



Analyse af udviklingen i hotelkapaciteten i Køben- havns Kommune

Indholdsfortegnelse

1. Baggrund	2
2. Sammenfatning	2
3. Analyse af udviklingen i turismen.....	5
3.1. Overnatninger på hoteller og vandrehjem.....	5
3.2. Hotelkapacitet	9
3.3. Airbnb-overnatninger	13
3.4. Airbnb-lejemål	15
3.5. Krydstogsturisme	16
4. Turismens økonomiske betydning.....	17
5. Befolkningens oplevelse af turismen	18
6. Eksisterende politikker og indsatser.....	19
6.1. Københavns Kommuneplan 2019.....	19
6.2. Københavns Kommunes Erhvervsstrategi 2021-2023.....	20
6.3. Comeback Copenhagen.....	21
6.4. Handlingsplan for transport af turister	22
6.5. National turismestrategi.....	23
7. Administrationsgrundlag for fremtidig hotelkapacitet	24
7.1. Kommuneplanen som redskab.....	24
7.2. Mulige elementer i et administrationsgrundlag.....	25
7.3. Vurdering af konsekvenser.....	27
7.4. Hotellejligheder	28
8. Regulering af korttidsudlejning og tilsyn med anvendelsen af boliger ...	28
9. Tekniske noter	30

1. Baggrund

I forbindelse med den endelige vedtagelse af Kommuneplan 2019 vedtog Borgerrepræsentationen den 27. februar 2020 følgende tilføjelse til den politiske hovedstruktur:

"Kommunen vil, på baggrund af en analyse af udviklingen i hotelkapaciteten, udarbejde et administrationsgrundlag for, hvor fremtidig hotelkapacitet skal placeres. Bæredygtig transport skal indgå i vurderingen i forhold til at få turisterne til at anvende byens kollektive infrastruktur. Undersøgelsen af hotelområdet, skal også se på hotellejligheder og udvikling i AirBnB overnatninger."

Umiddelbart efter den endelige vedtagelse af Kommuneplan 2019 ramte Coronapandemien. Det medførte et brat fald i turismen i foråret 2020. Der har efterfølgende været fokus på at understøtte og genoprette turismen.

I dette notat beskrives:

- Udviklingen i antal turismeovernatninger og hotelkapacitet siden 2010
- Turismens økonomiske betydning
- Befolkningens oplevelse af turismen
- Eksisterende politikker og indsatser, som vedrører turismen i København
- Elementer som kan indgå i et administrationsgrundlag for placering af fremtidig hotelkapacitet

2. Sammenfatning

Udviklingen i turisme og hotelkapacitet

Der har været en markant vækst i turismen i København siden 2010. Det samlede antal overnatninger på hoteller, vandrehjem og Airbnb blev således mere end fordoblet frem til 2019. Coronapandemien medførte et kraftigt fald i turismen i 2020 og 2021. I første halvår 2022 var antallet af overnatninger på hoteller og vandrehjem tilbage på niveauet fra første halvår 2019, men sammensætningen af turister var ændret. Turismen er således fortsat ved at tilpasse sig i efterdønningerne af pandemien.

Det er ferierejsende, som har drevet væksten i antal overnatninger, mens forretningsrejsende har spillet en mere beskedne rolle. Ferierejsende står for ca. 2/3 af overnatningerne på hoteller og vandrehjem. Coronapandemien har ikke ændret markant på fordelingen mellem ferie- og forretningsrejsende.

Udenlandske turister har gennem 2010'erne stået for ca. 2/3 af overnatningerne på hoteller og vandrehjem. Fra 2020 faldt antallet af udenlandske besøgende som følge af rejserestriktioner ifm. Coronapandemien. Nedgangen har været størst for turister fra lande uden for

Europa. I første halvår 2022 steg antallet af udenlandske turister igen, men niveauet var fortsat ca. 20 pct. under første halvår 2019.

Den kraftige vækst i turismen betød, at der i midten af 2010'erne var fuld belægning på hotelværelser i højsæsonen. Investeringer i ny hotelkapacitet har betydet, at hotelkapaciteten er udvidet med ca. 8.200 værelser siden ultimo 2016, således at der ultimo 2022 er ca. 23.600 værelser på hoteller og vandrehjem i Københavns Kommune.

Den store vækst i efterspørgslen efter overnatningsmuligheder i midten af 2010'erne vurderes at have været medvirkende årsag til, at der samtidig skete en markant vækst i antallet af Airbnb-overnatninger.

Hotelkapaciteten er koncentreret i bydelene Indre By og Vesterbro/Kgs. Enghave, der har ca. 75 pct. af værelserne. På Vesterbro er hotellerne især placeret omkring Hovedbanegården og på Kalvebod Brygge. Airbnb-overnatninger er mere spredt på bydele, hvilket er en naturlig konsekvens af de mange boliger på brokvarterene. Indre By og Vesterbro stod således for ca. 40 pct. af alle Airbnb-overnatninger i 2019.

Turismens økonomiske betydning

Turismen i København har en bred værdiskabelse for borgere og erhvervsliv i kommunen, men også i resten af landet. I 2019 skabte turismeb Branchen ca. 37.500 fuldtidsstillinger i Københavns Kommune (8,3 pct. af alle beskæftigede) og et skatteprovenu på ca. 12 mia. kr. Turismen bidrager bl.a. til at understøtte et større udbud af restauranter og kulturtilbud end hjemmemarkedet tilsiger.

Befolkningens oplevelse af turismen

En undersøgelse fra 2022 viser, at ca. 66 pct. af de adspurgte københavnere mener, at turismen i deres lokalområde skaber flere positive end negative konsekvenser. Til sammenligning mener kun 6 pct. det modsatte. Ca. 60 pct. af respondenterne i København mener, at deres lokalområde er præget af turisme i nogen eller i højere grad, dog gælder der for 80 pct. af respondenterne i Indre By. For kommunen som helhed mener langt de fleste (86 pct.), at turismen ikke skaber problemer for deres lokalområde. Samtidig er 69 pct. af de adspurgte enige i, at København og deres lokalområde fortsat skal tiltrække flere turister.

En tidligere undersøgelse fra 2017 viser, at københavnere primært peger på trafikrelaterede problemer som en central udfordring samt problemer med generel støj og affald.

Eksisterende politikker og indsatser

Københavns Kommuneplan 2019 har som mål at fremme en bæredygtig turisme, der tager hensyn til lokalmiljø og fordeler sig i hele byen og den øvrige hovedstadsregion.

Københavns Kommunes Erhvervsstrategi 2021-2023 har bl.a. fokus på at styrke synergien mellem københavnere og byens gæster og forbedre samarbejde og koordinering om turismen i hovedstaden. Det sker fx gennem det strategiske samarbejde "Comeback Copenhagen" med Erhvervsministeriet og Wonderful Copenhagen. Comeback Copenhagen har bl.a. fokus på at fremme grøn mobilitet hos turister og skabe et tættere samspil mellem storby-, kyst-, kultur- og naturturisme i hovedstadsregionen.

Copenhagen Visitor Service (Kultur- og Fritidsforvaltningen) har gennem de seneste år indgået markedsføringspartnerskaber med attraktioner på Sjælland og i Sverige for at sprede turismen i en større geografi. Konceptet "Day Trips" skal motivere turister til at besøge destinationer i Greater Copenhagen og "Tourism Moves" indeholder digitale guides til nye cykeloplevelser i hele byen mv.

Københavns Kommunes "Handlingsplan for transport af turister" skal sikre en hensigtsmæssig afvikling af trafikken med turistbusser ved bl.a. at regulere busparkering mv. En række indsatser forudsætter budgetmidler.

Administrationsgrundlag for fremtidig hotelkapacitet

Et administrationsgrundlag for placering af fremtidig hotelkapacitet vil kunne indarbejdes i kommuneplanen. Det vurderes at være usikkert om et administrationsgrundlag vil kunne medvirke til at sprede turismen og reducere antallet af turister i udvalgte dele af byen. Hvis hotelkapaciteten begrænses, forventes det, at efterspørgslen bl.a. vil blive imødekommet ved korttidsudlejning af boliger. Turister forventes desuden fortsat at ville opsøge de historiske byområder og attraktioner, selvom nye hoteller etableres uden for de centrale byområder.

Et administrationsgrundlag vil kunne indeholde kvoter for maksimal hotelkapacitet og retningslinjer for stationsnær placering mv. Det er ikke muligt at regulere antal værelser og antal senge, men kun det maksimale etageareal til hotelformål.

Et administrationsgrundlag vil kunne medvirke til, at nye hoteller opføres uden for de centrale byområder, hvilket kan understøtte lokale caféer, restaurationer og butikker mv. Det vurderes dog, at turister fortsat vil søge mod byens historiske områder med deres bygninger, monumenter, kulturattraktioner, butikker og restaurationer mv. Et administrationsgrundlag vil således ikke nødvendigvis påvirke antallet af turister i de centrale byområder.

Der vurderes, at en begrænsning af hotelkapaciteten i hele eller dele af byen vil skabe øget efterspørgsel efter kortidsleje af boliger eller værelser i boliger, der formidles af bl.a. Airbnb.

Det er usikkert, hvordan ejendomsinvestorer vil reagere på et administrationsgrundlag for placering af ny hotelkapacitet, som indebærer krav om spredning af hoteller og/eller kvoter for ny hotelkapacitet. Det forventes, at København som attraktiv turismedestination fortsat vil tiltrække investeringer i nye hoteller. De gode kollektive trafikforbindelser og relativt korte afstande i byen betyder, at hoteller kan opføres uden for de centrale byområder, fx i nær kollektiv infrastruktur, og have korte rejsetider til traditionelle turistattraktioner.

Et administrationsgrundlag vil ikke vil tilsidesætte muligheden for at indrette eller opføre hoteller i områder med eksisterende lokalplaner, som giver mulighed for serviceerhverv. Borgerrepræsentationen vil i disse tilfælde skulle nedlægge §14-forbud efter planloven og udarbejde en ny lokalplan, som fjerner muligheden for at udnytte ejendommen / ejendommene til hotelformål.

3. Analyse af udviklingen i turismen

I dette afsnit beskrives udviklingen i antal overnatninger på hoteller og vandrehjem samt udviklingen i hotelkapacitet siden 2010. Coronapandemien har påvirket turismen siden begyndelsen af 2020. Derfor bruges 2019 i flere tilfælde som referenceår.

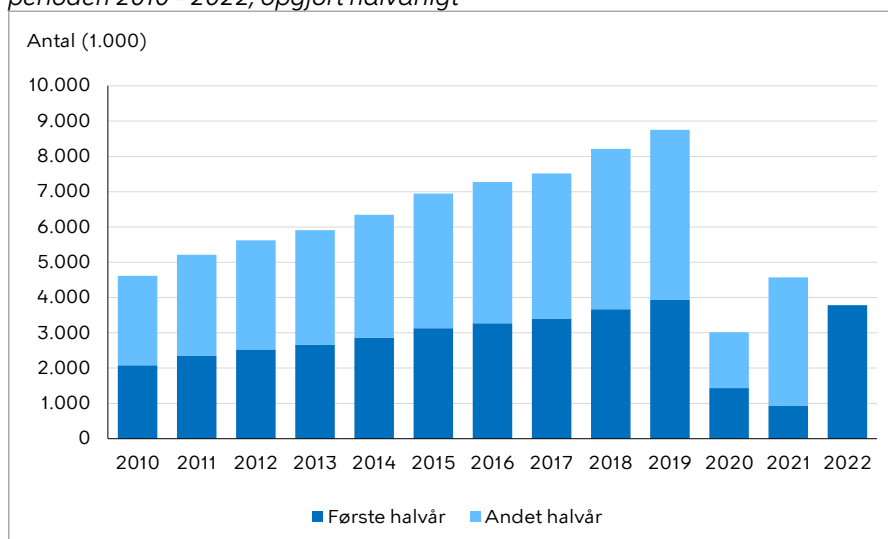
3.1. Overnatninger på hoteller og vandrehjem

I 2019 var der 8,8 mio. overnatninger på hoteller og vandrehjem i Københavns Kommune, jf. figur 1. Til sammenligning var der 4,6 mio. overnatninger i 2010. Det svarer til en vækst på 90 pct. i perioden 2010-2019.

Efter udbruddet af Coronapandemien faldt antallet af overnatninger brat. I 2020 var der kun 3,0 mio. overnatninger svarede til et fald på ca. 65 pct. i forhold til året før. I 2021 voksede antallet til 4,6 mio. overnatninger, dvs. omtrent halvdelen af antallet af overnatninger i 2019.

Udviklingen i andet halvår 2021 og første halvår 2022 peger på, at antallet af overnatninger er på vej tilbage til niveauet før krisen, jf. figur 1. I første halvår 2022 var antallet af overnatninger således kun 4 pct. under antallet i første halvår 2019.

Figur 1. Overnatninger på hoteller og vandrehjem i Københavns Kommune i perioden 2010 - 2022, opgjort halvårligt

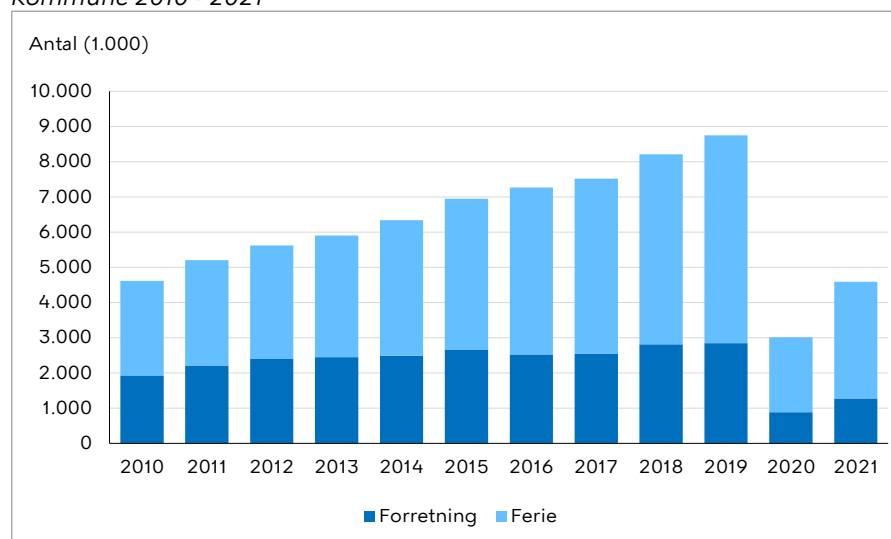


Kilde: Egne beregninger på baggrund af særudtræk fra Danmarks Statistik og VisitDenmark

Væksten i antal overnatninger har været drevet af ferierejser, mens der har været en mere beskedne vækst i overnatninger ifm. forretningsrejser, jf. figur 2. Fra 2010 til 2019 voksede antallet af ferieovernatninger med 120 pct., mens overnatninger ifm. forretningsrejser voksede med knap 50 pct. Ferierejsende stod for næsten 4/5 af væksten i perioden og udgjorde i 2019 ca. 2/3 af alle overnatninger.

Efter Coronapandemien har ferierejser stået for en lidt større andel af antallet af overnatninger, men forskellen i forhold til tidligere år har været relativ beskedne.

Figur 2: Overnatninger på hoteller og vandrehjem efter ferietype, Københavns Kommune 2010 - 2021

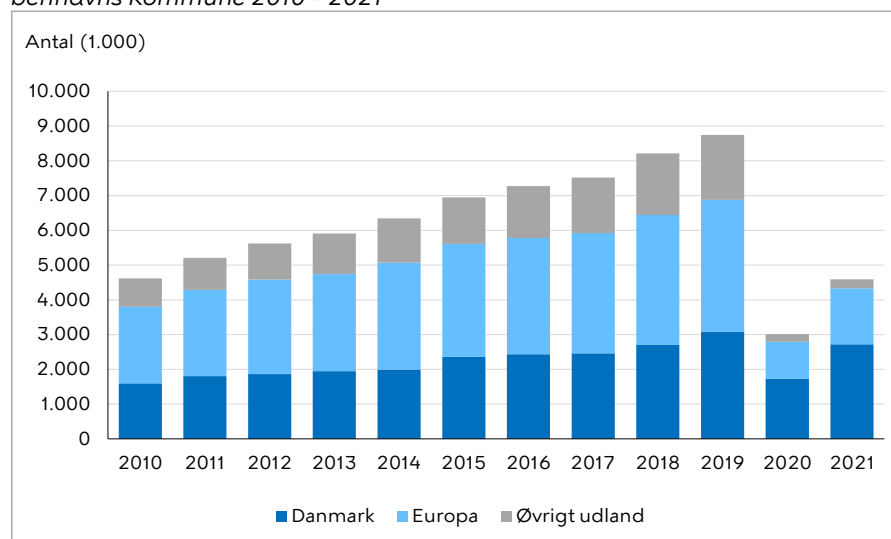


Kilde: Egne beregninger på baggrund af særudtræk fra Danmarks Statistik og VisitDenmark

Det er både danskere og udenlandske turister, som har drevet væksten, jf. figur 3. Antallet af overnatninger blandt danske turister steg med 93 pct. i perioden 2010-2019. De udenlandske turisters overnatninger steg tilsvarende med 88 pct. Det dækker over en svagere vækst blandt europæiske turister og en kraftigere vækst fra turister uden for Europa.

I 2019 stod danske turister for ca. 3,1 mio. overnatninger, hvilket udgjorde 35 pct. af alle overnatninger. Udenlandske turister havde ca. 5,7 mio. overnatninger svarende til 65 pct. af alle overnatninger. Europæiske turister stod for ca. 2/3 af de udenlandske overnatninger, jf. figur 3.

Figur 3. Antal overnatninger efter nationalitet på hoteller og vandrehjem, Københavns Kommune 2010 – 2021



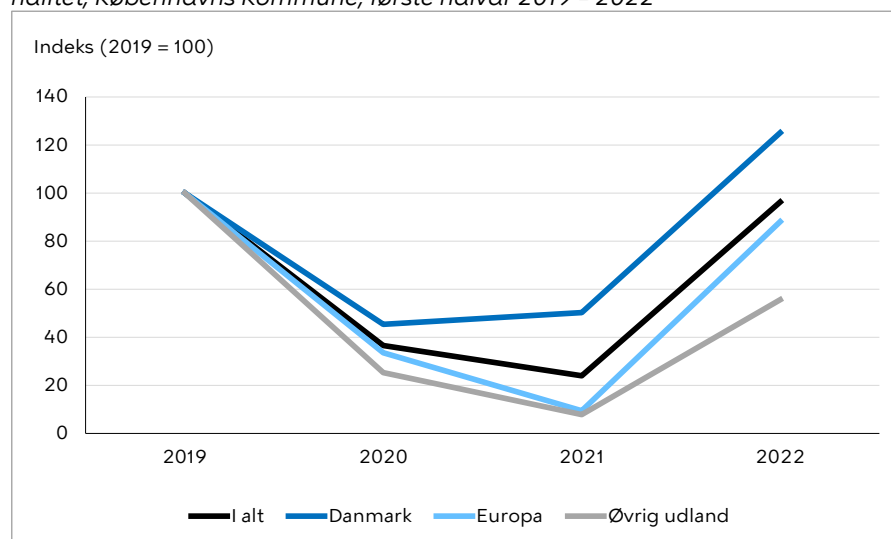
Kilde: Egne beregninger på baggrund af særudtræk fra Danmarks Statistik og VisitDenmark

Hvis man betragter sammensætningen af turister i København efter udbruddet af Coronapandemien, så viser den et markant ændret billede. I 2021 var antallet af danske turister på vej tilbage til niveauet i 2019, mens antallet af overnatninger fra europæiske turister var ca. 60 pct. under niveauet i 2019, og antallet af overnatninger fra turister fra det øvrige udland var ca. 85 pct. under niveauet i 2019, jf. figur 3.

I første halvår 2022 har der været en markant fremgang i antallet af danske og udenlandske turister, dog ligger antallet af turister uden for Europa fortsat lavt, fordi de i højere grad end de europæiske turister har været ramt af rejserestriktioner mv.

Antallet af danske overnatninger i første halvår 2022 lå 25 pct. over niveauet i første halvår 2019. Antallet af europæiske overnatninger steg til 88 pct. af niveauet i den samme periode i 2019, mens overnatninger fra det øvrige udland er steget til 56 pct., jf. figur 4.

Figur 4. Udvikling i antal overnatninger på hoteller og vandrehjem efter nationalitet, Københavns Kommune, første halvår 2019 – 2022



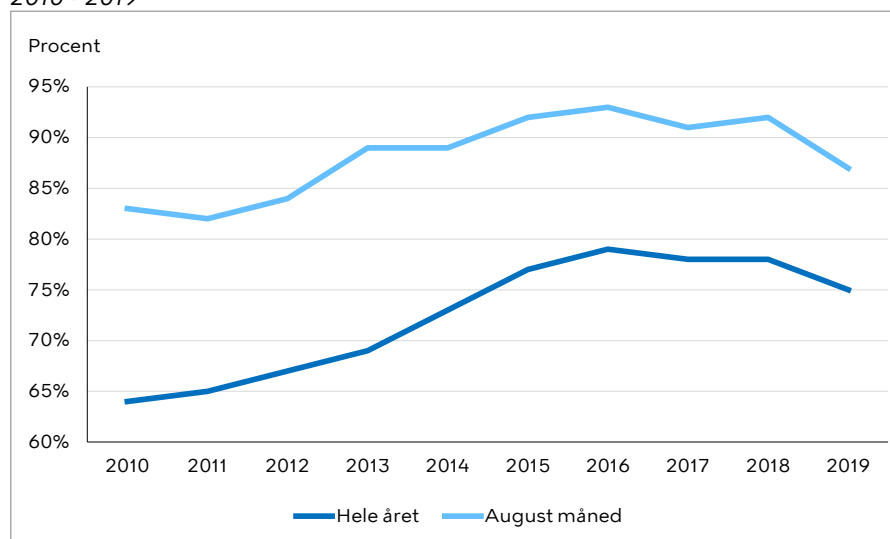
Kilde: Egne beregninger pba. VisitDenmark

Turismen forventes at være genoprettet inden for 1-2 år. Dog knytter der sig en række usikkerheder til udviklingen som følge af bekymringer og restriktioner i relation til COVID-19, stigende økonomisk usikkerhed og reduceret købekraft som følge af inflation, rejserestriktioner ifm. krigen i Ukraine mv. Der er desuden usikkerhed til udviklingen i antallet af forretningsrejsende, der kan blive påvirket af øget brug af digitale møder efter Coronapandemien. Dog peger udviklingen i det første halvår 2022 på, at dette marked genoprettes med næsten samme hastighed som det generelle antal overnatninger.

3.2. Hotelkapacitet

Væksten i turismen i 2010'erne blev i første omgang ikke modsvaret af en tilsvarende stigning i antal hotelværelser. Den stigende efterspørgsel medførte derfor fuld belægning på hotelværelser i højsæsonen og stigende priser på hotelovernatninger, som skabte grundlag for en udvidelse af hotelkapaciteten. I 2015 var værelsesudnyttelsen således over 75 pct. for hele året, mens den var over 90 pct. for august måned, jf. figur 5. Det betragtes i praksis som fuld belægning.

Figur 5: Kapacitetsudnyttelse for værelser på hoteller i Københavns Kommune 2010 - 2019



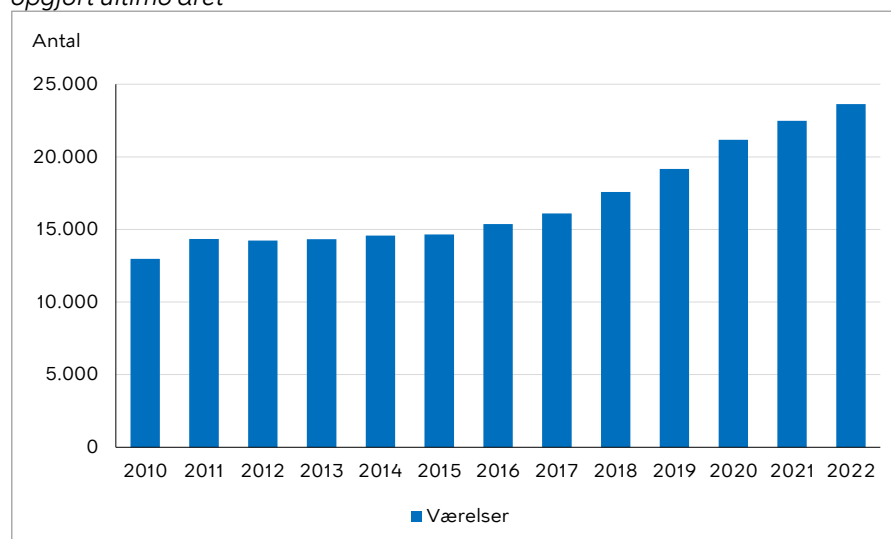
Kilde: Egne beregninger på baggrund af særudtræk fra Danmarks Statistik og VisitDenmark

Udviklingen skal forstås på baggrund af den kraftige vækst i antal overnatninger, som ikke blev modsvaret af en tilsvarende vækst i hotelkapacitet. Fra 2011 til 2016 voksede antallet af overnatninger således fra 5,2 mio. til 7,3 mio., mens kapaciteten kun blevet øget med ca. 1.000 værelser. Det medførte, at priserne på hotelværelser steg med ca. 32 % (løbende priser).

I de efterfølgende år er der etableret ca. 8.200 værelser, således at der ultimo 2022 forventes ca. 23.600 værelser på hoteller og vandrehjem i Københavns Kommune, jf. figur 6. Efter tilførslen af ny hotelkapacitet steg priserne på hotelværelser langt mere moderat med ca. 6 % (løbende priser) mellem 2016 og 2019.

De største hoteller, som er åbnet efter Coronapandemien, omfatter Villa Copenhagen på Tietgensgade (ca. 390 værelser, åbnet i 2020), Comwell Hotel Portside i Nordhavn (ca. 480 værelser, åbnet 2021) og Scandic Spectrum på Kalvebod Brygge (ca. 630 værelser, åbnet i 2022). Der er herefter ca. 120 hoteller i Københavns Kommune med mere end 40 senge.

Figur 6: Udvikling i antal hotelværelser i Københavns Kommune 2010 - 2022, opgjort ultimo året



Kilde: Specialudtræk fra Danmarks Statistik og egne beregninger

På trods af Coronapandemien er der etableret et betydeligt antal nye værelser i 2020 - 2022. Det skal ses i sammenhæng med, at mange projekter allerede var påbegyndt eller projekteret og finansieret inden krisen. Dog er flere planlagte projekter skrinlagt. Det gælder fx udvidelsen af Radisson Blu Scandinavia på Amager Boulevard (lokalplanlagt), et nyt Guldsmeden Hotel ved Femøren Station, hvor der i stedet er givet midlertidig dispensation til ungdomsboliger, som er under opførelse og et Nobis Hotel i Kuglegården på Holmen, hvor der i stedet er indrettet kontorer og showrooms.

Etableringen af de mange nye hotelværelser betød, at kapacitetsudnyttelse allerede faldt inden Coronapandemien. Den øgede kapacitet vurderes at kunne facilitere en vækst i antal overnatninger de kommende år sammenlignet med niveauet i 2019.

Der er yderligere knap 700 værelser, som er under opførelse eller hvor der er underskrevet aftale om etablering af ny kapacitet. Det drejer sig om Marriott på Nordø i Nordhavn (ca. 220 hotelværelser og 97 hotellejligheder, forventes åbnet i 2023). 25 Hours på Papirøen (ca. 130 værelser, forventes åbnet i 2024) og Locke Apartment Hotel i Postbyen (ca. 240 hotellejligheder, forventes åbnet i 2024). Der vil således ske en mere moderat vækst i kapacitet i 2023 og 2024.

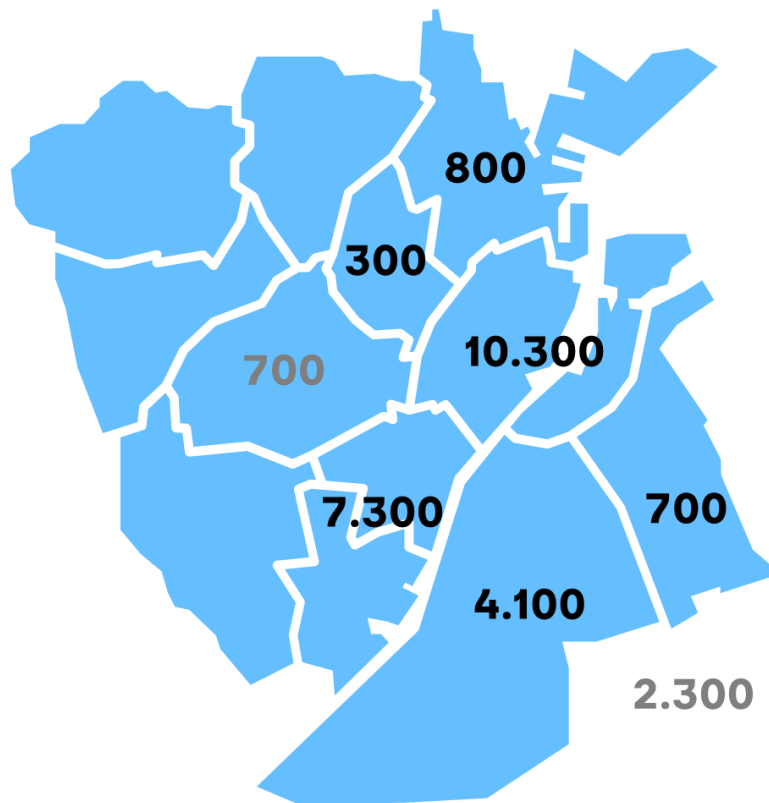
Colliers Markedsrapport 2022 vurderer, at der er betydelig interesse blandt både investorer og operatører for at etablere og drive hoteller i København. Det skal ses i sammenhæng med, at der forventes en stabilisering af turismen. Større operatører er velkonsoliderede og kan derfor påtage sig risikoen for en lavere omsætning i en periode, mens større investorer ønsker at investere i fast ejendom for at sikre et stabilt afkast

som supplement og alternativ til andre aktiver (fx aktier og obligationer). Hoteller tilbyder i den sammenhæng et højere afkast end kontorer og boliger pga. den større risiko forbundet med hoteller. Det må derfor forventes, at der også i fremtiden vil være interesse for at etablere flere hoteller i København.

De nationale økonomiske hjælpepakker har været med til at holde hånden under hotellerne. Der har desuden været et tæt samarbejde mellem ejere, operatører og långivere for at styre gennem likviditetskrisen, idet parterne har forventet, at der vil ske en gradvis normalisering af driften.

75 pct. af værelserne på hoteller og vandrehjem er placeret i Indre By og på Vesterbro, særligt i området omkring Hovedbanegården, jf. figur 7. Antallet af overnatninger er tilsvarende koncentreret i de to bydele, som gennem de seneste ti år har stået for knap 80 pct. af alle overnatninger i byen. Det skal ses i sammenhæng med, at hoteller prioriterer central beliggenhed i byen, fordi det er en væsentlig konkurrenceparameter at være placeret nær attraktioner, butikker og restauranter.

Figur 7: Antal værelser på bydele ved ultimo året 2022. Lyseblå felter er områder uden for Københavns Kommune. Bydele uden kapacitet kan skyldes, at oplysninger er diskretioneret, fordi der er tre eller færre hoteller. Frederiksberg og Tårnby kommuner er vist med grå skrift.

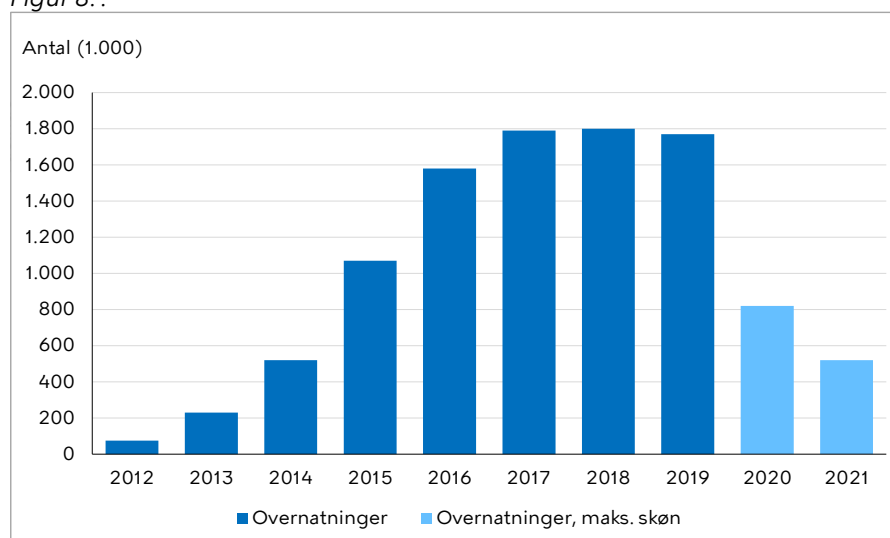


Kilde: Specialudtræk fra Danmarks Statistik og egne beregninger

3.3. Airbnb-overnatninger

Overnatninger i private hjem via deleøkonomiske platforme er relativt nyt. Airbnb blev således introduceret på det danske marked i 2012. Platformen har oplevet en markant vækst og faciliterede i 2019 ca. 1,8 mio. overnatninger i Københavns og Frederiksberg kommuner, jf. figur 8. Der foreligger ingen nyere officielle tal fra Airbnb, men det maksimale antal af overnatninger i 2020 og 2021 er skønnet pba. udtræk fra AirDNA (antal udlejede boliger multipliceret med antal sovepladser i de respektive boliger).

Figur 8: .

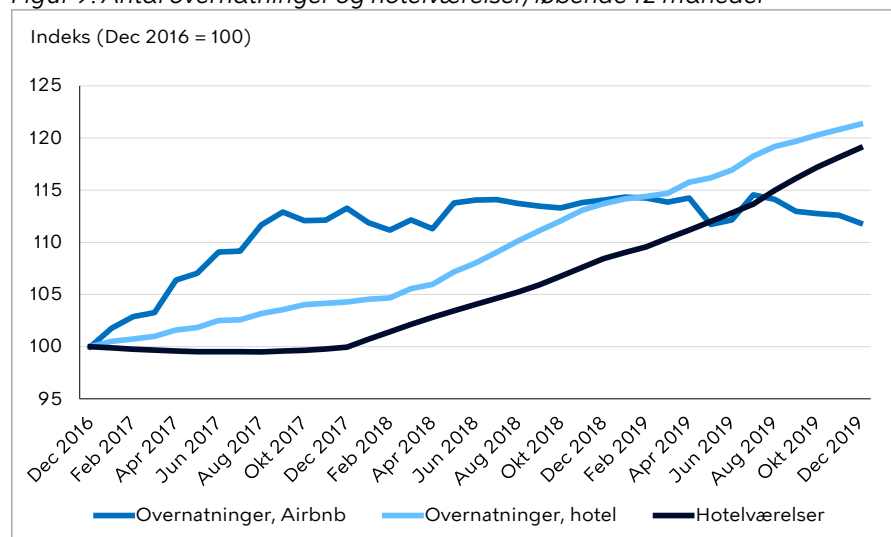


Kilde: Egne beregninger pba. Airbnb (2012-2015), Wonderful Copenhagen pba. Airbnb (2016-2019) og AirDNA (2020-2021)

Overnatninger via Airbnb stod i 2019 for ca. 15 pct. af alle turismeovernatninger i København, mens hoteller og vandrehjem stod for de øvrige ca. 85 pct. Turister, som benyttede Airbnb, boede imidlertid mere spredt på bydele end turister, som overnattede på hoteller og vandrehjem. Indre By stod således for 25 pct. af alle Airbnb-overnatninger, Vesterbro og Nørrebro stod for hver 15 pct., mens Østerbro og Frederiksberg for hver 9 pct.

Det vurderes, at Airbnb har været med til at imødekomme den øgede efterspørgsel på overnatninger, særligt i perioden frem til 2016-2017, hvor kapaciteten på hoteller var fuldt udnyttet i højsæsonen. Figur 9 viser således, at antallet af Airbnb-overnatninger voksede kraftigt frem til anden halvdel af 2017 for herefter at flade ud, da der begyndte at blive etableret ny hotelkapacitet i samme takt som stigningen i antal overnatninger på hoteller og vandrehjem.

Figur 9: Antal overnatninger og hotelværelser, løbende 12 måneder

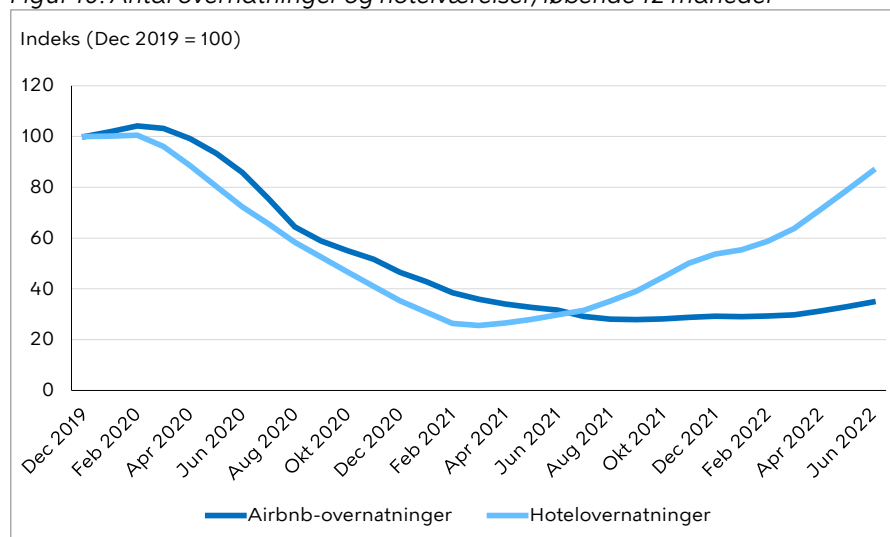


Kilde: Wonderful Copenhagen pba. Airbnb og Danmarks Statistik. Bemærkning: Opgørelsen af hotelværelser kan ikke sammenlignes direkte med figur 6, der er opgjort ultimo året, mens figur 9 er opgjort på månedsbasis.

Det indikerer, at der er en sammenhæng mellem overnatninger på hoteller/vandrehjem og overnatninger på Airbnb, der altså ikke kan betragtes uafhængigt af hinanden. Der er tale om produkter, som både konkurrerer med og komplementerer hinanden, fx med hensyn til at imødekomme efterspørgslen fra turister.

Udviklingen under og efter Coronapandemien peger på, at der sker en langsommere normalisering af antallet af Airbnb-overnatninger end antallet af overnatninger på hoteller og vandrehjem, hvilket bl.a. kan hænge sammen med, at der i øjeblikket er tilstrækkelig hotelkapacitet, dvs. turister har gode muligheder for at finde et hotelværelse med en passende beliggenhed og pris.

Figur 10: Antal overnatninger og hotelværelser, løbende 12 måneder



Kilde: Wonderful Copenhagen pba. AirDNA og Danmarks Statistik

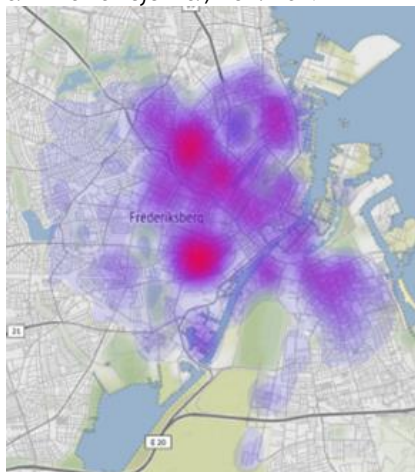
3.4. Airbnb-lejemål

Der findes ikke officielle opgørelser af antallet af Airbnb-lejemål. Økonominforvaltningen har forsøgt at kortlægge lejemålene i Københavns Kommune på baggrund af data hentet fra Airbnb's hjemmeside. Der er tale om data af eksperimentel karakter, som skal tolkes med forbehold.

Nedenstående opgørelser illustrerer således det tilgængelige antal Airbnb-lejemål på et tilfældigt tidspunkt i november 2019. Tallene kan ikke umiddelbart sammenlignes med andre opgørelser af fx antallet af overnatninger formidlet via Airbnb.

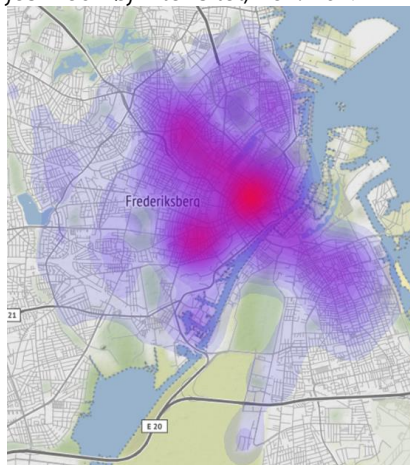
Det er ikke et fast antal Airbnb lejemål, idet der er tale om udlejning af private hjem. Inden Coronapandemien (november 2019) var der ca. 28.000 tilgængelige Airbnb-lejemål udbudt i København, hvoraf ca. 14.600 lejemål havde fået en anmeldelse inden for det seneste år. Anmeldelserne benyttes til at approksimere aktiviteten i det pågældende lejemål. Der var flest lejemål på Nørrebro, Vesterbro samt i Indre By, jf. figur 11.

Figur 11: Koncentration af placering af Airbnb-lejemål, nov. 2019



Kilde: Egne beregninger pba. Inside Airbnb

Figur 12: Airbnb-lejemål som udlejes med høj intensitet, nov. 2019



Kilde: Egne beregninger pba. Inside Airbnb

Der er forskel på udlejningsmønsteret på tværs af bydelene. De lejemaal der udlejes med høj intensitet, er primært placeret i Indre By, jf. figur 12. Udlejning med høj intensitet er defineret ved at det enkelte lejemaal får mere end to anmeldelser om måneden.

Under Coronapandemien faldt antallet af Airbnb-lejemål i København til under 10.000 lejligheder/værelser. Blandt disse var der cirka 5.000 lejemaal, primært i Indre By, Vesterbro og Nørrebro, der både var på markedet i november 2019, marts 2021 og i september 2021. Det vurderes, at disse lejemaal, der har været på markedet gennem pandemien, kan betragtes som lejemaal, der på mere permanent basis udbydes på Airbnb. Det er et kendetegn, at de mere permanente lejemaal er prissat højere, har et højere antal anmeldelser og har større tilgængelighed med henblik på bookinger.

Disse lejemaal kan både dække over boliger, som udlejes lovligt i henhold til reglerne om korttidsudlejning af boliger eller ulovligt på hotellignende vilkår, jf. beskrivelsen i afsnit 8 om regulering af korttidsudlejning og tilsyn med anvendelsen af boliger. Der er også enkelte eksempler på, at hotellejligheder (dvs. hotelværelser med særlige faciliteter) markedsføres på Airbnb, jf. afsnit 7.4 om hotellejligheder.

3.5. Krydstogsturisme

Antallet af krydstogtturister er øget fra ca. 560.000 passager i 2008 til ca. 940.000 i 2019, hvor der var 348 anløb, heraf 161 turn-around anløb. Turn-around anløb dækker over krydstogtskibe, som begynder eller slutter deres rejse i København. Her formodes krydstogsturister også at overnatte på hoteller i byen før eller efter krydstogsrejsen. De øvrige anløb er transit, hvor krydstogsgæsterne har ca. 12 timer i København.

Wonderful Copenhagen oplyser, at der i 2019 var 450.000 krydstogsgæster med transitanløb.

Copenhagen Malmö Port forventede 343 anløb, heraf 164 turn-around anløb i 2022 (tal fra december 2021), dvs. på niveau med 2019. Forventningerne er i oktober 2022 blevet nedjusteret til 322 anløb, heraf 133 turn-around anløb. Copenhagen Malmö Port oplyser, at skibene i 2022 i gennemsnit er 65 pct. fyldte, mens skibene var fuldt belagt før Coronapandemien.

Krigen i Ukraine har ramt turn-around anløbene, da nogle af de store krydstogtskibe fra USA (Norwegian og Princess) har trukket deres skibe ud af Baltikum. CruiseCopenhagen forventer derfor færre turn-around anløb de kommende år, som følge af krigen. Forventningerne til 2023 lyder på nuværende tidspunkt på 323 anløb, hvoraf 129 er turn-around anløb, dvs. på samme niveau som 2022.

4. Turismens økonomiske betydning

Turismen i København har en bred værdiskabelse for borgere og erhvervsliv på tværs af kommunen, men også i resten af landet.

I 2019 var der ca. 12,4 mio. kommercielle turistovernatninger i Region Hovedstaden (ekskl. Bornholm). Turismen medførte en omsætning på 35 mia. kr. i Københavns Kommune svarende til godt 37.500 fuldtidsstillinger (8,3pct. af alle beskæftigede i kommunen). Det skabte er skatteprovenu på ca. 12,1 mia. kr. i Københavns Kommune. (Turismens økonomiske betydning i Danmark, udarbejdet af Visit Danmark for Wonderful Copenhagen, juli 2021).

Coronapandemien har ramt hovedstadens turisme- og oplevelsesøkonomi særligt hårdt. Fra marts 2020 til december 2021 var der 11,9 mio. færre overnatninger i Region Hovedstaden (ekskl. Bornholm) end forventet, svarende til et tab på 48,2 mia. kr. i omsætning. I 2021 havde hovedstaden 40 pct. færre overnatninger end i 2019, mens resten af Danmark var tilbage på 2019-niveau.

Udviklingen i det første halvår af 2022 peger på, at antallet af overnatninger på hoteller og vandrehjem er på vej tilbage til niveauet fra 2019. Dog er operatørernes omkostninger per hotelværelse steget og nationalitetsfordelingen af turisterne er anderledes end før Coronapandemien, fx er der flere danske turister og færre udenlandske turister. Turisternes nationalitet har stor betydning for deres døgnforbrug, der varierer mellem de enkelte nationaliteter. Omsætningen i første halvår af 2022 er derfor ikke tilbage på niveauet for 2019.

5. Befolkningens oplevelse af turismen

Epinion har i efteråret 2021 på vegne af VisitDenmark foretaget en analyse af befolkningens holdninger til turismen. Analysen viser, at 65 pct. af de adspurgte københavnere vurderer, at turismen i deres lokalområde skaber flere positive end negative konsekvenser. Til sammenligning mener kun 6 pct. det modsatte.

Undersøgelsens overordnede billede er, at borgerne oplever, at turismen bidrager mere positivt end negativt til lokalområdet på tværs af næsten alle de adspurgte aspekter af turismen. Borgerne vurderer, at turismen særligt bidrager positivt til udbuddet af kulturelle og gastronomiske oplevelser, den lokale økonomi og handelslivet. De mest negative aspekter af turismen er beskyttelsen af miljø og naturområder, lokalområdets renholdelse samt mulighederne for at bevæge sig ugeneret rundt.

Over halvdelen af borgerne i København mener, at deres lokalområde er præget af turisme i nogen eller i højere grad (59 pct.). Det svarer til niveauet for resten af Danmark (56 pct.). Der er dog store forskelle ift. hvor meget lokalbefolkningen oplever, at deres bydel er præget af turisme. Indre by er den bydel, hvor flest borgere mener, at området er præget af turisme i nogen eller højere grad (78 pct.). Herefter følger Nørrebro, Østerbro og Sundbyøster (ca. 59-63 pct.). Bispebjerg og Brønshøj er de områder, hvor færrest borger mener, at området er præget af turisme (35-42 pct.). Rapporten tager forbehold for, at der i nogle af lokalområderne er relativt få respondenter.

De fleste københavnere oplever dog, at turismen ikke skaber problemer i deres lokalområde (86 pct.), mens nogle oplever, at der er problemer i dele af året (13 pct.) eller hele året (1 pct.).

Mere end 2 ud af 3 adspurgte er enige i, at København og deres lokalområde fortsat skal tiltrække flere turister. Borgerne er generelt stolte over, at der er turister i deres lokalområde. Borgerne har desuden en opfattelse af, at de har et medansvar for, at turisterne får en god oplevelse. Borgerne oplever i mindre grad, at lokalområdets turismepolitik tager hensyn til borgerne - de ønsker dog ikke nødvendigvis at blive involveret i beslutninger vedrørende turisme i lokalområdet.

Undersøgelsen fra Epinion går ikke i detaljer med, hvilke problemer borgerne oplever lokalt, men en undersøgelse foretaget af Wonderful Copenhagen i 2017 (10xCopenhagen) viser, at københavnere primært peger på trafikrelaterede problemer som en central udfordring samt problemer med generel støj og affald. Konkret fremhæves brugen og påvirkningen af turistrelateret trafik såsom turistbusser som en gene i københavnernes hverdag.

6. Eksisterende politikker og indsatser

De eksisterende turismestrategier har fokus på at skabe en bæredygtig turisme, der skal tiltrække flere gæster og arbejde for at sprede turismen over sæsonen og markedsføre bykvarterer uden for Indre By og seværdigheder uden for kommunen. De eksisterende strategier og indsatser er beskrevet kort nedenfor. Det bemærkes, at der ikke redegøres for bevillingsnævnets arbejde og kommunens indsats ift. affald mv.

6.1. Københavns Kommuneplan 2019

En kommuneplan skal indeholde de overordnede mål for byens udvikling, retningslinjer for arealanvendelsen og rammer for lokalplanlægningen for de enkelte områder i byen. En kommuneplan indeholder ikke i selv konkrete indsatser eller handlinger, men kan redegøre for indsatser, som kommunen eller andre aktører gennemfører i anden sammenhæng. Disse indsatser besluttes og finansieres selvstændigt.

Kommuneplanens rammer for lokalplanlægningen indebærer, at hoteller kan placeres i områder, som indeholder mulighed for serviceerhverv. Det vil i praksis sige områder til serviceerhverv (S-områder), boliger og serviceerhverv (C-områder), boliger (B-områder) samt blandet erhverv (E-områder), hvis miljøforholdene tillader det.

Københavns Kommuneplan 2019 har som mål at fremme en bæredygtig turisme, der tager hensyn til lokalmiljø og fordeler sig i hele byen og den øvrige hovedstadsregion. Turismen yder et væsentligt bidrag til byens vækst og beskæftigelse, bl.a. ved at understøtte butikker, restaurationer, kulturinstitutioner og dermed de lokale bymiljøer i byen. København skal derfor fortsat være en attraktiv destination for turister, store events og konferencer.

København skal undgå udfordringer som følge af overturisme, som kendes fra andre europæiske storbyer. København ønsker derfor, i overensstemmelse med FN's Verdensmål, at fremme en bæredygtig turisme, som skaber arbejdspladser og fremmer lokale kulturer og produkter samt en adfærd, der harmonerer med københavnernes hverdagsliv. Den voksende turisme har primært koncentreret sig i de indre bydele. Turismen har bidraget til et aktivt handelsliv og byliv, men lokale beboere har samtidig oplevet, at det har givet anledning til udfordringer.

Det skal synliggøres, at Københavns forskellige kvarterer og bymiljøer rummer forskellige oplevelser året rundt, ikke kun for københavnere, men også for byens gæster. Dette skal være med til at sikre en mere balanceret turisme, så der kommer mindre pres i bymidten. Det kan samtidig medvirke til, at andre bydele og andre byer i hovedstadsregionen får gavn af turismens positive bidrag til byen. Det understøttes af, at

undersøgelser viser, at jo flere bydele turister besøger, desto større tilfredshed er der med København som destination.

Københavns Kommune vil, på baggrund af en analyse af udviklingen i hotelkapaciteten, udarbejde et administrationsgrundlag for, hvor fremtidig hotelkapacitet skal placeres. Bæredygtig transport skal indgå i vurderingen i forhold til at få turisterne til at anvende byens kollektive infrastruktur. Undersøgelsen af hotelområdet skal også se på hotellejligheder og udvikling i Airbnb-overnatninger.

6.2. Københavns Kommunes Erhvervsstrategi 2021-2023

Erhvervsstrategi 2021-2023 fremhæver turismen som et prioriteret område pga. erhvervets stigende betydning for København og dets særligt udsatte rolle i relation til følgerne af Coronapandemien.

Ambitionen er, at turismeomsætningen og beskæftigelsen i 2023 skal være tilbage på 2019-niveau, men at væksten skal ske i balance med byens grønne omstilling og københavnernes hverdag. Ambitionen omsættes til følgende fire fokusområder med en række underliggende indsatser:

1. Genoprette turisme- og oplevelsesindustrien
2. Styrke synergien mellem københavnere og byens gæster
3. Gøre København til en førende grøn destination
4. Forbedre samarbejde og koordinering omkring turismen i hovedstaden

Opfyldelsen af turismeambitionerne i erhvervsstrategien sker primært gennem det strategiske samarbejde med Erhvervsministeriet og Wonderful Copenhagen: Comeback Copenhagen (se næste afsnit).

Copenhagen Visitor Service (Kultur- og Fritidsforvaltningen) har i foråret 2022 etableret en fremtrædende "Day trips"- inspirationszone, hvor byens gæster motiveres til at tage ud af byen og benytte sig af oplevelser i hele Greater Copenhagen. Copenhagen Visitor Service har gennem de seneste år desuden indgået markedsføringspartnerskaber med attraktioner og destinationer på Sjælland og i Sverige og fortsætter indsatsen for at sprede turismen i en større geografi.

Kultur- og Fritidsforvaltningen har i projektet Tourism Moves udviklet en række nye guideprodukter, herunder digitale guides og guides til nye cykeloplevelser, for at fremme spredning af turister indenfor kommunen.

Disse indsatser understøttes også af konkrete aktiviteter gennem Comeback Copenhagen, der sigter på at sprede turismen i byen og hovedstadsregionen. Eksempelvis er der igangsat en indsats for få turister i

København til at tage på dagsture til oplevelser langs Kystbanen. Der er også i gang sat en ny indsats for at få flere turister, til at tage på opdagelse i hele København på cykel eller med offentlig trafik.

Det forventes, at der i 2023 vil blive udarbejdet en ny erhvervsstrategi for Københavns Kommune. Her forventes turisme også at have en central rolle.

6.3. Comeback Copenhagen

Under Coronapandemien indgik Erhvervsministeriet, Wonderful Copenhagen og Københavns Kommune et tæt strategisk samarbejde med det mål at stimulere omsætningen i turisme- og oplevelsesøkonomien og sikre, at København fastholder og styrker sin position som førende turistdestination.

Det har medført en fælles genopretningsplan for hovedstadens turisme: Comeback Copenhagen. Genopretningsplanen har fokus på at genoprette turismen på en bæredygtig måde, der skaber værdi for borgere, turister og erhvervsliv samt øger omsætningen i turismeerhvervet og udvikler København som destination.

Comeback Copenhagen blev lanceret i februar 2021 og opdateret i marts 2022 med navnet Comeback Copenhagen 2023, der indeholder fire ambitioner og 12 initiativer med konkrete underindsatser. Der har været en omfangsrig inddragelse af erhvervet ifm. udarbejdelsen af planerne, herunder kommunens turismenetværk.

De fire ambitioner er:

- Turismen tilbage på vækstsporet
- Omstilling til en ny markedssituation
- Turisme til gavn for hele hovedstaden og hovedstadens indbyggere
- En førende grøn turistdestination

Udvalgte initiativer:

- Markedsføring: En ekstraordinær fælles indsats for at markedsføre hovedstaden internationalt og nationalt
- Erhvervsturisme: Indsats for at tiltrække kongresser. Omstilling og opgradering af hovedstadens kongrestilbud
- Bæredygtighed: Udvikling af nye (og øget kendskab til) grønne produkter og valgmuligheder. Fremme grøn adfærd og mobilitet hos turister, herunder togturisme
- Regional turisme: Tættere samspil mellem storby-, kyst-, kultur- og naturturisme i hovedstadsregionen
- Krydstogtturisme: Etablering af landstrøm og øget borgeropbakning

- Borgeropbakning: Nye indsatser for at styrke dialog og samarbejde mellem lokale borgere, erhvervsliv og turister. Fokus på at udvikle turismeprodukter, der er til glæde og gavn for både gæster og lokale borgere
- Arbejdskraft: Styrket indsats i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen målrettet match mellem ledige og branchen, international tiltrækning af arbejdskraft

Københavns Kommunes økonomiske bidrag til planen er politisk behandlet i budgetaftalen for 2021, herunder udviklingspuljen og kongresmidlerne, og opererer indenfor rammerne af kommunens erhvervsstrategi.

Wonderful Copenhagen er ansvarlig for implementering af planerne, men dette vil ske i tæt dialog inddragelse af relevante interessenter omkring de enkelte initiativer og indsatser.

6.4. Handlingsplan for transport af turister

Borgerrepræsentationen godkendte den 23. september 2021 handlingsplanen for transport af turister. Den er udarbejdet af Teknik- og Miljøforvaltningen i dialog med brancheorganisationer og aktører fra turist- og transportbranchen og i tæt samarbejde med Økonomiforvaltningen og Kultur- og Fritidsforvaltningen.

Initiativerne i handlingsplanen er delt op i to faser, hvilket betyder, at der trinvis kan indføres foranstaltninger, der sikrer en mere hensigtsmæssig afvikling af trafikken med turistbusser i takt med, at turisterne vender tilbage til byen. Fase 1 fokuserer primært på at forbedre mulighederne for busparkering i nærheden af de større turistattraktioner ved at reservere parkeringspladser til turistbusser i dagtimerne, hvor det er muligt. Trængselsproblematikken med turistbusser omkring Amalienborg løses ved at forhindre gadeparkering for turistbusser i Toldbodgade og skabe reserverede parkeringspladser til turistbusser på Grønningen, Esplanaden og Churchillparken. I fase 1 lægges der også op til at der etableres nye parkeringspladser på Øster Allé i forbindelse med Vibenshus Metrostation og i Havnegade.

Projektet om fredeliggørelse af Toldbodgade er finansieret, men der udestår at finde finansiering til de øvrige initiativer i handlingsplanen ifm. kommunens budgetforhandlinger.

Hvis der er behov for yderligere tiltag i forhold til turistbusser, vil forvaltningerne i fase 2 udarbejde disse i dialog med brancheorganisationerne og turist- og transportbranchen. Initiativerne i fase 2 kan fx inkludere:

- Etablering af yderligere busparkering rundt om Middelalderbyen, fx på Nørre Voldgade

- Implementering af forbudszone for turistbusser i Middelalderbyen og Frederiksstaden/Nyboder, dog med undtagelse af hoteltørsel og turistbusser i rute
- Indsættelse af shuttlebus fra krydstogtterminalen til metrostationerne i Nordhavn og/eller fra Langelinie til Østerport Station
- Undersøge muligheder for at sejle gæster fra Oceankaj til Indre By

6.5. National turismestrategi

Erhvervsministeriet lancerede i 2022 den nationale turismestrategi frem mod 2030. Visionen er, at turismen skal styrke dansk økonomi og det danske samfund gennem en miljømæssig, økonomisk og socialt bæredygtig vækst, der skaber værdi for borgere, turister og lokalsamfund.

Strategien bygger på tre pejlemærker med en række indikatorer:

Grønne og bæredygtige løsninger med mindre miljø- og klimaaftryk

- Alle offentlige turismeorganisationer skal være bæredygtighedscertificeret
- 70 pct. af alle overnatningssteder i Danmark skal være bæredygtighedscertificeret

Flere turister med et større turismeforbrug i Danmark

- Dansk turisme skal runde 72 mia. overnatninger (mod 56 mio. i 2019)
- Antallet af overnatninger uden for højsæsonen (juli og august) skal udgøre 2/3 dele af overnatninger

Tilfredse turister, borgere og medarbejdere

- Danmark skal ligge i top-3 blandt landene i Nordeuropa, når det gælder de udenlandske turisters overordnede tilfredshed med ferieoplevelsen i landet
- Borgernes overordnede opfattelse af turismens betydning som positiv for det danske samfund øges

Strategien spiller godt sammen med Comeback Copenhagen 2023, herunder at turismen skal genoprettes, at turismen skal være grøn og bæredygtig, samt at udviklingen af turismen skal ske i samspil med samfundet, herunder de lokale borgere. Strategien er udviklet i tæt dialog med Det Nationale Turisforum, hvor KL og repræsentanter fra erhvervslivet sidder med. Der følger ikke midler med strategien, men Danmarks Erhvervsfremmestyrelse vil tildele midler til turismeprojekter indenfor rammerne af strategien.

Den nationale turismestrategi er rammesættende for Wonderful Copenhagen's samarbejde med staten, men den er ikke afgørende for Københavns Kommunes samarbejde med Wonderful Copenhagen. Det er

gennem kommunens erhvervsstrategi og de årlige aftaler med Wonderful Copenhagen, at de konkrete indsatser prioriteres.

7. Administrationsgrundlag for fremtidig hotelkapacitet

I dette afsnit beskrives kommuneplanen som redskab og der gives eksempler på elementer, der kan indgå i et administrationsgrundlag for placering af fremtidig hotelkapacitet. Det vurderes desuden, hvilke konsekvenser et administrationsgrundlag vil kunne have for turismen mv.

7.1. Kommuneplanen som redskab

En kommuneplan skal indeholde en hovedstruktur med de overordnede mål for byens udvikling og arealanvendelse, retningslinjer for arealanvendelsen og rammer for lokalplanlægningen for de enkelte områder i byen, jf. Planlovens § 11.

Et administrationsgrundlag for ny hotelkapacitet, som indarbejdes i kommuneplanen, kan derfor både omfatte mål i hovedstrukturen, retningslinjer og rammer for lokalplanlægningen.

- Hovedstrukturen (model A) kan fastlægge mål for udviklingen i turismen. Det udgør bl.a. grundlaget for kommunens dialog med grundejere og investorer, og kan desuden rammesætningen kommunens egne indsatser. Det er ikke bindende for kommunen. Modellen er anvendt i Kommuneplan 2019, jf. beskrivelsen i afsnittet "Eksisterende politikker og indsatser".
- Retningslinjer for arealanvendelsen (model B) vil kunne indeholde retningslinjer for placering af ny hotelkapacitet. Retningslinjerne vil være bindende ifm. udarbejdelse af nye lokalplaner, men kan ikke håndhæves ved byggesagsbehandling i områder uden lokalplan. Det er en forudsætning, at retningslinjer er formuleret som "skal" eller "må (ikke)" bestemmelser. Modellen kendes fra retningslinjerne om højhuse i Kommuneplan 2019, hvor der på kort er angivet et område i Indre By, hvor der ikke kan opføres højhuse.
- Rammer for lokalplanlægningen (model C) vil kunne fastlægge rammer for placering af ny hotelkapacitet. Rammerne vil være bindende for ifm. udarbejdelse af nye lokalplaner. Bestemmelserne vil desuden kunne håndhæves i områder uden lokalplan, jf. Planlovens § 12 stk. 3, der giver kommunen mulighed for at nedlægge forbud mod dispositioner, som er strid med kommuneplanens rammer for lokalplanlægningen. Modellen kendes fra rammerne for detailhandel i Kommuneplan 2019, hvor der udpeget centerområder og fastlagt maksimale rammer for samlet butiksareal, maksimale butiksstørrelser mv.

Figur 13: Principielle modeller for et administrationsgrundlag for placering af fremtidig hotelkapacitet i kommuneplanen. Matricen angiver i hvilke tilfælde kommunen vil kunne afvise konkrete anmodninger om etablering af ny hotelkapacitet i et givet område

	Område med eksisterende lokalplan, der giver mulighed for serviceerhverv	Område uden lokalplan. Projekt som ikke kræver udarbejdelse af lokalplan	Område uden lokalplan. Projekt som forudsætter udarbejdelse af lokalplan
Model A. Mål i hovedstruktur	Nej	Nej	Nej
Model B. Retningslinjer for arealanvendelsen	Nej	Nej	Ja
Model C. Rammer for lokalplanlægningen	Nej	Ja	Ja

I områder med eksisterende lokalplaner (første kolonne i figur 13) vil en grundejer have ret til at udnytte lokalplanen i overensstemmelse med planens bestemmelser om anvendelse og bebyggelsesmuligheder. Dette er uafhængigt af om der er vedtaget et administrationsgrundlag, idet en lokalplan i modsætning til en kommuneplan indebærer, at en grundejer har konkrete rettigheder. Kommunen kan alene forhindre udnyttelse af en eksisterende lokalplan ved at nedlægges forbud efter Planlovens § 14. Forbuddet kan højst nedlægges for et år inden for hvilket der skal fremlægges forslag til ny lokalplan.

I områder uden lokalplaner (anden og tredje kolonne i figur 13) skal kommunen foretage en konkret vurdering af om et projekt kræver udarbejdelse af lokalplan. Kommunen har pligt til at udarbejde en lokalplan før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, jf. Planlovens § 13, stk. 2. Hvornår denne pligt indtræder, afhænger af byggeriets omfang mv. set i relation til områdets karakter mv. Det bemærkes, at kommunen altid har mulighed for (ret til) at udarbejde en lokalplan, hvis man ønsker det.

7.2. Mulige elementer i et administrationsgrundlag

Et administrationsgrundlag for placering af fremtidig hotelkapacitet i kommuneplanen vil kunne indeholde ét eller flere af nedenstående elementer.

Regulering af beliggenhed

- Rammer for maksimal hotelkapacitet i bydele eller områder (dvs. kvoter)
- Retningslinjer for stationsnær placering af hoteller

Øvrig regulering

- Rammer for maksimal størrelse på hoteller i bydele eller områder
- Retningslinjer for anvendelsen af stueetager på hoteller

Rammer for maksimal hotelkapacitet kan fastlægges som et maksimalt etageareal (m²) til hoteller inden for kommunegrænsen eller i et eller flere afgrænsede områder. Det er ikke muligt at regulere antallet af værelser eller antallet af senge i kommune- og lokalplanlægningen.

I forbindelse med, at en bygherre søger om indretning af et hotel i henhold til byggelovgivningen og bygningsreglementet, skal antal værelser og sengepladser oplyses i ansøgningen. Bl.a. brand- og tilgængelighedskrav afhænger af størrelsen af hotellet og af antallet af sengepladser. Bygherres brandrådgiver skal udarbejde en overordnet brandstrategi og overordnede brandplaner, og projektet skal indplaceres i en brandklasse. Hvis der gives byggetilladelse, gælder byggetilladelsen til det ansøgte antal værelser og sengepladser. Dette kan som nævnt ikke anvendes i kommune- og lokalplanlægningen.

Retningslinjer for stationsnær placering kan fastlægges som en maksimal afstand fra nærmeste station til et hotel. Kommuneplanens stationsnærhedsprincip fastlægger, at kontor- og serviceerhverv med mange arbejdspladser eller besøgende, samt større offentlige institutioner, kultur- og idrætsfaciliteter placeres i de stationsnære områder, der afgrænses principielt af en afstand på højst 1.000 meter fra en station.

En gennemgang viser, at ca. 99 % af hotellerne i Københavns Kommune ligger stationsnært inden for en principiel afstand på 1.000 meter fra en station, mens ca. 80 % af hotellerne ligger inden for en gangafstand på 600 meter fra en station.

Rammer for maksimal størrelse på hoteller kan fastlægges som et maksimalt etageareal (m²) for de enkelte hoteller. Det er som nævnt ikke muligt at regulere antallet af værelser eller antallet af senge.

Retningslinjer for anvendelsen af stueetager kan fastlægges, at der ifm. lokalplanlægningen skal foretages en konkret vurdering af om stueetagen skal anvendes til aktive eller udadvendte funktioner. Aktive funktioner kan omfatte publikumsorienterede servicefunktioner såsom butikker, restauranter, caféer mv., mens udadvendte funktioner endvidere kan omfatte virksomhedsfunktioner såsom foyer, reception, mødelokaler mv. Det kan medvirke til at skabe tilbud for lokale beboere og/eller mindske utrygheden i et område. Flere hoteller har allerede i dag funktioner, som tilbydes til andre end hotellets gæster. Anvendelsen af stueetagen må vurderes i sammenhæng med områdets eksisterende karakter og ønskerne til områdets udvikling mv.

7.3. Vurdering af konsekvenser

Et administrationsgrundlag vil kunne medvirke til at sprede placeringen af nye hoteller, hvilket også kan understøtte lokale caféer, restaurationer og butikker mv. Det vurderes dog, at turister fortsat vil søge mod Indre By for at opleve områdets historiske bygninger og monumenter, kulturattraktioner, butikker og restaurationer mv. Et administrationsgrundlag vil således ikke nødvendigvis påvirke antallet af turister i de centrale byområder. Turisterne vil kunne transportere sig med cykel og gang, kollektiv trafik eller turistbusser.

Der vurderes, at en begrænsning af hotelkapaciteten i hele kommunen eller i dele af byen vil skabe øget efterspørgsel efter kortidsleje af boliger eller værelser i boliger, der formidles af bl.a. Airbnb. Antallet af Airbnb-overnatninger steg således markant i en periode, hvor hotelkapacitet i København var fuldt udnyttet, mens antallet af Airbnb-overnatninger har været relativt lavt efter Coronapandemien, hvor der har været tilstrækkelig hotelkapacitet, jf. afsnit 3.3. Turismeovernatninger på hoteller og i boliger kan således både supplere og substituere hinanden. I Barcelona, hvor reguleringen af boliger er svagere end i København, er en stor del af væksten i turismen således faciliteret gennem udlejning af boliger.

Det er usikkert, hvordan ejendomsinvestorer vil reagere på et administrationsgrundlag for placering af ny hotelkapacitet, som indebærer krav om spredning af hoteller og/eller kvoter for ny hotelkapacitet. Det forventes, at København som attraktiv turismedestination fortsat vil tiltrække investeringer i nye hoteller. De gode kollektive trafikforbindelser og relativt korte afstande i byen betyder, at hoteller kan etableres uden for de centrale byområder, fx i nær kollektiv infrastruktur, og have korte rejsetider til traditionelle turistattraktioner.

Der kan være en risiko for, at kvoter for ny hotelkapacitet skaber incitament til at opføre hoteller med mange værelser og senge pr. etagemeter (m²), jf. kommuneplanen kun kan fastlægge rammer for antallet af etagemeter hotel. Der kan indebære en risiko for turisme med lav kvalitet.

En begrænsning af størrelsen på hoteller vil kunne medføre, at større hotelkoncepter og investorer ikke ønsker at etablere nye hoteller i København. Colliers Markedsrapport 2022 skriver således, at særligt de internationale operatører typisk efterspørger hotelejendomme i størrelsesordenen 5.000–10.000 m² i København. Det er dog forbundet med usikkerhed, idet disse aktører kan udvikle nye koncepter inden for rammebetingelserne. Samtidig kan der være mindre aktører, som vil være interesserede i at etablere mindre hoteller, jf. fx eksempler på mindre boutique-hotelkoncepter.

Det bemærkes, at et administrationsgrundlag ikke vil tilsidesætte muligheden for at indrette eller opføre hoteller i områder med eksisterende lokalplaner, som giver mulighed for serviceerhverv. Borgerrepræsentationen vil i disse tilfælde skulle nedlægge §14-forbud efter planloven og udarbejde en ny lokalplan, som fjerner muligheden for at udnytte ejendommen/ejendommene til hotelformål, jf. ovenfor. Potentialet for at opføre eller indrette hoteller i områder med eksisterende lokalplaner er ikke skønnet, idet det er forbundet med betydelige usikkerheder, særligt i områder med eksisterende bebyggelse.

7.4. Hotellejligheder

En hotellejlighed er en hotelenhed bestående af én eller flere værelser med en kogeniche eller tilsvarende. Hotellejligheder reguleres efter samme regler som hotelværelser.

I den offentlige debat bruges hotellejlighed i nogle tilfælde som et synonym for en bolig, der udlejes på hotellignende vilkår (dvs. med mange korte ophold). Reguleringen af korttidsudlejning af boliger og kommunens tilsyn med anvendelsen af boliger er beskrevet i næste afsnit.

Tilsvarende gælder serviced apartments, der ikke er et begreb som eksisterer i plan- eller byggelovgivningen. Der er altså tale om et begreb, som bruges af udlejere og i den offentlige debat. Der kan både være tale om hotelanvendelse, jf. ovenfor, eller om udlejning af boliger som er fuldt møbleret mv. Hvis der er tale om en bolig må den faktiske anvendelse ikke være i strid med den godkendte anvendelse efter plan- og byggeloven og boligen skal anvendes i overensstemmelse med lov om boligforhold og sommerhusloven, jf. nedenfor.

8. Regulering af korttidsudlejning og tilsyn med anvendelsen af boliger

Teknik- og Miljøforvaltningen varetager tilsynet med boliger i Københavns Kommune på baggrund af bestemmelserne i kapitel 1 i Lov om boligforhold (tidligere boligreguleringslovens kapitel VII) mv. Formålet er at sikre, at boligmassen i videst muligt omfang bruges til helårsbeboelse.

8.1. Regulering af korttidsudlejning

I 2018 indgik den daværende regering sammen med Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og Radikale Venstre en aftale om bedre vilkår for vækst og korrekt skattebetaling i dele- og platformsøkonomien. Aftalen indebar bl.a. et initiativ om klarere rammer for korttidsudlejning af boliger.

Den 1. maj 2019 blev der indført nye regler om korttidsudlejning af egen helårsbolig til ferie- og fritidsformål i Lov om udlejning af fast ejendom til ferie- og fritidsformål mv. (også kaldet sommerhusloven). Reglerne giver borgere mulighed for, uden kommunens tilladelse, at udleje egen helårsbolig til ferie- og fritidsformål i 30 dage pr. kalenderår, dog 70 dage pr. kalenderår, hvis udlejningen foregår gennem en tredjepart, som indberetter udlejerens lejeindtægter til SKAT. Kommunerne kan vælge at hæve grænsen for udlejning fra 70 dage op til 100 dage, men det er ikke sket i Københavns Kommune. Der er ingen øvre grænse for udlejning af enkeltværelser i helårsboliger, men ejer/udlejer skal indhente tilladelse fra Bolig- og Planstyrelsen efter sommerhuslovens § 2 til erhvervsmæssig udlejning. Det bemærkes, at der lokalt i bolig-, ejer- og andelsforeninger kan være vedtaget mere restriktive regler om korttidsudlejning end lovgivningen foreskriver.

Københavns Kommune har ikke hjemmel i sommerhusloven til at kontrollere eventuel korttidsudlejning af boliger, men har en indberetningspligt ved mistanke om erhvervsmæssig korttidsudlejning. Ansvar for kontrol og tilsyn med korttidsudlejning efter sommerhusloven er placeret hos Bolig- og Planstyrelsen. Styrelsens kontrol og tilsyn vil basere sig på bl.a. anmeldelser fra borgere, samt indhentning af indberettet indtægt fra SKAT. Hvis Københavns Kommune modtager anmeldelser om korttidsudlejning, vil anmeldelsen derfor blive videresendt til Bolig- og Planstyrelsen.

Teknik- og Miljøforvaltningen vil også behandle anmeldelser om korttidsudlejning efter bestemmelserne i boligreguleringsloven for at afklare om kravet om helårsbeboelse er opfyldt, jf. beskrivelsen i næste afsnit.

Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at det med de nuværende værktøjer i sommerhusloven er næsten umuligt at kunne løfte bevisbyrden for, at det lovbestemte udlejningsloft i sommerhusloven er overskredet, bl.a. udlejer ikke skal indberette det antal dage boligen udlejes, men alene indtægten fra udlejningen.

8.2. Tilsyn med anvendelsen af boliger

De fleste boliger i Københavns Kommune skal benyttes til helårsbeboelse, jf. lov om boligforholds regler om bopælspligt. Tilsynet sker ved kontrol af folkeregistertilmeldinger mv.

Boliger skal dog, uanset de er omfattet af reglerne om bopælspligt, anvendes efter bestemmelserne i plan- og byggeloven. Fx må boliger i områder, hvor der er fastsat krav om helårsbeboelse, ikke anvendes til ferieformål, herunder erhvervsmæssig udlejning. Hvis den senest godkendte anvendelse efter byggeloven er bolig, vil en ændret anvendelse kræve byggetilladelse.

9. Tekniske noter

Overnatningsstatistikken er opgjort for hoteller, feriecentre og vandrehjem med mindst 40 senge, jf. statistikbanken hos Danmarks Statistik. Danmarks Statistik har oplyst, at overnatningssteder med færre end 40 senge står for mindre end 0,5 pct. af det samlede antal overnatninger på hoteller, feriecentre og vandrehjem i kommunen.

Hoteller stod i 2019 for ca. 85 pct. af det samlede antal overnatninger på hoteller, feriecentre og vandrehjem. Danmarks Statistik har oplyst, at der p.t. ikke er registreret feriecentre i Københavns Kommune.

Analysen kortlægger overnatninger på hoteller, feriecentre og vandrehjem, og estimerer antal overnatninger formidlet gennem Airbnb. Overnatninger på campingpladser, lystbådehavne og feriehuse, der udgør under 1 % af alle overnatninger, er således ikke medtaget.

I analysen bruges "hotel" i mange tilfælde som samlet betegnelse for hoteller, feriecentre og vandrehjem. Tilsvarende bruges "hotelkapacitet" som samlet opgørelse for antallet af værelser disse steder. Det bemærkes, at Danmarks Statistik kun opgør værelsesudnyttelse for egentlige hoteller (dvs. ikke vandrehjem og feriecentre).