

Dato: 21. november 2024
Sagsnr.: 24/07068 og
24/07067
Klagenr.: 1063300 og 1063315
Sagsbehandler: IDPE

**AFGØRELSE
i klagesag om Odense Kommunes afgørelse om, at anvendelse af areal
til koncerter på Dyrskuepladsen på Broløkkevej, Odense SV, ikke er
lokalplanpligtig**

Odense Kommune traf den 7. juni 2024 afgørelse om, at anvendelse af areal til koncerter på Dyrskuepladsen på Broløkkevej 2, 5250 Odense SV, ikke er lokalplanpligtig, jf. planlovens § 13, stk. 2.

En lokal forening og en beboer i området har klaget over afgørelsen.

I denne afgørelse har Planklagenævnet behandlet følgende spørgsmål:

- Om forholdet er lokalplanpligtigt, jf. planlovens § 13, stk. 2.

Planklagenævnet har ikke behandlet det øvrige klagepunkt i sagen.

Planklagenævnet ophæver afgørelsen. Det betyder, at kommunens afgørelse ikke længere gælder.

Planklagenævnet

Toldboden 2
8800 Viborg

Tlf.: 72 40 56 00
CVR-nr.: 37795526
Nævnets e-mail:
plan@naevneneshus.dk
www.naevneneshus.dk

1. Sagens oplysninger

1.1. Ejendommen og byplanvedtægten for området

Klagerne vedrører afholdelsen af store koncerter på Dyrskuepladsen, Bro-løkkevej 2, 5250 Odense SV.

Området og kommuneplanen

Dyrskuepladsen ligger i byzone og anvendes bl.a. til afholdelse af koncerter og events. Dyrskuepladsens areal er ca. 112.500 m², mens forpladsen er ca. 21.000 m².

Nord og nordøst for Dyrskuepladsen ligger Odense Universitetshospital med tilhørende parkeringspladser samt et børnehus. Området nordvest for Dyrskuepladsen anvendes til kolonihaver. Området syd, sydvest og øst for Dyrskuepladsen anvendes primært til boligformål.

Området kan ses af Bilag 1 med billedmateriale sidst i denne afgørelse.

Dyrskuepladsen er i kommuneplan 2020-2032 omfattet af rammeområde 7.R.9, som udlægger området til ”større rekreativt område, øvrige ferie- og fritidsformål”. Derudover fremgår det, under særlige bestemmelser, at området anvendes til dyrskueplads.

Byplanvedtægt nr. 43

Området, hvor koncerterne afholdes, er omfattet af [byplanvedtægt nr. 43, Et område begrænset af Kløvermosevej, Svendborgbanen, Hedebackken, Travbanevejs forlængelse mod nordøst, Kløvermosevej, Fale](#).¹ Byplanvedtægten er vedtaget den 18. januar 1972. Området ligger i lokalplanens delområde 1.

Byplanvedtægten fastsætter følgende i § 2 om områdets anvendelse:

Stk. 1. Hele byplanområdet, der som vist på vedlagte kortbilag, er opdelt i 6 delområder, udlægges til offentlige formål.

Stk. 2. Delområde 1, der omfatter matr. nr. laaq, laay, labs, lcc, lø f, log, lam, lon, 99b, 99c samt dele af matr. nr. 1 a (syd for Kløvermosevej), 1 co, 1 aap, udlægges til sygehusformål, herunder boliger for læger og sygeplejersker m.v.

[...]

Byplanvedtægten fastsætter følgende i § 6 om eksisterende bebyggelse:

¹ Planen kan søges frem på plandata.dk: <http://kort.plandata.dk/searchlist/#/>.

Nærværende byplanvedtægt er ikke til hinder for bibeholdelse af den eksisterende lovlige bebyggelse eller for fortsat opstilling af fornødne midlertidige bygninger til dyrskueformål på delområdet 1 syd for Kløvermosevej, indtil dette område inddrages til sygehusformål eller for fortsættelse af den hidtil lovliggjorte brug af ejendom. Udvidelse ved om- eller tilbygning eller ibrugtagning til anden anvendelse i strid med byplanvedtægtens bestemmelser må ikke finde sted.

Anvendelsen af ejendommen

Der har i en årrække været afholdt større koncerter og arrangementer på Dyrskuepladsen. Det fremgår af sagens oplysninger, at der i 2018 bl.a. blev afholdt en koncert med et publikum på ca. 38.000 personer, og at der i 2023 blev afholdt tre koncerter med et publikum på 26.500-47.000 personer. Derudover har der i 2022 og 2023 været afholdt Det Fynske Dyrskue med et publikumsantal på ca. 50.000 fordelt over tre dage.

Det fremgår af kommunens budget 2024, at der blev afsat en anlægsbevilling på 11,4 mio. kr. i 2024 til opgradering af Dyrskuepladsen. Kommunen gennemførte en renovering af pladsen i vinteren og foråret 2024, så pladsen fremadrettet kan rumme større koncerter og events med op til 70.000 mennesker. Renoveringen indebærer bl.a. etablering af forsyningsledninger mv. til vand, spildevand, el og internet.

Odense Kommune meddelte desuden den 20. december 2023 nedrivningstilladelse til 5 bygninger på Dyrskuepladsen og den 26. januar 2024 nedrivningstilladelse til yderligere en bygning på pladsen.

I sommeren 2024 er der bl.a. blevet afholdt to koncerter med et tilskuertal på henholdsvis 34.000 og 50.000.

1.2. Afgørelsen, der er klaget over

Odense Kommune svarede den 7. juni 2024 på en henvendelse fra klagerne af 6. maj 2024 om, at afholdelse af events og koncerter på Dyrskuepladsen er ulovligt, og at kommunen i henhold til planloven er forpligtet til at standse disse aktiviteter. Klagerne henviste til, at events og koncerter, herunder renoveringsarbejderne, er lokalplanpligtige, jf. planlovens § 13, stk. 2.

Kommunen anførte i brevet, at den havde haft lejlighed til at gennemgå sagen, herunder indhentet ekstern bistand, og at kommunen ikke var enig i klagernes betragtninger.

Kommunen anførte i brevet, at arealet, hvor Dyrskuepladsen ligger, er udlagt til medarbejderboliger i tilknytning til Odense Universitetshospital, jf. byplanvedtægtens § 2, stk. 2. Kommunen anførte, at arealet ikke er udnyttet til dette formål og således fortsat henligger som dyrskueplads.

Kommunen anførte endvidere, at afholdelsen af koncerter og events med videre er en naturlig del af anvendelsen til dyrskueplads. Kommunen anførte yderligere, at antallet af tilskuere ikke i sig selv er afgørende for, om der er tale om fortsættelse af den lovligt eksisterende anvendelse eller ej. Kommunen henviste til, at der er tale om den samme type aktivitet på det samme geografiske areal som hidtil, hvorfor der er tale om en fortsættelse af en lovlig eksisterende aktivitet. Kommunen anførte, at hverken de tidligere afholdte events og koncerter eller fremtidige tilsvarende arrangementer vil forudsætte en fysisk udvidelse eller en væsentlig forandring af pladsen.

Kommunen henviste herefter til planlovens § 13, stk. 2, og anførte, at denne i praksis også antages at omfatte væsentlige anvendelsesændringer. Allerede fordi der ifølge kommunen er tale om en fortsættelse af en lovlig eksisterende aktivitet, fandt kommunen, at der ikke er tale om en anvendelsesændring. Kommunen fandt derfor ikke anledning til at overveje, om anvendelsen af Dyrskuepladsen til koncerter – såfremt det var et nyt forhold - ville være lokalplanpligtigt.

1.3. Klagerne og bemærkningerne hertil

Planklagenævnet har under sagens behandling modtaget de dokumenter vedrørende sagens indhold, der fremgår af Bilag 2 sidst i denne afgørelse.

Planklagenævnet modtog klagerne fra kommunen den 16. juli 2024.

Klagerne og de bemærkninger, der er modtaget i klagesagen, er alene kort gengivet i afgørelsen, men de er indgået i sagsbehandlingen i deres helhed.

2. Planklagenævnets bemærkninger og afgørelse

2.1. Planklagenævnets behandling af sagen

I sagens behandling har følgende medlemmer deltaget: Helle T. Anker (formand), Heidi Bank, Henrik Høegh, Ulf Kjellerup, Thomas Klyver, Jonas V. K. Nielsen, Henrik Stjernholm, Helle Søeberg, Keld K. Sørensen, Flemming Thornæs og Jan Woollhead.

2.2. Planklagenævnets kompetence og prøvelse

2.2.1. Planklagenævnets kompetence

Planklagenævnet kan tage stilling til retlige spørgsmål i forbindelse med en kommunes afgørelse efter planloven, jf. lovens § 58, stk. 1, nr. 3.²

Retlige spørgsmål omfatter alle spørgsmål om lovligheden eller gyldigheden af trufne afgørelser, herunder fortolkning eller forståelse af lovbestemmelser samt overholdelse af almindelige forvaltningsretlige grundsætninger.

² Bekendtgørelse af lov om planlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 572 af 29. maj 2024.

2.2.2. Klagefrist

Kommunen har i klagesagen anført, at der ikke er truffet en afgørelse i sagen med brevet af 7. juni 2024. Ifølge kommunen er afgørelsen truffet i forbindelse med nedrivningstilladelsen den 20. december 2023, og klagefristen er således overskredet.

Planklagenævnet finder, at kommunen den 7. juni 2024 har truffet en (ny) afgørelse om, at forholdet ikke er lokalplanpligtigt. Nævnet lægger i den forbindelse vægt på, at brevet af 7. juni 2024 indeholder en vurdering af, hvorvidt anvendelsen af Dyrskuepladsen er lovlig i henhold til planloven, herunder en vurdering af, om forholdet er lokalplanpligtigt, jf. planlovens § 13, stk. 2. Der henvises i øvrigt ikke til kommunens tidligere foretagne vurderinger.

Klagefristen skal herefter beregnes fra den 7. juni 2024, og klagerne af 25. juni 2024 er dermed indgivet rettidigt. Klagefristen er således overholdt.

2.2.3. Klageberettigelse

Generelt om klageberettigelse

Reglerne om klageberettigelse fremgår af planlovens § 59. Følgende er klageberettigede i forhold til afgørelser efter planlovens § 58, jf. planlovens § 59, stk. 1:³

- Enhver med **retlig interesse** i sagens udfald

Derudover er visse landsdækkende foreninger klageberettigede efter § 59, stk. 2, hvis foreningen som hovedformål har beskyttelsen af natur og miljø eller varetagelsen af væsentlige brugerinteresser inden for arealanvendelsen.

Lokale foreninger anses som udgangspunkt for at være klageberettigede efter planlovens § 59, stk. 1, såfremt foreningen i overensstemmelse med bestemmelsen har en retlig interesse i sagens udfald. For at en lokal forening kan antages at have en retlig interesse i sagen og dermed være klageberettiget, finder Planklagenævnet, at foreningen må have en tilknytning til det konkrete geografiske område, og at foreningen selv må have en interesse i sagen, f.eks. fordi et areal, som foreningen ejer eller vedligeholder, bliver berørt, eller fordi foreningen har til formål at varetage interesser, der bliver berørt.

Planklagenævnets vurdering af klageberettigelse

Kommunen har i klagesagen anført, at den lokale forening – Dyrskuepladsens Naboer - ikke er klageberettiget.

Planklagenævnet finder, at foreningen har en retlig interesse i sagen, og at foreningen således er klageberettiget, jf. planlovens § 59, stk. 1. Nævnet

³ Derudover er erhvervsministeren klageberettiget.

lægger herved vægt på, at der er tale om en lokal forening, hvis medlemmer har bopæl i nærheden af Dyrskuepladsen, og at foreningen er oprettet med det formål at varetage interesserne for beboerne i området omkring Dyrskuepladsen, bl.a. i forhold til miljøforhold, trafik og støj.

2.3. Lokalplanpligt

2.3.1. Klagerne

Det fremgår af klagerne, at både den nuværende anvendelse og den iværksatte udvidelse af Dyrskuepladsens kapacitet til store events og koncertarrangementer er lokalplanpligtig, jf. planlovens § 13, stk. 2.

Klagerne anfører, at der ikke er tale om et lovligt bestående forhold. De events og koncerter, der afholdes på Dyrskuepladsen, og som ønskes afholdt på pladsen i fremtiden, rækker langt ud over, hvad der kan forstås som et lovligt bestående forhold i henhold til byplanvedtægtens § 6.

Klagerne anfører endvidere, at naboerne til Dyrskuepladsen i stigende grad oplever et massivt pres på området, når Dyrskuepladsen anvendes til store events og koncerter. Dette pres omfatter både store trafikale gener, gener fra parkering, fremkommelighedsbesvær, støjgener og affald.

2.3.2. Generelt om lokalplanpligt

Efter planlovens § 13, stk. 2, skal der tilvejebringes en lokalplan, før der gennemføres større udstykninger eller større bygge- eller anlægsarbejder, herunder nedrivninger af bebyggelse.

Ved vurderingen af, om et byggeprojekt skal betragtes som et større bygge- eller anlægsarbejde, er det afgørende kriterium ifølge lovbestemmelsens motiver og praksis, om projektet vil medføre væsentlige ændringer i det bestående miljø. Selve omfanget af projektet har stor betydning, men hertil kommer projektets konkrete visuelle, funktionelle og miljømæssige konsekvenser bedømt i forhold til områdets karakter. Derimod er det ikke afgørende, om projektet vil have en positiv indvirkning på området eller ej.

Kriteriet om væsentlige ændringer i det bestående miljø skal ses på baggrund af formålet med bestemmelsen om lokalplanpligt. Formålet er at sikre, at større projekter bliver vurderet i en planmæssig sammenhæng og at give borgere, virksomheder, myndigheder m.fl. mulighed for at få indflydelse på planlægningen.

En væsentlig ændret anvendelse af bebyggelse eller ubebyggede arealer udløser lokalplanpligt i samme omfang som nybyggeri, da en ændret anvendelse ligesom nybyggeri kan medføre væsentlige ændringer i det bestående miljø. Terrænændringer kan også have et omfang, der udløser lokalplanpligt.

Midlertidige aktiviteter udløser som klart udgangspunkt ikke lokalplanpligt. Det kan dog være tilfældet i helt særlige situationer, hvor der er tale

om en aktivitet, som har en meget betydelig påvirkning af det bestående miljø, og hvor aktiviteten strækker over et vist antal dage og er jævnlige tilbagevendende.

2.3.3. *Planklagenævnets vurdering*

Det er Planklagenævnets vurdering, at den nu foretagne renovering skal vurderes i sammenhæng med de aktiviteter, der allerede foregår, og at der skal foretages en samlet vurdering af anvendelsen af ejendommen.

Efter nævnets opfattelse er der gradvist sket en udvidelse i anvendelsen af dyrskuepladsen til koncertformål for så vidt angår omfanget, og den foretagne renovering tilsigter ifølge sagens oplysninger at muliggøre endnu større arrangementer. Nævnet finder således, at der ikke er tale om fortsættelse af et eksisterende lovligt forhold, og at anvendelsen ikke kan sidestilles med anvendelsen til dyrskueplads.

Et enstemmigt Planklagenævn finder, at anvendelsen af Dyrskuepladsen medfører en sådan ændring af det bestående miljø, at anvendelsen er lokalplanpligtig, jf. planlovens § 13, stk. 2.

Nævnet lægger herved vægt på omfanget og karakteren af arrangementerne. Der er ifølge sagens oplysninger tale om flere årlige koncerter og events med op til 47.000 tilskuere, og der vil efter renoveringen af pladsen fremadrettet kunne være op til 70.000 tilskuere til én koncert. Samlet set er der efter nævnets opfattelse tale om en væsentlig ændring af områdets karakter, blandt andet i form af øget støjpåvirkning og øget trafik. Hertil kommer, at Dyrskuepladsen, hvor koncerterne afholdes, grænser op til boligområder, rekreative områder samt et hospital. Nævnet finder, at der samlet set er tale om forhold, der må vurderes i en planmæssig sammenhæng ved inddragelse af borgere m.fl.

Efter planlovens § 13, stk. 5, indtræder lokalplanpligten ikke, hvis en lokalplan indeholder nærmere bestemmelser om projektet. Ved vurderingen lægges der vægt på, om det på grundlag af den eksisterende plan har været muligt for offentligheden at forestille sig, hvordan området vil blive med hensyn til bebyggelsens art og omfang, veje og friarealer mv., når projektet er gennemført.

Planklagenævnet finder, at den eksisterende byplanvedtægt for området ikke indeholder tilstrækkeligt detaljerede bestemmelser om anvendelsen til, at projektet ikke er lokalplanpligtigt som følge af planlovens § 13, stk. 5. Nævnet lægger herved vægt på, at byplanvedtægt nr. 43 udlægger området, hvor koncerterne afholdes, til sygehusformål, herunder boliger for læger og sygeplejersker m.v. Byplanvedtægten, herunder byplanvedtægtens § 6 om fortsat anvendelse til dyrskueformål, indeholder ikke bestemmelser, der giver offentligheden mulighed for at forholde sig til anvendelsen til store koncerter og events i det oplyste omfang.

Anvendelsen er således lokalplanpligtig.

Da anvendelsen ikke kan realiseres med det gældende plangrundlag, finder nævnet, at det ikke er aktuelt at tage stilling til det øvrige klagepunkt om, at kommunen har varetaget usaglige hensyn.

2.4. Forhold, som ikke behandles

Tidligere afgørelser

Klagerne har i sagen klaget over kommunens afgørelse af 7. juni 2024.

Klagerne anfører dog, at klagen også omfatter tidligere afgørelser om ikke-lokalplanpligt i sagen. Klagerne henviser i den forbindelse til kommunens vedtagelse af budget 2024-2027 og to nedrivningstilladelser til bygninger på ejendommen.

Planklagenævnet kan alene tage stilling til den afgørelse, der er klaget over, og nævnet kan derfor ikke i forbindelse med denne klagesag tage stilling til eventuelle tidligere afgørelser truffet i sagen. Nævnet bemærker, at nævnet ikke herved har taget stilling til, om der i forbindelse med budgetvedtagelsen eller nedrivningstilladelserne er truffet indirekte afgørelser efter planloven om lokalplanpligt.

3. Afsluttende bemærkninger

Planklagenævnet ophæver Odense Kommunes afgørelse af 7. juni 2024 om, at anvendelse af areal til koncerter på Dyrskuepladsen på Broløkkevej 2, 5250 Odense SV, ikke er lokalplanpligtig, jf. planlovens § 13, stk. 2.

Afgørelsen er truffet af nævnet, jf. § 3 a i lov om Planklagenævnet.⁴

Planklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 3, stk. 3, i lov om Planklagenævnet. Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. § 3, stk. 4, i lov om Planklagenævnet.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales. Beløbet vil blive overført til indbetalerens NemKonto inden for ca. en måned.

4. Meddelelse og offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Odense Kommune (Byggesag, sagsnr. 2024-2926) samt for klagerne og disses eventuelle repræsentant (sagsnr. 80078) via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen som Digital Post.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på <https://pkn.naevneneshus.dk/>. Personoplysninger vil blive anonymiseret. Bilag offentliggøres ikke.

⁴ Lov nr. 1658 af 20. december 2016 om Planklagenævnet med senere ændringer.

5. Opsættende virkning

Planklagenævnet har modtaget anmodninger om at tillægge klagerne opsættende virkning. Nævnet har besluttet at færdigbehandle sagen i stedet for at træffe delafgørelse om opsættende virkning.



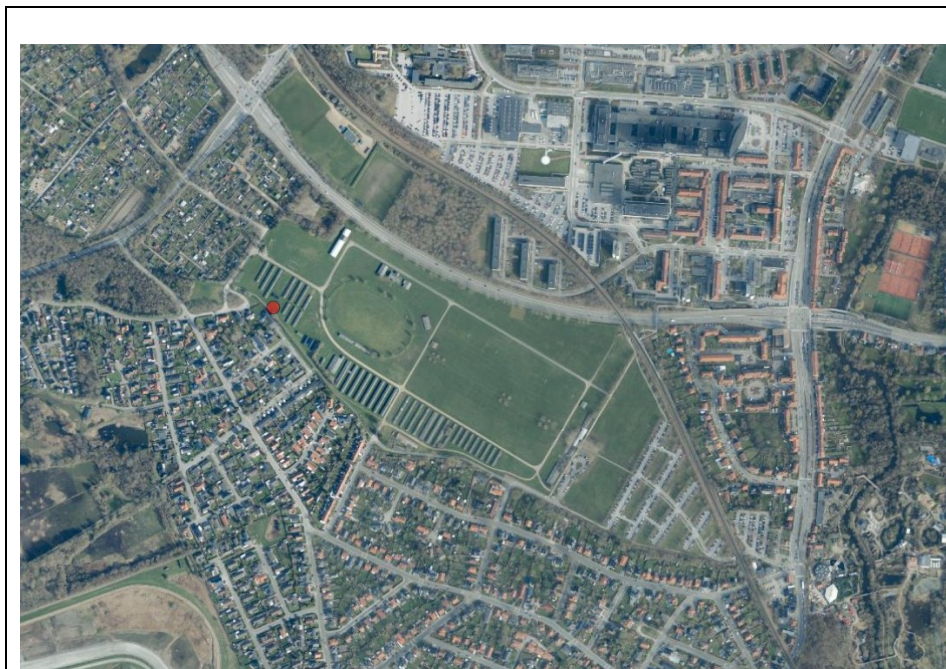
Helle Tegner Anker
Formand

Bilag (Se fra næste side)

Bilag 1 Billedmateriale

Bilag 2 Dokumenter modtaget i klagesagen

Bilag 1 Billedmateriale



Billede 1: Luftfoto af området, 2023

Kilde: Planklagenævnets GIS-system (Geografisk InformationsSystem).

Bilag 2 Dokumenter modtaget i klagesagen

Modtaget fra en forening (klager 1):⁵

- Klage af 25. juni 2024.
- Bemærkninger af 3. oktober 2024.
- Bemærkninger af 12. november 2024.

Modtaget fra en beboer i området (klager 2):⁶

- Klage af 25. juni 2024.
- Bemærkninger af 3. oktober 2024.
- Bemærkninger af 12. november 2024.

Modtaget fra kommunen:

- Bemærkninger af 16. august 2024.
- Bemærkninger af 28. oktober 2024.

⁵ Sagsnr. 24/07068, klagenr. 1063300.

⁶ Sagsnr. 24/07067, klagenr. 1063315.