergi þar sem boðið er upp á heimagistingu nema sjálfvirkt brunaviðvörðunarkerfi sé í byggingunni sbr. gr. 9.4.3 um reykskynjara.

Handslökkvitæki skal vera í hverri íbúð í notkunarflokk 3 sbr. gr. 9.4.4 um handslökkvitæki. Sérákvæði um brunavarnir fyrir notkunarflokk 3 og 4 eru tiltekin í gr. 9.6.20 og 9.6.21.

Notkunarflokkur 3 er fyrir mannvirki eða rými þar sem gert er ráð fyrir að fólk gisti. Fólk sem er í mannvirkinu þekkir flóttaleiðir og er almennt fært um að bjarga sér sjálft út úr mannvirkinu eða á öruggt svæði við eldsvoða. Notkunarflokkur 4 er fyrir mannvirki eða rými þar sem gert er ráð fyrir að fólk gisti. Fólk sem er í mannvirkinu er ekki allt nægjanlega kunnugt umhverfinu til að þekkja flóttaleiðir en er almennt fært um að bjarga sér sjálft út úr mannvirkinu eða á öruggt svæði við eldsvoða.

LAGAUMHVERFI Í ÖÐRUM BORGUM

HVAÐ HEFUR VERIÐ GERT TIL AÐ VERNDA ÍBÚÐABYGGÐ?

Reykjavíkurborg hefur tekið þátt í samstarfi hraðvaxta borga sem hafa ákveðið að eiga með sér samstarf um leiðir til að stjórna ferðapjónustu í þéttbýli með aðaláherslu fyrst um sinn á gístistarfsemi á borð við heimagistingu og íbúðagistingu. Sameiginlegt verkefni hópsins var að útbúa sameiginlegt skjal þar sem fram komu upplýsingar um reglur og lagaákvæði í þeim borgum sem tóku þátt.

Tegundum skammtímaleigu var í þeim tilgangi skipt í þrjá meginflokka:

1. Skammtímaleiga í atvinnuskyni, e. commercial short-term vacation rentals, er þegar heil eign er leigð út sem er ekki heimili eigandans.
2. Skammtímaleiga heimilis, e. temporary rental of primary residence, er þegar heimili er í heild leigt út til skamms tíma meðan eigandinn er fjarverandi.
3. Útleiga á hluta heimilis, e. partial home rental, er þegar hluti heimilis er leigður út á meðan eigandi er viðstaddur.

Vert er að taka fram i) að í sumum lagaumhverfum falla sumir þessara hópar hver undir annan, ii) að ekki er átt við heimilisskipti eða aðra hluti sem falla undir „deiliahagkerfið“ og byggja á fjárhagslegum viðskiptum, og iii) að þegar talað er um skatta er einungis átt við þá skatta sem eru innheimtir og renna til sveitarfélagsins en ekki almennra tekjuskatta.

REGULATIONS	Overall strategy on the collaborative economy	Direct regulation of short-term vacation rentals through tourism regulations or other purpose-made regulations										Land use planning & building use regulations (including general housing/residential use regulations)		Specific taxation
		Overarching legislation or regulation	Length of guest's stay (min.-max.)	Max. period of letting by owner	Type of residence (primary, second home, investment property)	License or permit required for activity + Registration of property with public authorities	Presence of host required	Max. no. of guests + size rented out	Tenant: Permission from landlord	Owner: Permission from owners' association or co-op	Safety/ security requirements	Regulations on the change of use from residential to short-term rental	Geographical restrictions on the type (and amount) of specific uses in particular urban areas	Local tourist or transient occupancy tax due
AMSTERDAM	Action Plan on the Sharing Economy 2016	COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS: Short-stay policy rules 2014 Ordinance on housing: <i>Huisvestingsverordening 2016</i> Housing law <i>Huisvestingswet</i>	7 nights - 6 months	No max	Second homes or investment properties	YES Short-stay permit, or possibility in zoning plan for new buildings	NO	4 Whole residence	Not allowed	Needed	Compliance with fire regulations	n/a	n/a	5% of daily rate
		PARTIAL HOME RENTAL AND TEMPORARY RENTAL OF PRIMARY RESIDENCE: Holiday letting policy (<i>Vakantieverhuur</i>)	1 night	60 days per year	Primary residence, owned Not allowed for housing corporations	NO	NO	4 Whole residence or part thereof	Needed, but not allowed for tenants of housing corporations	Needed	Compliance with fire regulations + use "safely and honestly without causing nuisance"	n/a	n/a	5% of daily rate

		PARTIAL HOME RENTAL: BED AND BREAKFAST Ordinance on housing. <i>Huisvestingsverordening 2016</i>	1 night	No max	Primary residence, owned or tenant	YES notification required	YES	Max 40 % of the residence Max 4 guests		Needed	Compliance with fire regulations	--	--	5% of daily rate
BARCELONA	No binding strategy 2014: Catalan government, position on the collaborative economy 2016: National Commission of Markets and Competition, preliminary report April 2016: Catalan government, creation of Interdepartmental Commission for the Collaborative Economy	COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS (incl. TEMPORARY RENTAL OF PRIMARY RESIDENCE): Government of Catalonia: Law 13/2002 + Decree 159/2012, 'housing for touristic use' (HUT) Short-term rental accommodation falls into the HUT category if rented as a whole unit	Up to 31 days	No maximum	Whole residence, furnished and fully available	License required to rent less than 31 days repeatedly. Register number given by Tourism Register of Catalonia, must appear on all adverts	No	Whole residence (no. of people depending on the "Certificate of occupancy")	Sub-letting not allowed	NO But owner's association can decide a blanket ban on the use of flats as housing for touristic uses in a residential building through a change in their bylaws	"Certificate of occupancy" similar to the one necessary for regular residential home. Communication of guest ID + 24h available phone for emergencies	Primary residential use not allowed simultaneously with the touristic use If property rented for more than 31 days at a time, then contract falls as temporary renting under the National Law of Urban Leases (LAU)	Caps on new licences all over the city through PEUHUT (1/4/2016). PEUAT, Special Plan on tourist accommodation, approved Jan. 2017, binding since 6 March 2017 http://ajuntament.barcelona.cat/pla-aliament-turistics/en/ Urban planning instrument to control tourist accommodation (HUT) in the city: zero growth for the whole city. It defines 4 specific areas with their own regulations. To avoid excessive numbers and guarantee a balanced territorial distribution, when a HUT ceases its activity in a congested area, a new licence will be permitted in uncongested areas or accommodation regrouping in the maintenance or growth areas.	€0.65/night in Barcelona (€0.45 elsewhere)
		PARTIAL HOME RENTAL: Government of Catalonia: Regulation proposed in July 2016 under discussion, NOT APPROVED YET: Renting out of rooms would be allowed subject to rules "neither legal nor illegal"			Primary residence: part thereof	License required to rent less than 31 days two or more times per year. Register number given by Tourism Register of Catalonia, must appear on all adverts	YES	2 rooms max. + max. 10 guests depending on the "Certificate of occupancy" of the entire flat	Yes, permission required. License must be owned by the landlord		"Certificate of occupancy" similar to the one necessary for regular residential home			€0.65/night in Barcelona (€0.45 elsewhere)
BERLIN	No, not at the local level	COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS (including TEMPORARY RENTAL OF PRIMARY RESIDENCE): Law of 1/05/2014: renting of residential apartments for commercial or tourist uses subject to permit PARTIAL HOME RENTAL:	none	none	Primary home, investment property	Only with License or permit as a certificate of exemption from the Law on the Prohibition of Misuse of Housing	NO	NO	YES	NO	YES	Senate Department for Urban Development: 1/05/2016 Zweckentfremdungsverbot (Law on the Prohibition of Misuse of Housing) came into force - ban on changes of use for housing to ensure housing is used exclusively for permanent residence.	Law applies to the whole of Berlin. License decided at district level – very few new permits given. Officials for popular districts such as Mitte have announced they will reject 95% of permit requests	City tax: 5% of rate per night but only for private stays. Business-related stays are tax free.
			none	none	Primary residence: Home owners are allowed renting out less than 50 per cent of their apartment on a short term basis if they using more than	NO	No, but host must use the majority of the apartment for own housing	Rooms of no more than 50% of floor space	YES	NO	NO			City tax: 5% of rate per night but only for private stays. Business-related stays are tax free.

					50 per cent for their own housing needs.									
		Secondary residence RENTAL:	none	none	Secondary residence	Licence is required and can be passed to home owners of secondary homes	No, but the host must use apartment a significant time of the year for his own housing needs. While apartment is not being used by owner, it can be rented out on a short term basis. Home owners must prove times of self-use to local authorities.	no	yes	no	no			City Tax: 5 per cent on the price per night but only for private stays. Business related stays are tax free.
MADRID		COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS: Decree 79/2014, apartments and housing for tourist use	none	none	Whole residence furnished and fully available	Registration by the Regional Government (CA Madrid) Tourism department	No	Whole residence Number of guest limited to 2 people per bedroom plus 2 in the living-room		No	Sector regulations	Primary residential use not allowed with the touristic use Madrid General Urban Management Regulation Plan (PGOUM) In study Commission PGOUM	No	n/a
		TEMPORARY RENTAL OF PRIMARY RESIDENCE: This category is excluded from the Decree 79/2014 and subject to the National Law of Urban Leases if property rented for more than 31 days at a time, (then contract falls as temporary renting)	Idem Only in case of economic activity	Not allowed (n/a)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
		PARTIAL HOME RENTAL: Not allowed Decree 79/2014	No	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

MUNICH		COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS: Government of Bavaria: The law on the ban on the repurposing of living space (ZwEWG) forms the legal basis for the statute passed by the City of Munich. Only allowed if the owner gives us a replacement apartment.	Round about 6 weeks/year	Round about 6 weeks/year	Every type of residence	No Permit necessary	No	Whole residence	Is checked by us	not by us	Is not checked by us	Is not checked by us	Government of Bavaria: The law on the ban on the repurposing of living space (ZwEWG) forms the legal basis for the statute passed by the City of Munich. Only allowed if the owner gives us a replacement apartment.	The law and the statute have validity all over the city.	No tax
		TEMPORARY RENTAL OF PRIMARY RESIDENCE: If this category falls under the same regulations applying to COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS, simply mention: Ibid. If not, specify the different regulations.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid. Short-term vacation rentals are not allowed in apartments or houses who are build for permanent living. Bavarian framework legislation Munich statute since 1972	Ibid.	No tax
		PARTIAL HOME RENTAL:	None	None	Every type	No permit necessary	yes	Less than 50 % of the floor space of the apartment	Is not checked by us	Is not checked by us	Is not checked by us	Is not checked by us			No tax
PARIS	National government: - Law of 6/08/2015 (croissance, activité et égalité des chances économiques): provisions on sharing economy platforms - Law of 7/10/2016 (République numérique) - Report to the Prime Minister on the development of the sharing economy (Feb. 2016) Municipal government of Paris: no specific strategy, part of broader strategy "Paris intelligente et durable"	COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS: National Code for Construction and Housing articles L 631-7 et suivants et articles L 652-1 et 2 + National Tourism Code + 23/12/2009 Law on Furnished tourist rentals (Meubles Touristiques/ Location meublée de courte durée) + ALUR housing law 24/03/2014 (Accès au Logement et Urbanisme Renové).	1 night to 1 year	1 year (or 9 months for a student rental)	Any furnished property which is <u>not</u> a primary residence, rented in its entirety	YES Authorization for change of use with compensation provision + Declaration of furnished tourist rental (Déclaration de meublé de tourisme)	NO		Needed	Needed			ALUR Housing Law, 2014 (fully implemented in 2016): residential property rented for less than 1 year is deemed a commercial operation and requires authorization for change of use.	In Paris: authorization for change of use granted subject to compensation provision - requires owner to acquire a commercial property elsewhere in same district and convert it to residential use to compensate for the loss of residential stock.	€0.83/night /person
		PARTIAL HOME RENTAL: (this includes Chambres d'Hôte, B&B)	1 night to 4 months	None	Primary residence of the owner for 8 months of the year Not allowed for social housing	NO	NO	Whole unit or part thereof	Needed			Rules on decent housing	n/a	n/a	4
		TEMPORARY RENTAL OF PRIMARY RESIDENCE:	1 night to 4 months	4 months a year	Primary residence of the owner for 8 months of the year Not allowed for social housing	Registration necessary (loi pour une République numérique)	NO	Whole unit or part thereof	Needed			Rules on decent housing	n/a	n/a	€0.83/night /person

REYKJAVIK	No binding strategy 2017 Bygðastofnun Report on tourism, status and outlook 2016 2015 Ministry of industries and innovation Report on Profitability in tourism 2014 Ferðamálastofa Report and propositions on the simplification of the regulatory framework in the travel industry	COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS: Government of Iceland: Law 85/2007 + regulation 1277/2016, on restaurants, lodging and entertainment Law nr. 7/1998 and regulation nr. 941/2002 on health and pollution prevention	30 consecutive days at a time	None	No restriction	Both operational and health licenses required. Must display their licences in a prominent place at property.	No	No restriction + Whole residence	Sub-letting not allowed without permission from landlord.	Generally not - but if the change in utilization is considered significant in any way it could require special approval by the owners association.	Approved for occupancy by building officials. Fire safety measures approved	No new licences allowed in residential areas according to Reykjavik Master Plan 2010-2030 www.adalskipulag.is	No new licences allowed in residential areas according to Reykjavik Master Plan 2010-2030 www.adalskipulag.is	Lodging tax €0.89/night Different property taxes when change of use from residential to short-term rental. According to the provisions in Icelandic tax laws, almost always 11% VAT on lodging. (Generally 24% VAT)
		TEMPORARY RENTAL OF PRIMARY RESIDENCE: Included in the above category	Up to 90 days or a max amount of earning	Up to 90 days or a max amount of earning	Primary or second home	Health licence is required and official registration. Register number given, must appear on all marketing	No	Ibid.	Ibid.	No	Ibid.	No	No	No
		PARTIAL HOME RENTAL: Included in the above category	Up to 90 days or a max amount of earning	Up to 90 days or a max amount of earning	Primary or second home	Ibid.	Yes	When sharing bathroom facilities, no more than 10 guests for each.	Ibid.	No	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.
SANTIAGO DE COMPOSTELA		COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS: Government of Galicia: Law 7/2011 + Decree 12/2017 "apartments, self-catering and housing for touristic use"	Up to 3 months	No maximum	Whole residence,	The provincial department of Tourism of the Galicia Government gives the license. A distinctive plaque must be shown on the main entrance.	No	Whole residence (maximum 10 people)	Has to be rented by a tourist company	No (self-catering has to be a detached single family home)	24 h phone number, Certificate of occupancy, Liability insurance, Communication of guest ID	Not specified in the legislation	If the self-catering is on rural land, it must be a rehabilitation or extension of existing buildings. Local governments could limit the maximum number of housing for touristic use by building or by sector.	No
		TEMPORARY RENTAL OF PRIMARY RESIDENCE: Government of Galicia: Law 7/2011 + Decree 12/2017 "apartments, self-catering and housing for touristic use"	Up to 30 days	No maximum	Whole residence Primary residential use is allowed during a part of the year	The provincial department of Tourism of Galicia Government gives the license.	No	Whole residence (no maximum people)	Has to be rented by the owner or by a commercialization company (in this case a permission is required)	No	24 h phone number, Certificate of occupancy, Liability insurance, Communication of guest ID.		Local governments could limit the maximum number of housing for touristic use by building or by sector.	No
		PARTIAL HOME RENTAL: Not allowed	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
STOCKHOLM		COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS: Act (1966: 742) of the hotel and boarding house				Hotel or boarding house, which is designed to simultaneously receive at least nine guests or of at least five guest rooms, may be driven only by the person authorized by the Police Authority. Permission is granted for a hotel or guesthouse business in a certain building or apartment.								None

		TEMPORARY RENTAL OF PRIMARY RESIDENCE: if this category falls under the same regulations applying to COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS, simply mention: Ibid. If not, specify the different regulations.	Decided in the statutes by the landlord or the statutes for the condominium	Decided in the statutes by the landlord or the statutes for the condominium	Primary	Not applicable	No	No	Yes you need permission from your landlord, stating a specific reason for subletting.	Yes you need permission from the board in your condominium, stating a specific reason for subletting.				None
		PARTIAL HOME RENTAL: For subletting just one room in your apartment, while you yourself are still living there, you need no permission.												None
VIENNA	Position Paper "Turning the Sharing Economy into a fair Economy in Vienna" https://www.wien.gv.at/wirtschaft/standort/pdf/sharing-economy-in-vienna.pdf Vienna is favourable to innovative ideas – if they benefit the people. We want courageous entrepreneurs to be able to do business. The limits are drawn, however, where the	COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS: if this category falls under the same regulations applying to COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS, simply mention: Ibid. If not, specify the different regulations.	No maximum	No maximum	-	No permission is needed if you offer no more than ten beds. By offering more than ten beds or by providing some kind of services (e.g. breakfast, cleaning) you might fall under the Trade, Commerce and Industry Regulation act and need a trade licence.	No.	There is no maximum. By offering more than 10 beds you need a trade licence.	Sub-letting in the case of public housing is not allowed. In most rental agreement, subletting is forbidden.	The approval of all other owners is needed	If you need a trade licence then you have to follow the specific conditions set in the licence.	No.	No.	Local tax 3.2% of accommodation fees.
	Interests of the citizens, consumers and fair competition are affected.	TEMPORARY RENTAL OF PRIMARY RESIDENCE: if this category falls under the same regulations applying to COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS, simply mention: Ibid. If not, specify the different regulations.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.
		PARTIAL HOME RENTAL:	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.
DONOSTIA/ SAN SEBASTIÁN		COMMERCIAL SHORT-TERM VACATION RENTALS: Basque Government Law: 13/2016, of 28 th July (Specific order not developed yet) Donostia / San Sebastián Town Hall regulation	Up to 31 days twice or more times in a year	No maximum	Any type of houses offered temporarily as a tourist service directly or by any other way in exchange for remuneration	"Declaration of Responsibility" Document + Certificate of Occupancy + Register with the Basque Government Tourism Registration service	NO	Max fixed by Basque Government Housing Law 3/2015, art. 62,2 + Whole residence	Sub-letting not allowed	No permission needed	Safety requirements necessary (not fixed yet)	Primary residential use not allowed simultaneously with the touristic use If property rented for more than 31 days at a time, then contract falls as temporary renting under the National Law of Urban Leases (LAU)	Local Government law doesn't allow commercial uses on 2 nd floor or above.	NO
		TEMPORARY RENTAL OF PRIMARY RESIDENCE:												

		PARTIAL HOME RENTAL: Basque Government Law: 13/2016, of 28 th July (Specific order not developed yet)	Up to 31 days in a row	No maximum	Primary houses	"Declaration of responsibility" document	Yes	It will be limited by the new Basque Government Order (not fixed yet)	Tenant must communicate the activity to Landlord	No permission needed	Safety requirements necessary (not fixed yet)		No restrictions	NO
--	--	--	------------------------	------------	----------------	--	-----	---	--	----------------------	---	--	-----------------	----

Einnig hefur verið tekið saman til hvaða aðgerða borgirnar sem taka þátt í verkefninu hafa gripið:

IMPLEMENTATION	Relationship with platforms				Enforcement			
	Requirement for information + checks on hosts' compliance with regulations	Requirement for data release and listings disclosure to public authorities	Requirement for tax collection	Fines for non-compliance (liability for illegal ads)	Right of third parties to complain (e.g. neighbours) and channels for complaints	Dedicated team in city council for inspections + collaboration of other agencies/parties (e.g. police)	Sanctions and fines on flat owners	Data monitoring
AMSTERDAM	The council signed an agreement with Airbnb in 2014. New agreement signed with Airbnb starting on 1/01/2017: Airbnb caps the rental at 60 days, unless hosts prove they have permission from the city for permanent rental. Platforms play an educational role for hosts and community members	Yes, in the new agreement Airbnb will provide individual data to the city when asked for it, to complete a report on illegal rental.	Collection of tourist tax by Airbnb	Both home owners and intermediate companies can be fined for illegal rent.	General public encouraged to report possible infringements anonymously via online form on website and hotline (e.g. to denounce suspected "illegal hotels")	45 inspectors	Fines from €12,000 onwards. Sanctions: closing, eviction	Since April 2016: City Council uses digital investigation techniques ("scraping") to automatically collect content from Airbnb's booking database: looking for landlords who no longer live in their homes, rent multiple properties, rent for over 60 days/year, or to more than 4 people at once.
BARCELONA	Platforms must adhere to advertising requirement that properties must include registration number with clear liability as intermediates.	Yes 36.1 34/2002 LSSI (Informational Society Services Spanish Law) Art. 73.5 Law of Tourism 16/2002 (Catalan Law)	Not directly through platforms. Tax collected directly by the owners or firms and transferred to the Government of Catalonia	- July 2014: Catalan government fined 8 letting sites €30,000 euros for advertising rooms and non-registered apartments. - December 215: Barcelona fined 2 platforms for advertising non-registered apartments and for not attending to information requirement. - Nov. 2016: city government fined Airbnb and Homeway €600,000 each for advertising illegal listings (3,812 and 1,744 properties respectively).	General public encouraged to report possible infringements anonymously via online form on website. http://meet.barcelona.cat/habitatge/turistics/en/ Online tool for general public to check if a flat has a license to operate as short term rental: http://med.barcelona.cat/habitatge/turistics/en/	City of Barcelona: 20 agents from the central enforcement direction and 6 agents at the District level + 20 visualizadors: agents able to detect potential illegal activities but with no permission to start legal pursuits. New measure under development: to reach 110 agents by 2018. Target: in 2019, more than 3,000 closing orders.	Sanctions between €3,000 and €30,000 for the first lawsuit. Up to €600,000 for recidivists according to the Tourism Law 16/2002. More than 1,500 disciplinary proceeding in 2015/2016.	Since 2016: the municipal government publishes the list of authorized commercial short-term vacation rentals Use of digital investigation techniques ("scraping") to investigate online booking databases and identify illegal adverts
BERLIN	No	Platforms can be forced by local authorities to deliver data on the host of apartments such as names and addresses.	Not directly through platforms. The City Tax is being collected directly by the owners or firms and is transferred to the Government of Berlin Bureau for Taxation	July 2016: Up to €100,000 for advertising apartments without permission.	General public encouraged to report possible infringements anonymously via online form on website.	60 employees at the district level	Monetary fines up to €100,000 to homeowners or hosts. If flats are illegally used as short-term vacation rentals: district office has power to evict tenants and require that housing be reinstated into residential market at the owner's expense. From May 2014 to February 2016, approximately 6,300 apartments had been registered and about 1,200 possible violations had been identified.	None
MADRID	No regulation	Yes 36.1 34/2002 LSSI (Informational Society Services Spanish Law)	There is no tourist tax.		Local police in case of claims and complaints.	The body in charge is the Tourism Unit of the Autonomous Community (region) of Madrid Inspectors are allowed to seek the help of State security enforcement bodies and forces as well of the local police. Inspections are ruled according to the Community of Madrid Tourism Law 1/1999, of 12 March.	Penalties may range from a warning to activity suspension. The fines may vary between €3,000 and €300,000, depending of the severity of the case. In case of activity suspension, the sanction might also involve a fine. Sanctions are applied according to Community of Madrid Tourism Law 1/1999, of 12 March.	n/a

MUNICH	In our current law there is no obligation for the portals to provide information. This should be changed with a tightened law from Summer 2017.				We get information from neighbours, building management agencies, interested citizens via post, e-mail, telephone. In 2018 we are planning a special platform.	We are a special team of 7 persons with the support of various departments and the police.	Max. €50,000	Through different statistics
PARIS	Platforms are obliged to inform those who advertise properties on their websites of their obligation (= need for a change of use authorisation) changement d'usage) and have to collect a declaration from hosts certifying the respect of their legal obligations Since April 2016: Airbnb sends out communications to hosts likely to be renting their primary residence for more than 4 months or a home not their primary residence and advise them of their responsibilities.		Since 1 October 2015, Collection of tourist tax by Airbnb				€25,000 for housing unit rented without authorization Astreinte €1000 / day Compensation provision (= put an equivalent floorspace for residential use on the market) not enforced in the past, ignored by property owners	Since 9 May 2016 : the municipal government publishes the list of authorized commercial short-term vacation rentals
REYKJAVIK				No provisions yet regarding illegal advertising of non-registered apartments.	No provisions yet that encourage the general public to report infringements anonymously.	Reykjavik task force regarding the matters of the city centre (including short-term tourist accommodation) released their report in 2016. Collaboration with the general commissioner, police and fire department officials regarding unlicensed short-term tourist accommodation.	Sanctions according to the provisions in law 85/2007 and 7/1998 can be fines, suspension of licences and in extreme cases, imprisonment. In the recent updates on the law 85/2007, new provisions on administrative fines if the conditions reg. registration of temporary rental of primary residence and partial home rental incl. display of reg. number.	List of authorized commercial short-term vacation rentals is published online by the local commissioner that issues the licences. Reykjavik has just started using digital investigation techniques ("scrapping") to investigate online booking databases and monitoring illegal adverts. Once a year hosts are required to hand in a report about use in the previous calendar year and rental income. This information can be shared with tax authorities. according to law 85/2007
SANTIAGO DE COMPOSTELA	Not specified in the legislation	The owner or the commercialization company must communicate the guest ID to the police.	NO	NO	Not specified in the legislation	Tourism Inspectors are regulated by the Galicia Government.	From €300 to €90,000, depending on the type of sanction (Law 7/2011)	A first approach to the number of houses available for holiday rent through online platforms was made by the team responsible for organizing "STO conference". According to that numbers there are: - houses in the municipality: 306 (1,548 places) - houses in the old town: 102 (568 places)
STOCKHOLM							Tenant in a rental apartment: you as a tenant are liable to jeopardize the contract you have with your landlord. If your landlord discovers that you rent out your accommodation without permission, you risk losing your apartment. Tenant-owner in a condominium: the statutes need to state the "specific reasons" for which you can sublet your apartment. If you violate these statutes, you usually get a warning. If something goes very wrong, you as tenant-owner can be asked to sell and move.	

DONOSTIA/ SAN SEBASTIÁN	Platforms must register in the Basque Tourism Enterprises Register to obtain the registration number, needed for legal advertising.		No taxes for the moment					

Til að draga saman þær upplýsingar sem starfshópurinn aflaði sér og koma m.a. fram í töflunni að ofan, er ljóst að aðrar borgir hafa töluvert ríkari heimildir til að setja heima- og íbúðagistingu skorður með staðbundum reglum og sektarheimildum. Mikið hefur verið fjallað um aðgerðir Barcelona en borgaryfirvöld þar gripu til þess ráðs að stöðva útgáfu (moratorium) allra gistileyfa, þ.m.t. vegna íbúðagistinga á meðan unnið væri að setja gistihúsastefnu um uppbyggingu innan borgarmarkanna. Stefnan var samþykkt í byrjun þessa árs og byggist á þeirri meginreglu að ekki sé heimilt að ganga á samþykkt íbúðarhúsnæði með gististarfsemi. Jafnframt er borginni skipt upp í fjóra hluta og í miðborginni er nú yfirlýst stefna um fækkun gistirýma til langs tíma. Í stefnunni er einnig búið að skilgreina þróunarsvæði þar sem heimilt er að fjölga gistirýmum.

Borgaryfirvöld í Amsterdam hafa einnig nýlega sett sér hótelfstefnu og sama meginreglan er í gildi þar, búið er að afmarka ákvæðin svæði þar sem ekki verður heimiluð frekari gististarfsemi. Það sem einkennir umhverfið í Amsterdam er mikið og öflugt eftirlit með íbúðaleigu þar sem flokkar eftirlitsmanna eru á ferðinni og banka uppá í því skyni að finna leyfislausu starfsemi.

Borgaryfirvöld í Berlín hafa einnig nýlega uppfært stefnumörkun sína með reglusetningu um heima- og íbúðagistingu. Í borginni gildir nú almennt bann við svokallaðri skammtímaleigu íbúða til ferðamanna þótt að einstaklingum verði enn heimilt að leigja stök herbergi til ferðamanna. Til þess þaf þó heimagistingarleyfi sem hvert staðbundin stjórnvöld hverfanna veita. Íbúðareigendur þurfa jafnframt að rökstyðja þörfina vandlega til þess að fá leyfið og eru stjórnvöldum veittar ríkar heimildir til að hafna umsóknum sem ekki þykja nægilega vel ígrundaðar. Sektargreiðslur vegna ólöglegrar útleigu í Berlín eru háar og eftirlit með slíkri starfsemi mikið, en sú aðferð virðist skila árangri þar sem skráðum útleigugeignum hefur fækkað mikið á milli ára.

SPÁ UM FRAMTÍÐARÞRÓUN OG LÍKLEGAR SVIÐSMYNDIR

Með nýjum lögum um heimagistingu skapast ákveðin óvissa þar sem minnihluti þeirra aðila sem leigja út íbúðir á Airbnb og öðrum sambærilegum vefsíðum eru með tilskilin leyfi. Þróunin mun að hluta til ráðast af því eftirliti sem verður með skráningu og leyfisskyldu þeirra sem eru með húsnæði í boði á Airbnb og er ljóst að stjórnvöld verða að leggja til aukið fjármagn til að eftirlitsþátturinn getir virkað sem skyldi.

Ferðapjónusta á heimsvísu er í miklum uppgangi og áhugi á Reykjavík og Íslandi sem áfangastað meiri en nokkru sinni fyrr. Leiðakerfi til og frá landinu stækkar stöðugt sem eykur möguleika ferðamanna á að sækja landið heim. Deiliahagkerfið og Airbnb eru uppspretta samfélagsbreytinga sem tekur til lífsstíls, ábyrgðar og væntinga. Sífelld fleiri ferðamenn vilja eyða minna í flug og gistingu og meira í afþreyingu og upplifun. Ungt fólk sækir í auknum mæli í að nýta sér íbúðagistingu á þeim stöðum sem það ferðast til og á það við á Íslandi eins og annars staðar. Hér hefur þó vöxtur deiliahagkerfisins ekki síður mótast af þeirri miklu þörf sem er fyrir gistirými, sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu, vegna mikils vaxtar í ferðapjónustu á liðnum árum. Uppbygging hótél- og gistirýmis hefur ekki náð að halda í við vöxt í ferðapjónustunni sem ræðst meðal annars af því að 2-4 ár tekur að byggja hótél og koma því í fullan rekstur.

Vandamálið er að fyrirtæki í deiliahagkerfinu geta náð samkeppnisforskoti á skökkum grunni þar sem þau greiða ekki sömu skatta og gjöld til samfélagsins og önnur fyrirtæki. Deiliahagkerfið gerir þó einstaklingum um leið kleift að nýta fjárfestingu sína í fasteignum til að afla sér viðbótartekna með einföldum, öruggum og löglegum hætti. Því er mikilvægt að eftirlit með nýjum lögum sé markvisst og gagnsætt og að fólk sem hefur atvinnu af því að leigja út íbúðir á Airbnb greiði skatta og skyldur til samfélagsins líkt og önnur fyrirtæki án þess þó að það hamli endilega vexti og framþróun deiliahagkerfisins sem óneitanlega er mikilvægur liður í að Reykjavík og Ísland geti tekið vel á móti vaxandi fjölda ferðamanna til landsins.

Mikilvægt er að Reykjavíkurborg haldi áfram að móta sér skýra sýn á hvar á að vera leyfilegt að vera með Airbnb gistingu og nýti þær heimildir sem hún hefur til að koma í veg fyrir að íbúum fækki á svæðum í og við miðborg vegna ágangs ferðamanna í heima- og íbúðagistingu á þessu svæði.

Það er jafnframt mikilvægt að Reykjavíkurborg kortleggi og nýti til hins ítrasta þær eftirlitsheimildir sem hún hefur samkvæmt gildandi lögum og samræmi aðgerðir með öðrum stjórnvöldum í greininni til að ná tökum á þeirri leyfislausu starfsemi sem fengið hefur að vera að mestu óáreitt um nokkuð skeið.

Reykjavíkurborg verður um leið að vera tilbúin til að styðja við að deiliahagkerfið geti haldið áfram að vaxa og þróast í takt við aukinn áhuga ferðamanna á að dvelja í heimahúsum á ferðalögum sínum.

FYLGIGÖGN

- Fylgiskjal 1: Erindisbréf starfshóps um heimagistingu og íbúðagistingu í Reykjavík
- Fylgiskjal 2: Fundargerðir starfshóps um heimagistingu og íbúðagistingu í Reykjavík
- Fylgiskjal 3: Skýrsla Deloitte – Reykjavíkurborg: greining á þróun Airbnb íbúða í höfuðborginni
- Fylgiskjal 4: Skýrsla VSÓ – Ferðapjónusta í Reykjavík: áhrif á húsnæðis- og vinnumarkað
- Fylgiskjal 5: Greining VSÓ – Gististaðir í Reykjavík: þróun, áskoranir og stýring – kynning
- Fylgiskjal 6: Könnun Maskínu – Ferðamálastofa: erlendir ferðamenn á Íslandi
- Fylgiskjal 7: Mæliborð Expectus: staða Airbnb í Reykjavík, apríl 2017
- Fylgiskjal 8: Dómur Hæstaréttar nr. 624/2016: Guðlaugur Rúnar Guðmundsson og Sigrún Gróa Skæringsdóttir gegn Húsfélaginu 101 Skuggahverfi-1
- Fylgiskjal 9: Aðalskipulag Reykjavíkur: heimildir um veitinga- og gististaði
- Fylgiskjal 10: Samantekt á stöðu og aðgerðum hraðvaxtarborga í ferðaiðnaði
- Fylgiskjal 11: Niðurstöður Governance and management of urban Tourism Summit: Vacation Rental
- Fylgiskjal 12: Tilkynning Barcelona um hvernig þau hyggjast stýra gistirýmum
- Fylgiskjal 13: Lagaleg úrræði við aukningu ferðamanna í samhengi Evrópuréttar – 1. hluti: Barcelona, 3. nóvember 2016
- Fylgiskjal 14: Lagaleg úrræði við aukningu ferðamanna í samhengi Evrópuréttar – 2. hluti: Berlín, 9. mars 2017
- Fylgiskjal 15: Kynning: Private holiday rental in Amsterdam: Barcelona, nóvember 2016
- Fylgiskjal 16: Kynning: How to enforce illegal hotels – Amsterdam: Barcelona, nóvember 2016
- Fylgiskjal 17: Kynning: Vacation rental management – Barcelona: Barcelona, nóvember 2016
- Fylgiskjal 18: Kynning: L'encadrement des locations touristiques á París – París: Barcelona, nóvember 2016
- Fylgiskjal 19: Kynning: Uno de los destinos urbanos del Mediterráneo Español – Valencia: Barcelona, nóvember 2016
- Fylgiskjal 20: Kynning: Workshop 5. Tipología de Alojamientos – Valencia: Barcelona, nóvember 2016
- Fylgiskjal 21: Kynning: Turning the sharing economy into the fair economy in Vienna – Vienna: Barcelona, nóvember 2016
- Fylgiskjal 22: Kynning: The ban on the misuse of housing in Berlin: Berlín, 9. mars 2017
- Fylgiskjal 23: Kynning: The regulation of home-sharing and short term vacation rentals: overview of the situation in participating European cities: Berlín, 9. mars 2017