



Saksframlegg

Arkivsak-dok. PLAN-25/00212-18
Saksbehandler Åsne Tveide Hagen

Utvalg	Møtedato
Teknisk utvalg 2023 - 2027	20.10.2026
Formannskapet 2023-2027	22.10.2026
Plan- og miljøutvalget 2023-2027	22.10.2026
Kommunestyret 2023-2027	29.10.2026

Detaljregulering Torskeholmen - Vedtaksbehandling

Kommunedirektørens forslag til vedtak

I medhold av plan- og bygningsloven § 12-12 (1) 4 pkt. vedtar kommunestyret at saken sendes tilbake for ny behandling. Planforslaget sendes tilbake for ytterligere bearbeidelse og avklaring før eventuell ny politisk behandling.

I det videre planarbeidet skal følgende punkter vurderes:

- Hvorvidt foreslått arealutnyttelse er tilstrekkelig sett i lys av Torskeholmens sentrale plassering, kommunens behov for effektiv arealbruk samt skjerpet konkurranse om sentrumsnære arealer.
- Hvilke sentrumsfunksjoner ønskes for Torskeholmen i fremtidens sentrum av Grimstad, herunder om området fortsatt bør reguleres for kombinasjonen forretning, kontor, bolig, nytt fiskemottak, offentlige byrom, bryggesleng, torg samt badeområde.
- Hvorvidt planen i tilstrekkelig grad gir økonomisk og praktisk gjennomførbarhet, herunder sammenhengen mellom utbyggingsvolum, kommunale investeringer, drift og behovet for kvalitetsmessige offentlige arealer.
- Hvorvidt plassering, omfang og framtidige løsning for fiskemottak og fiskernes salgslag bør vurderes på nytt inkludert om flytting bort fra Torskeholmen bør inngå som et alternativ.
- Hvordan allmennhetens tilgang, byrom, sjøfront, badefunksjoner og muligheten for større arrangementer og festivalbruk kan sikres på en robust og forpliktende måte.
- Hvordan hensynet til Grimstads historiske bymiljø, siktlinjer, landskapsvirkning, kulturminner og stedstilpasning kan ivaretas dersom høyere utnyttelse eller andre grep vurderes.
- Hvilke nye rammer som må legges til grunn for et eventuelt revidert planarbeid, slik at den videre prosessen ikke blir ansett som en omkamp om tidligere vedtak, men snarere en oppdatert vurdering av Torskeholmens rolle i byutviklingen.

Kommunedirektøren bes komme tilbake med en sak om prosjektmidler til slutføring av planarbeidet.

Vedlegg

- 1.0 Plankart-Torskeholmen_PFA1-2025-03-13
- 2.0 Bestemmelser_PFA1-2025-08-15
- 3.0 Planbeskrivelse_2025-08-15
- 4.0 Oppsummering av merknader offentlig ettersyn
- 5.0 Utomhusplaner

6.0 ROS-analyse_2025
7.0 Temarapport kulturmiljø_2023-10-02
8.0 Kvalitetsprogram og illustrasjoner_Torskeholmen_2025-03-13
9.0 støyrapport AKU 01 R rev 8 240515 Torskeholmen, Grimstad - Støy fra fiskemottak, regulering
10 CadnaA - Torskeholmen_AKU 01 rev9 - Testberegninger
11 Notat Brannsikkerhet - Kommentarer til merknader fra Brannvesenet_20223-10-02
12 Notat Brannsikkerhet_2023-10-02
13 Sedimentundersøkelser Torskeholmen_2025-02-14
14 Søknad om fravik Torskeholmen_2025-05-02
15 Teknisk plan_2023-10-02
16 Utbyggingsalternativer Torskeholmen_A3_2023-10-02
17 Notat - Undersøkelse av sjøbunn_AD_2021-12-30
18 Notat - Områdestabilitet torskeholmen_GT_2022-01-17
19 Frafall av innsigelse
20 Merknader offentlige samlet
21 Merknader private samlet 1
22 Merknader private samlet 2
23 Merknader private samlet 3
24 Saksfremlegg - behandling for offentlig ettersyn
25 Kommunestyrets vedtak offentlig ettersyn
26 Merknad utvidelse_Samlet_2022-11-23
27 Merknader utvidelse av planområdet_oppsummering_2022-11-23
28 Spørreundersøkelse oppsummering_2020-11-05
29 Høringsinnspill planprogram_oppsummering_2019-11-01

Sammendrag

Forslag til detaljregulering for Torskeholmen fremmes for politisk behandling. Hensikten med planen er å tilrettelegge for utvikling og transformasjon av Torskeholmen til et sentrumsområde med boliger, forretning, kontor og tjenesteyting, nytt fiskemottak, offentlige byrom, bryggesleng, torg og badeområde. I høringsperioden kom det inn mange innspill hvor det er delte meninger om den foreslåtte utviklingen. De som støtter planen mener at den vil gi Grimstad et mer levende sentrum, åpne områder for allmennheten samt gi bedre løsninger for fiskerinæringen. Innspillene til de som ikke støtter planen omhandler kulturminnevern, privatisering, økonomiske bekymringer samt bevaring av Grimstads særegne havneområde. Det innkom også innsigelse fra Statsforvalteren som omhandlet støy. Planen er bearbeidet etter høring og offentlig ettersyn, blant annet som følge av innsigelsen fra Statsforvalteren, dialog med kulturminnemyndighetene samt innspillene fra berørte parter.

Kommunedirektøren vurderer at planforslaget har betydelige kvaliteter. Planen vil kunne gi Grimstad nye offentlige sjøfrontarealer, en sammenhengende bryggesleng, sjøbad, publikumsrettede funksjoner, opprydding i dagens havne- og trafikkarealer samt en mer helhetlig utnyttelse av et svært sentralt område. Samtidig vurderer kommunedirektøren at det nå, tre år etter at saken ble lagt til offentlig ettersyn, er grunnlag for å stille spørsmål ved om planforslaget, slik det foreligger, i tilstrekkelig grad vil styrke Torskeholmens strategiske rolle for framtidig byutvikling.

Planarbeidet har pågått over lang tid. Formannskapet gav mandatet om å utvikle Torskeholmen i 2016. Siden den gang har arealpresset i og rundt Grimstad sentrum økt, og det har blitt et tydeligere behov for å anvende de mest sentrale arealene mer målrettet og effektivt. Det er derfor nødvendig å vurdere om dagens plan gir tilstrekkelig utnyttelse og riktig kombinasjon av funksjoner, eller om planen bør bearbeides videre før kommunestyret tar endelig stilling til regulering av området.

Kommunedirektørens innstilling er at planen ikke vedtas, men sendes tilbake for videre bearbeidelse. Bakgrunnen til dette er at kommunestyret bør få et oppdatert beslutningsgrunnlag for hva Torskeholmen skal være for Grimstad de neste tiårene, og for om dagens planmessige kompromiss gir riktig forhold mellom byutvikling, offentlig bruk, økonomisk bærekraft, kulturmiljø, fiskerinæring og gjennomførbarhet. Dette er særlig aktuelt da «kampen om arealene» har tilspisset seg de senere årene og vi må sikre best mulig bruk av alle arealer.

Bakgrunn og planprosess

Torskeholmen ligger sentralt i Grimstads indre havnebasseng og har en særlig betydning for byens sjøfront, byrom, kulturmiljø, havnefunksjoner og identitet. Planområdet befinner seg i overgangen mellom den historiske byen, Vesterbukt, Østerbukt, Byhaven, Oddenområdet og sjøarealene som binder sentrum sammen.

Som nevnt gav formannskapet mandat til å arbeide med utvikling av Torskeholmen i 2016. Mandatet bygget på en ambisjon om urban utvikling, offentlige arealer av høy kvalitet og en helhetlig detaljregulering. Det ble også lagt til grunn at økonomiske rammebetingelser og gjennomførbarhet skulle utredes, samt at utvikling av Torskeholmen skulle være selvfinansierende.

Planarbeidet ble igangsatt i 2018 og planprogram ble fastsatt i 2019. Planprogrammet la opp til konsekvensutredning av blant annet utbyggingsalternativer, samt at det skulle utarbeides egen fagrapport for disse alternativene samt kulturminnevern. I tillegg til dette skulle ulike temaer som kulturminner, barn og unges interesser, naturmangfold, arkeologi, grunnforhold, stormflo, trafikk, infrastruktur, grunnforurensning, støy og ROS beskrives i planbeskrivelsen. Det ble lagt opp til vurdering av et 0-alternativ og utbyggingsavtaler med henholdsvis (utbyggingsalternativ 1/PFA1) 10 000 m² BRA og (utbyggingsalternativ 2/PFA2) 15 000 m² BRA.

Planforslaget har vært behandlet politisk i flere omganger. Kommunestyret behandlet tidligere planforslag i 2022 og 2023. Ved behandling før offentlig ettersyn ble det lagt ut et bearbeidet planforslag, med krav om flere tilpasninger. Etter høring og offentlig ettersyn er planforslaget ytterligere bearbeidet, blant annet ved at fiskemottak og fiskekai er flyttet mot vest og utformingen er endret etter dialog med Riksantikvaren. Statsforvalterens innsigelse knyttet til støy er frafalt etter nye støymålinger, vurderinger og bestemmelser.

Planforslaget slik det foreligger

Planforslaget legger opp til en transformasjon av Torskeholmen med blandede sentrumsformål. Planen åpner for bolig, forretning, kontor og tjenesteyting, nytt fiskemottak/fiskernes salgslag, offentlige byrom, bryggesleng, sjøbad, torgarealer, gågater og gatetun. Det legges opp til at biltrafikk i hovedsak begrenses til adkomst, parkering og nødvendig trafikk til fiskemottaket, mens de indre arealene skal fungere på myke trafikanter premisser.

I tidligere behandling ble det lagt fram to alternativer. PFA1 samsvarte i hovedsak med kommunestyrets vedtak om redusert omfang, mens PFA2 utfordret enkelte punkter gjennom større utvidelse, høyere bygg og mer utnyttelse. Kommunestyret valgte å legge PFA1 ut på høring. I den videre behandlingen er planforslaget derfor i hovedsak PFA1, slik dette er bearbeidet etter høring og offentlig ettersyn.

Planbeskrivelsen legger opp til at total utnyttelse for PFA1 vil være på 7450 m². Dette inkluderer BRA for bolig, næring samt fiskemottak. Bolig tilsvarer ca 3150 m² BRA, næring tilsvarer ca 3100 m² BRA og fiskemottak tilsvarer ca 1200 m² BRA.

Innkomne merknader og motstridende interesser

Høringen viste et stort spenn i synspunkter. Mange innspill var kritiske til utbyggingens omfang, kulturmiljøvirkninger, riving av fryseriet, utfylling i sjø, risiko for privatisering, boligformål, økonomiske konsekvenser og tap av Grimstads åpne havnepreg. Andre innspill støttet planen og la vekt på at dagens holme framstår lite tilgjengelig, preget av biltrafikk og industrielt preg, og at planen kan gi mer byliv, flere tilbud, bedre tilgjengelighet, sjøbad, torg og nye møteplasser.

Statsforvalteren fremmet innsigelse knyttet til støy fra fiskemottaket og forholdet til planlagt arealbruk. Planen er senere bearbeidet med nye støymålinger, analyser og reguleringsbestemmelser, og innsigelsen er frafalt. Riksantikvaren overtok som kulturmiljømyndighet etter at fylkesutvalget ikke fulgte administrasjonens råd om innsigelse. Etter dialog ble fiskekai og fiskemottak flyttet mot vest og utformet med flere mindre volumer og gavler mot byen. Riksantikvaren vurderte at dette bedret hensynet til innseilingen og den historiske bykjernen. Riksantikvaren har samtidig uttrykt at fryseriet har stor lokal og regional verdi, men har ikke reist innsigelse mot riving.

I februar 2026 innkam et innbyggerforslag med overskriften «Bevar Torskeholmen som Grimstads festivalplass og åpne fellesareal». Innbyggerforslaget reiste spørsmål om Torskeholmens funksjon

som arrangements- og festivalplass. Forslaget viser til at Torskeholmen er en sentral fellesarena i Grimstads havn samt at boliger tett på arrangementsareal potensielt kan gi økt konflikt, driftsbegrensninger og klagepress. Forslaget ber om at kommunestyret utsetter sin behandling av planen inntil det foreligger egen konsekvensutredning og konfliktanalyse for arrangements- og festivalbruk, samt at planen revideres med bestemmelser som sikrer et arrangementsrobust offentlig tilgjengelig fellesareal.

Forslaget ble behandlet politisk, og det ble truffet vedtak om at innbyggerforslaget ble tatt til orientering, samt at spørsmålene som løftes frem vil bli behandlet gjennom pågående og kommende saker som fremmes for kommunestyret. Innbyggerforslaget er likevel et relevant og legitimt innspill til planvurderingen. Hensynet til arrangementsbruk, åpne fellesarealer, rigg, logistikk, sikkerhet, støy og sameksistens med bolig bør inngå i den videre bearbeidelsen dersom kommunestyret følger innstillingen.

Oversikt over merknader

Offentlige etater:

- **Statsforvalteren:** Krever bedre støytiltak (innsigelse), vurdering av luktreducerende tiltak, kartlegging av sjøforurensning, begrense kjøring til nødetater og fiskemottak, vurdering av alternativ plassering av småbåthavn, samt vurdering av forurensning ved bensintank.
- **Agder fylkeskommune:** Ønsker justering av fiskemottakets plassering for å redusere konflikter med kulturminneinteresser. Anbefaler at fasadefarger begrenses til hvit, rød og oker, bevaring av jernbanespor og reduksjon i balkonger og takopplett.
- **Fiskeridirektoratet:** Påpeker mulige konflikter mellom boligformål og fiskerivirksomhet, viktig å sikre fremtidig bruk av fiskerihavner og mottaksanlegg. Tydeliggjøre mulige utfordringer med lukt og støy fra fiskerivirksomhet.
- **Kystverket:** Ønsker bedre vurdering av konsekvenser for sjøtrafikk. Påpeker at utfylling i sjø og bryggeanlegg krever kommunal tillatelse.
- **NVE:** Påpeker kommunens ansvar for geoteknisk sikkerhet.
- **Statens vegvesen:** Støtter planen, men ber om tiltak mot støy og lysforurensning.
- **Riksantikvaren:** Er tilfreds med at fiskemottaket og kaien nå er flyttet vestover for å redusere negative konsekvenser for kulturmiljøet og viktige siktlinjer, samt med den endrede utformingen. Beklager at det historiske fryseriet ikke bevares, men likevel konkluderer Riksantikvaren med at bygningen ikke har nasjonal verdi, og reiser derfor ikke innsigelse til planforslaget.

Organisasjoner og interessegrupper:

- **Facebook-gruppen "Vi som er positive til utbygging":** Ønsker utvikling med sjøbad, restauranter og næring, og mener boliger er et gode for sentrum.
- **Fortidsminneforeningen:** Motsetter seg riving av fiskemottaket, mener planområdet har kulturhistorisk verdi som bør bevares. Mener utfylling i sjø og bebyggelsen vil ødelegge landskapsbildet og innseilingen til Grimstad. Ønsker at havneplanen følges.
- **GNF Ung:** Positive til planen, mener den vil styrke sentrum og skape aktivitet for unge.
- **Grimstad Bys Vel:** Mener at planen bryter med estetisk veileder. Kritisk til utfylling av sjøområdet. Bekymret for tap av siktlinjer og kulturhistoriske verdier, mener havnefronten ikke tåler konkurrerende signalbygg. Ønsker at holmen forblir åpen og tilgjengelig for allmennheten.
- **Grimstad Næringsforening:** Positive til utbyggingen og mener den vil styrke sentrum og byens attraktivitet. Mener at dagens holme er slitt, preget av mye biltrafikk og lite besøkt. Støtter planen som en positiv utvikling for sentrum.
- **Torskeholmen Velforening:** Ønsker utvikling i tråd med havneplanen og bevaring av kulturmiljøet.

Naboer og private innspill:

- **Hovedbekymringer:**
 - Fryseriet/fiskemottaket og dets kulturhistoriske verdi. Mange mener det er uheldig at fiskemottaket skal rives. Bygget anses som en viktig del av Grimstads kulturhistorie og maritime identitet. Flere mener at bygget kan rehabiliteres. Bevaring vil gi miljøgevinster.

- Utvidelse av holmen og konsekvenser for havneområdet. Flere mener at utfylling i sjøen vil endre Grimstads havnefront permanent. Bekymringer knyttet til hvordan utvidelsen påvirker siktlinjer og det historiske bybildet. Enkelte mener at det vil gjøre manøvreringen for båter vanskeligere og redusere plassen for gjestehavna.
- Boligformål og risiko for privatisering av området. Flere frykter at holmen blir et privatisert område. Bekymring for at boligene blir ferieleiligheter og ikke bidra til et levende sentrum. Balkonger og bygningsvolum kan skape en opplevelse av eksklusivitet og redusere tilgangen for allmennheten.
- Økonomiske bekymringer. Flere mener at prosjektet vil koste kommunen for mye.
- **Støtte til planen:**
 - Utbygging kan skape et mer levende sentrum. Flere ser på utviklingen som en mulighet til å styrke Grimstad sentrum og skape mer aktivitet. Enkelte påpeker at dagens holme er lite brukt, nedslitt og preget av mye biltrafikk. Flere boliger og næringstilbud vil gjøre sentrum mer attraktivt. Flere mener at sjøbad, torg og nye møteplasser vil gjøre Grimstad mer spennende for både fastboende og turister.
 - Holmen blir mer tilgjengelig for allmennheten. Dagens bruk av holmen er begrenset, ny plan vil åpne opp området mer. Planen inkluderer bryggesleng, sjøbad og torg som vil være fritt tilgjengelig for alle. Dagens fiskemottak begrenser tilgangen til sjøfronten, en omstrukturering kan skape bedre offentlige rom.
 - Estetisk forbedring. Flere mener at området i dag har et industrielt preg som kan erstattes med mer moderne og harmoniske bygg.

Planbeskrivelsens s. 7 lister opp utførte endringer i planforslaget.

Planfaglige vurderinger:

Torskeholmens rolle i framtidig sentrumsutvikling

Torskeholmen er ikke et hvilket som helst transformasjonsområde. Holmen ligger i byens mest eksponerte havnerom og i direkte sammenheng med sentrum, sjøfronten, Byhaven, Odden, Boddan og innseilingen. I et planperspektiv er ikke spørsmålet kun sentrert rundt hvorvidt planen er akseptabel etter minimumskrav, men snarere om planen gir en langsiktig disponering av et av Grimstads mest verdifulle sentrumsarealer.

Det er mange argumenter som taler for at Torskeholmen bør utvikles mer aktivt enn hva den er i dag. Eksempelvis taler kommuneplanens føringer om fortetting, reduksjon av parkering under åpen himmel, utvikling av bolig og næring på steder som gir korte reiser, styrking av sentrum og sikring av attraktive rekreasjonsarealer, for dette. Samtidig taler beliggenheten, kulturmiljøet, sjøfronten og den offentlige symbolverdien for at utviklingen må ha høy kvalitet, tydelige allmenne funksjoner og et bevisst forhold til hva holmen skal tilføre byen.

Dagens planforslag er resultatet av omfattende avveininger. Nettopp fordi planen er et kompromiss mellom boliger, næring, fiskemottak, kulturmiljø, sjøfront, byrom, støy, allmennhet og økonomi, er det risiko for at planen ender med å være akseptabel på mange deltema, men ikke tilstrekkelig offensiv eller robust som langsiktig grep for Grimstad sentrum. Kommunedirektøren vurderer derfor at kommunestyret bør få anledning til å vurdere om rammene for Torskeholmen bør justeres før planen vedtas.

Utnyttelse, volum og gjennomførbarhet

Det foreliggende planforslaget har lavere utnyttelse enn flere av de alternativene som tidligere er utredet. Dette har klare fordeler. Lavere volum reduserer konflikt med kulturmiljø, landskapsvirkning, siktlinjer og Grimstads småskalapreg. Det gir også et uttrykk som i større grad kan tilpasses den historiske byen og innseilingen.

Samtidig har lavere utnyttelse en tydelig kostnad. Torskeholmen er et svært sentralt areal, og gjennomføring av planen krever store investeringer i ny infrastruktur, kaier, offentlige byrom, sjøbad og nytt fiskemottak. Dersom utbyggingsvolumet blir lavt, svekkes den økonomiske bæreevnen i prosjektet. Dette er i utgangspunktet en økonomisk problemstilling som behandles i egen sak, men den har direkte planfaglig betydning fordi gjennomførbarhet er avgjørende for om reguleringsplanen kan realisere de kvalitetene den legger opp til.

Revidert planforslag legger opp til at bygningene kan ha noe variasjon i høydene, der maks mønehøyde er satt til kote +15,5, noe som kan gi 3 etasjes bygninger. Maks bygningshøyde for det enkelte delfelt fremgår av plankart og bestemmelser. Det er krav til saltak, men takopplett tillates for å få en bedre utnyttelse av bygningene, samt å gi variasjon i bebyggelsens uttrykk. I kommunestyrets behandling før offentlig ettersyn, ble bygningene som ligger på rekken lengst mot øst vedtatt å ha maks to etasjer. Her er maks mønehøyde satt til kote +13,5 og maks gesimshøyde kote + 11,5. Illustrasjonene har vist 2 etasjer og mønehøyde på kote+12. Det vil si at bygningene her tillates høyere enn vist i illustrasjonene, og det kan i teorien være plass til 3 etasjer dersom første etasje ikke bygges som høy etasje (publikumsrettede 1.etasjer bør ha en høyde på 4 meter, mot normale etasjer på 3,2 meter). Utnyttelsen totalt vil uansett ikke kunne økes da det er gitt begrensninger for maks BRA. Dersom høyden utnyttes fullt ut mot øst, vil en måtte gå ned på høyden et annet sted. Planforslaget legger opp til at det kan bygges ca. 37 boliger.

Kommunedirektøren vurderer at utnyttelsen bør utfordres på nytt. Det betyr ikke at høyere bygg eller mer volum uten videre er riktig. En økning må vurderes opp mot kulturmiljø, byform, skala, siktlinjer, sol/skygge, vind, byromskvalitet, støy og allmennhetens opplevelse av området. Men når arealpresset har økt og kommunens økonomiske handlingsrom er mer krevende, bør det planfaglig vurderes om Torskeholmen kan bære mer, eller en annen fordeling av volum og funksjoner, enn foreliggende plan legger opp til.

Sentrumsfunksjoner og kombinasjonen av funksjoner

Planforslaget legger opp til en blanding av bolig, forretning, kontor, tjenesteyting, nytt fiskemottak, offentlige byrom, bryggesleng, torg og badeområde. Dette er i utgangspunktet i tråd med moderne sentrumsutvikling og kommunale mål om mer liv i sentrum. En kombinasjon av boliger, arbeidsplasser, publikumsrettede virksomheter og offentlige byrom kan gi aktivitet over større deler av døgnet og året.

Samtidig bør kommunestyret ta stilling til om akkurat denne kombinasjonen av funksjoner er den riktige for Torskeholmen på nåværende tidspunkt og langt inn i fremtiden. Spørsmålet er om holmen først og fremst skal være bolig- og næringsområde med offentlige soner, et offentlig byrom med noe bebyggelse, en bymessig sjøfront med publikumsrettede funksjoner, en arrangements- og festivalarena, en videreføring av fiskerihavnens funksjoner, eller en kombinasjon av dette. Dagens plan forsøker å romme svært mange funksjoner på et begrenset areal. Det gir kvaliteter, men også risiko for at enkelte funksjoner ikke får tilstrekkelig areal, robusthet eller driftsmessig handlingsrom.

Kommunedirektøren mener spørsmålet om hvilke sentrumsfunksjoner Torskeholmen skal ha, bør løftes tydeligere fram før endelig vedtak. Dette er særlig viktig fordi Torskeholmen kan være det eneste arealet som innehar enkelte funksjoner, og som det da ikke finnes mange alternative arealer for i byen. Dersom holmen bygges ut etter foreliggende plan, vil framtidige muligheter for vesentlig annen bruk bli begrenset.

Allmenn tilgjengelighet, byrom og arrangementsbruk

Planforslaget har betydelige positive elementer for allmennheten. Det legges opp til bryggesleng rundt holmen, servering, offentlige torgarealer, sjøbad, gågater og gatetun, fremfor boliger og store bygg. Planen vil kunne åpne arealer som i dag er lite tilgjengelige eller lite attraktive for allmenn bruk. Dette er en vesentlig fordel ved å vedta planen.

Samtidig er det reist bekymring for privatisering og for at boliger, balkonger, private utearealer og beboerinteresser kan påvirke opplevelsen og bruken av offentlige arealer. Mange mener også at boligene vil bli benyttet som ferieleiligheter, og innføring av boplikt har blitt trukket frem. Det er også reist spørsmål om planen i tilstrekkelig grad sikrer Torskeholmen som arrangements- og festivalplass. Innbyggerforslaget peker særlig på behovet for åpne flater, rigg/logistikk, sikkerhet, toaletter, strøm, vann, avfalls løsninger, støyhåndtering og robuste bestemmelser dersom holmen fortsatt skal kunne brukes til større arrangementer.

Kommunedirektøren vurderer at dagens plan gir viktige kvaliteter for hverdagsbruk, opphold, bad og bevegelse langs sjøen. Det er likevel usikkert om planen i tilstrekkelig grad er robust for større arrangementer og festivalbruk. Dersom dette fortsatt skal være en sentral funksjon, bør den utredes og sikres mer eksplisitt i planarbeidet. Dersom kommunestyret mener at Torskeholmen ikke lenger skal ha en slik rolle, bør dette presiseres, slik at planens prioriteringer blir tydeligere.

Fiskemottak og fiskernes salgslag

Fryseriet (dagens fiskemottak) forutsettes å bli revet i planforslaget. Flere merknadshavere har engasjert seg i å bevare fryseriet. Fryseriet sto ferdig i 1948, og det hevdes at bygget ble finansiert gjennom Marshallhjelpen, som ble gitt til Norge etter krigen. Samme år som det sto ferdig flyttet fiskernes salgslag inn i bygningen. Fra flere merknadshavere fremholdes det at fryseriet er et bygg med stor verdi og som må bevares.

Fylkeskommunen har konkludert med at fryseriet har lokal eller regional verdi. Riksantikvaren mener at fryseriet utvilsomt er av stor lokal og regional verdi, men etter en helhetlig vurdering av bygningen og dens historie kan Riksantikvaren ikke se at denne innehar verdi på et nasjonalt eller vesentlig nasjonalt nivå. Derfor har Riksantikvaren ikke reist innsigelse til riving av bygningen.

Riksantikvaren har likevel vurdert at det ville vært mulig å inkludere bygningen i utviklingen av Torskeholmen og ta denne i bruk til nye formål. Det ville medvirket til å skape variasjon i bebyggelsen og gitt bygningsmiljøet tidsdybde. Gjenbruk av bygninger er viktig for å sikre en bærekraftig by- og stedsutvikling, skriver Riksantikvaren. Bevaring og gjenbruk av eldre bygninger er også et viktig bidrag i kampen mot klimaendringene. Også fylkeskommunen har i sin uttalelse skrevet at det er svært uheldig at det ikke er funnet mulighet for å gjenbruke/transformere bygningen, begrunnet med at grunnkonstruksjonen til bygget fremstår solid, det er få bygninger i Grimstad i samme stil og tilsvarende bygninger i Agder er ofte kraftig ombygd eller revet.

Det viser seg at bevaring av fryseriet er utfordrende når øvrige deler av holmen skal utvikles. Dette knyttes til flere ting. Holmen skal heves i høyde opp til kote +3, dette som sikkerhet mot havnivåstigning og stormflo. Holmen er et relativt lite område hvor det er korte avstander og små områder å ta opp høydeforskjeller på. Det vil gjøre det utfordrende å tilpasse gateplanet og uteområder til dagens bygg som ligger 1-1,5 meter lavere. Det skal også etableres parkeringskjeller under store deler av holmen, noe som vil komme i konflikt med fryseriet. Nedkjøring til parkeringskjelleren planlegges i området hvor fryseriet er. Grunnen til at det er planlagt slik handler om grunnforhold (fast fjell under det gamle fryseriet) og kjøremønster der en ønsker å holde biltrafikken lengst mulig nord på holmen. Fordelen med å rive bygget er at en får til en bedre utnyttelse av arealene og en mer helhetlig bebyggelse.

På bakgrunn av dette samt at overordnet myndighet har konkludert med at fryseriets verdi ikke er av nasjonalt eller vesentlig nasjonalt nivå, legger planforslaget opp til nytt fiskemottak på nordøstsiden av holmen. Dette er resultat av en lang prosess med fiskerne, og det er lagt vekt på å finne en løsning som både ivaretar fiskerinæringen og muliggjør byutvikling, bryggesleng og publikumsrettede funksjoner på andre deler av holmen. Flytting av fiskemottaket gir mulighet for bedre solvendte offentlige arealer, uteservering og sammenhengende sjøfront.

Løsningen utløser følgelig en rekke konsekvenser. Den medfører behov for nybygg, kaianlegg, logistikk, varetransport, parkering, støytiltak og flytting/omorganisering av båtplasser og gjestehavnsfunksjoner. Statsforvalterens tidligere innsigelse viser at sameksistensen mellom fiskemottak og boliger er krevende, selv om innsigelsen senere er frafalt etter bearbeiding. Det er også registrert støy- og luktproblemstillinger, krav til avfallshåndtering og behov for tydelige driftsrammer.

Kommunedirektøren vurderer at fiskemottakets framtidige plassering bør inngå i en ny vurdering dersom planen sendes tilbake. Dette innebærer ikke at fiskerne ikke skal ivaretas. Tvert imot er fiskerinæringen en viktig del av Grimstads havneidentitet. Spørsmålet er om den beste langsiktige løsningen er nytt fiskemottak på Torskeholmen, om dagens funksjon bør videreutvikles på en annen måte, eller om fiskernes salgslag bør flyttes til et annet egnet sted. En slik vurdering må sees i sammenheng med byrom, økonomi, kulturmiljø, drift og arealutnyttelse.

Kulturmiljø, landskap og stedstilpasning

Torskeholmen ligger tett på Grimstads historiske sentrum og i et eksponert havnerom. Hensynet til kulturmiljø, siktlinjer, innseiling, skala og byens særpreg er derfor sentralt. Planforslaget er bearbeidet for å redusere negative virkninger, blant annet ved at fiskekaia og fiskemottaket er flyttet mot vest og gis en utforming med mindre volumer og gavler mot byen. Riksantikvaren har ikke reist innsigelse mot det reviderte planforslaget.

Som nevnt har Riksantikvaren og Fylkeskommunen likevel pekt på verdier knyttet til fryseriet/dagens fiskemottak. Riksantikvaren har vurdert bygningen som viktig og av stor lokal og regional verdi, selv om den ikke vurderes å ha nasjonal eller vesentlig nasjonal verdi da Torskeholmen ligger utenfor det området som omfattes av Riksantikvarens oversikt Kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse (tidligere NB!-registeret). Bevaring er vurdert som krevende blant annet fordi holmen må heves for stormflo, parkeringskjeller planlegges og bygget ligger lavere enn planlagt nytt terreng.

I planforslaget som ble lagt ut på høring var planlagt fiskemottak plassert med langsiden vendt mot byen. Fylkeskommunen fremhevet i sin uttalelse at plasseringen av fiskemottaket vil innskrenke vannspeilet og bidra til at kontakten mellom byen og sjøen svekkes. Videre mente Fylkeskommunen at plasseringen vil gi barrierevirkning for viktige siktlinjer fra området, og landskapet vil endres permanent. Samlet sett ville dette ifølge Fylkeskommunen få konsekvenser for lokal identitet, opplevels- og kunnskapsverdier i kulturmiljøet. I innstillingen til fylkesutvalget innstilte fylkeskommunedirektøren på innsigelse mot utfylling i havnen og utforming og plassering av nytt fiskemottak. Da fylkestinget vedtok å ikke reise innsigelse, overtok Riksantikvaren som kulturminnemyndighet. I samråd med Riksantikvaren er planforslaget bearbeidet slik at fiskekaia er trukket ca. 8 meter lenger mot vest sammenlignet med planforslaget som lå ute til høring. Det nye fiskemottaket er flyttet tilsvarende og har fått ny utforming med flere mindre volumer med gavler mot byen, som i større grad representerer en videreføring av stedegen bebyggelse. Dette mener Riksantikvaren vil redusere barrierevirkning mot innseilingen, og hensynet til den historiske bykjernen er bedret.

Riksantikvaren har ikke hatt innspill til den foreslåtte utformingen av øvrig bebyggelse på holmen. Fylkeskommunen har imidlertid gitt noen faglige råd i sin uttalelse. For å imøtekomme fylkeskommunens innspill er fargeskalaen redusert til å omfatte rødt, hvitt og oker. Kvalitetsprogrammet er oppdatert i henhold til dette. Det er også gitt bestemmelser om at taktekking i hovedsak skal benyttes med uglassert rød takstein/eller båndtekking i harmoniserende farge, og takvinkel er satt til å være mellom 25-45 grader, dette i tråd med illustrasjonene. Tillatt prosentandel takopplett er redusert fra 80 til 75 av takets lengde. Det er også innarbeidet en bestemmelse om at detaljutforming skal forelegges Fylkeskommunen for uttalelse i forbindelse med rammesøknad.

Kommunedirektøren mener at foreliggende plan i stor grad har søkt å balansere kulturmiljøhensynet mot byutvikling. Dersom utnyttelsen skal utfordres, må dette skje med høy faglig presisjon. Økt volum kan gi bedre økonomi og mer effektiv arealbruk, men kan også gi større konflikt med kulturmiljø, landskapsrom og opplevelsen av Grimstads sjøfront. Gjennom økt og riktig utnyttelse vil også den nye Torskeholmen bidra mer til byen og sentrum og gi økt bedre grunnlag for et sterkere sentrum og økt sentrumsattraktivitet. Dette er en av hovedgrunnene til at kommunedirektøren ikke anbefaler å vedta planen i denne omgang. Kommunedirektøren mener følgelig at planen trenger en ny bearbeiding med tydeligere rammer.

Støy, lukt, forurensning, risiko og teknisk gjennomføring

Planforslaget har vært gjenstand for omfattende faglige vurderinger. Støy fra fiskemottaket har vært en sentral problemstilling, særlig knyttet til nattlig aktivitet, lossing, kasser og slaglyd fra kran. Planen er bearbeidet med bestemmelser om avbøtende tiltak, stille side/dempet fasade og begrensninger for støyende aktivitet. Det er også gitt bestemmelse om at det innenfor F/K/T ikke tillates tjenesteyting som åpner for helse- og omsorgssenter med bofunksjon. Etter disse endringene fra Statsforvalteren sin innsigelse.

Det er også gjort vurderinger av lukt fra fiskemottak, og det er lagt inn bestemmelser om innendørs håndtering av avfall. Forurensning i sjøbunnen er et vesentlig tema. Det er gjennomført innledende undersøkelser som viser sterk forurensning, og det er lagt inn krav om risikovurdering og tiltaksplan. Oppfølging og håndtering av forurensning antas å kunne bli kostbart. Dette er relevant for gjennomførbarhet og økonomi, selv om planvedtaket i seg selv ikke fastsetter endelig kostnadsfordeling.

Videre peker ROS-analysen på stormflo og brann som sentrale risikoforhold. Planen legger opp til kotekrav for bygg og utearealer, og det forutsettes tekniske løsninger for brannvann, adkomst, servicekjøretøy og overvann. Planfaglig vurderes flere av disse forholdene å være tilstrekkelig

adressert for et reguleringsplanvedtak, men de bidrar samtidig til at gjennomføring blir kompleks og kostbar.

Trafikk, parkering, båtplasser og drift

Planforslaget legger opp til begrenset biltrafikk på holmen. Parkering for boliger, forretning, kontor og tjenesteyting skal i hovedsak løses i kjeller, mens det legges opp til enkelte plasser knyttet til fiskemottaket. I revidert forslag er fiskekai og fiskemottak trukket lenger mot vest. Det har medført flytting av kjøre- og parkeringsarealer vest for fiskemottaket. Det legges nå til rette for at parkering kan skje langs kjørevei og rundkjøring (vises i utomhusplan og plankart). Det er nå planlagt for totalt 6 parkeringsplasser til fiskemottaket på bakkeplan i felt PP1 og 4 offentlige parkeringsplasser i PP2. I tillegg kan det etableres inntil 4 p-plasser i formålet FM (fiskemottak). Løsningen er vurdert til å ikke være optimal, eller i tråd med kommunens veinormal. Dette skyldes blant annet parkering som medfører rygging ut i kjøreareal. Samtidig ser man at det er knapphet på areal, særlig etter at fiskemottaket ble flyttet, samt et stort ønske om å ikke trekke mer trafikk inn på holmen. Av denne grunn har man likevel vurdert løsningen som akseptabel.

Videre er ikke snøopplag regulert inn med egne arealer, dette er heller ikke i tråd med kommunens veinormal. Det vil medføre at snø må kjøres bort i fra offentlige gater, noe som øker driftskostnadene. Selv om løsningen ikke er optimal vurderes den å være akseptabel, på lik linje med andre sentrumsgater med tilpassede løsninger for parkering og bortkjøring av snø.

Planen forutsetter også endringer i båtplasser. Flytting av fiskemottaket innebærer at en kommunal flytebrygge med 40 plasser må fjernes eller erstattes. Det er også vist til at manøvreringsareal for fiskebåter kan kreve omarronding av gjestehavna og fjerning/flytting av fortøyningspåler for 12 båter. Dette er forhold som kan løses plan- og prosjekteringsmessig, men som illustrerer at planen har mange avhengigheter og kan få praktiske konsekvenser utover selve byggeområdet.

Hva gjelder drift, vil det være flere kommunale forhold som må håndteres. Dette gjelder blant annet drift av offentlige arealer, snøhåndtering, renhold, vedlikehold av bryggesleng, sjøbad, gatetun og torg. Noen arealer er ikke planlagt i samsvar med ordinær veinormal, og snøopplag er ikke regulert inn som egne arealer. Dette kan gi økte driftskostnader og må vurderes som del av kommunens samlede beslutningsgrunnlag.

Barn og unge, universell utforming og folkehelse

Planforslaget legger til rette for offentlige byrom, sjøbad, bryggesleng og gangarealer. Dette kan gi positive virkninger for folkehelse, byliv og tilgjengelighet til sjøen. Uteoppholdsarealer skal utformes etter prinsippene for universell utforming, og minst 30 prosent av boenhetene skal ha tilgjengelighet for alle.

Barn og unges interesser er vurdert i planarbeidet. Tidligere saksframlegg viser at PFA2 hadde større lekeareal enn PFA1, mens PFA1 ikke la opp til egen lekeplass mot sør på samme måte. For PFA1 er nærliggende offentlige lekeplasser og byrom, herunder Byhaven og lekeplassen ved Sorenskrivergården, trukket fram som supplement. Sjøbad kan også ha funksjon for større barn og unge. Dersom planen sendes tilbake, bør barn og unges behov vurderes på nytt i sammenheng med eventuell høyere utnyttelse, arrangementsbruk og offentlige arealer.

Transformasjon, arealutnyttelse og kampen om arealene

Siden planarbeidet for Torskeholmen startet opp i 2016 har premissene for byutvikling blitt tydeligere. Nasjonale, regionale og kommunale mål legger til grunn at framtidig vekst skal skje gjennom fortetting og transformasjon av allerede bebygde områder, fremfor gjennom utbygging av nye arealer utenfor eksisterende by- og tettstedsstruktur. Hensynet til jordvern, naturmangfold, klima, transport og bærekraftig arealbruk tilsier at de mest sentrale arealene i byen må utnyttes på en gjennomtenkt og effektiv måte.

Dette innebærer at kampen om de sentrumsnære arealene har tilspisset seg. Arealer som tidligere kunne vurderes isolert ut fra lokale forhold, må i dag sees i en større sammenheng. Dersom Grimstad skal begrense vekst på dyrket mark, unngå økt nedbygging av natur og samtidig legge til rette for boliger, arbeidsplasser, tjenestetilbud og byliv, vil transformasjonsområder som Torskeholmen få en stadig større strategisk betydning.

Torskeholmen er et av de siste større utviklingsområdene med en unik beliggenhet i direkte tilknytning til sentrum og sjøfronten. Dette gir planfaglig grunnlag for å stille spørsmål ved om arealet utnyttes på en måte som står i forhold til områdets betydning, de investeringene som kreves og de samfunns mål som skal oppnås. En slik vurdering handler ikke ensidig om å bygge mest mulig, men om å finne riktig balanse mellom arealutnyttelse, kvalitet, byliv, allmenn tilgjengelighet, økonomisk bærekraft og hensynet til kulturmiljø og landskap.

Kommunedirektøren mener derfor at endrede samfunnsmessige rammebetingelser kan gi grunnlag for nye avveininger mellom ulike hensyn enn da planarbeidet startet. Dette innebærer ikke at kulturminnehensyn eller hensynet til Grimstads historiske bymiljø skal tillegges mindre vekt, men at disse hensynene må vurderes opp mot de forventningene samfunnet i dag stiller til transformasjonsområders bidrag til boligforsyning, arbeidsplasser, sentrumsutvikling og effektiv arealbruk. Når arealressursene blir knappere og behovet for transformasjon øker, kan det være nødvendig å vurdere om dagens kompromiss mellom vern og utvikling fortsatt representerer den beste langsiktige løsningen for byen.

Oppfølging av andre innspill

- Etter høring og offentlig ettersyn er det gjennomført innledende undersøkelser av forurensning i sjøbunnen. Undersøkelsene viser sterk forurensning. Det er påvist tilstandsklasse 4 på 4 av 8 prøver og tilstandsklasse 5 på de resterende 4 prøvene. På bakgrunn av de påviste tilstandsklassene, må det gjøres utvidet risikovurdering og det må utarbeides tiltaksplan. Dersom det blir behov for mudring, kan det bli behov for utvidet prøvetakning av sjøsediment av dypereliggende masser. På bakgrunn av dette er bestemmelsene bearbeidet til å inkludere krav om risikovurdering og tiltaksplan i forbindelse med rammesøknad. Oppfølging og håndtering av forurensningen antas å ville bli kostbart.
- I bestemmelsene er det også innarbeidet krav til vurdering av eventuell forurensning knyttet til eksisterende tankanlegg.
- Tilknyttet etablering av nytt nedgravd tankanlegg for drivstoff er det gitt rekkefølgekrav om risikovurdering og at denne må være i tråd med DSB sin veileder om omtapping av farlig stoff. I forbindelse med prosjekteringen skal det utarbeides en arealdisponeringsplan.
- Korttidsparkering for småbåter er kommet inn som innspill til planforslaget. Det er ikke tegnet inn egne områder for fortøyning, tanken er at båter kan legges til for kortidsbesøk langs bryggene i SH1-3. Bestemmelsene sikrer at det skal tilrettelegges for fortøyning til dagsbesøk langs bryggene.
- Biltrafikk skal i all hovedsak begrenses til kjøreareal ned til parkeringskjeller og i rundkjøringen. Noe kjøring lenger inn på holmen vil tidvis være nødvendig, men gatene er regulert med formål gatetun og gågate, som tilsier at evt. biler må tilpasse seg myke trafikanter. Etter innspill i merknadene, er kjøring til eiendommene begrenset til kun å gjelde nødetater og varetransport.
- Restene av jernbanesporene som ligger på holmen i dag, er spilt inn som et viktig element å bevare. Det er vist til at jernbanesporet er omtalt i estetisk veileder hvor det står «den biten av jernbanesporet som fortsatt er synlig på Torskeholmen anses som kulturminne og bør sikres og tydeliggjøres». Innspillet imøtekommes ved at jernbanesporet sikres gjenbrukt som et estetisk element på torget på holmen, eller innenfor felt KV, GT eller GG.
- Det er undersøkt erfaringer med lukt fra fiskemottak både i Arendal og Risør, som begge ligger tett på nybygde boliger. Ingen av stedene har opplevd å få klager på lukt, og opplever heller ikke at en plages av sjenerende lukt. Avfall kan være årsak til lukt, derfor er det innarbeidet bestemmelser om at avfall fra fiskemottaket skal håndteres innendørs, dette for å ivareta eventuell luktproblematikk fra fiskemottaket.
- Fra dagens virksomheter på holmen, Solrik og undervannsklubben Triton er merknadene rettet mot å bli ivaretatt slik at virksomheten kan fortsette. Solrik har helårsvirksomhet med behov for verksted og lager på land. Triton holder til i et av lokalene. Planforslaget tilrettelegger for at Solrik får bli på holmen, med plass langs bryggen mot øst. Bebyggelsens første etasje er regulert til forretning, kontor, tjenesteyting og ivaretar med det at virksomhetene kan etableres her.
- Småbåthavn – det er kommet innspill om at planen ikke har beskrevet konkrete vurderinger av hvorvidt plassering er en god planfaglig løsning, og det er heller ikke sett på alternative arealer utenfor planområdet. Utforming mot badeområde må sikres juridisk. Til dette mener kommunedirektøren at forslaget som presenteres er én løsning for å erstatte eksisterende

bryggeplasser som må flyttes ved gjennomføring av planen. Om det finnes andre egnede steder der plassene kan flyttes, er ikke utredet i dette planarbeidet. Om det skulle være tilfelle, er det ingenting i veien for å flytte båtplassene til et annet sted utenfor planområdet. Bestemmelsene sikrer at det skal gjøres nødvendige sikkerhetstiltak knyttet til badeområdet.

- **Rekkefølgekrav til o_BO (badeområde) og påse trygg atkomst til lekearealer**, er tatt opp som momenter i merknadene. Rekkefølgekrav til etablering av badeområde (o_BO) er innarbeidet i bestemmelsene, og trygg adkomst til lekeplasser vurderes å være ivarettatt ved at holmen tilrettelegger godt for gangarealer. Gatene reguleres i tillegg til gågate/gatetun som prioriterer myke trafikanter.
- Det fremkommer i innspill at konsekvenser for sjøfarende ikke er tilstrekkelig belyst. Etter høringsperioden er det gjort en vurdering av dette i planbeskrivelsen. Positive konsekvenser ved å flytte fiskemottaket er at fiskebåtene som opererer tett innpå småbåthavn og dagsbesøk til sentrum i Vesterbukt, kommer lenger fra hverandre. Negative konsekvenser er at fiskebåtene kommer nærmere gjestehavna og noen private småbåtplasser i Østerbukt. Særlig i juli er det en del trafikk til gjestehavna, som gjør at fiskebåter og båter til gjestehavna må vise hensyn til hverandre, men det er også da det er mest trafikk til småbåtplasser og dagsbesøk i Vesterbukt. Totalt sett vurderes det håndterbart med den moderate registrerte båttrafikken/herunder fiskebåter som legger til per dag sammen med øvrig båttrafikk i både Vesterbukt og Østerbukt. Trolig vil det være langt flere småbåter i området i juli, mens trafikken i havnebassenget resten av året har et begrenset omfang.

For det foreslåtte badeanlegget vil det være positivt at mer av båttrafikken flyttes mot øst. Siden Riksantikvaren har stilt krav om å trekke fiskekaia lenger inn, sammenliknet med planforslaget som var på høring, blir det bedre plass til ulike trafikanter i Østerbukt.

Tilleggspunkter fra kommunestyrets vedtak fra 20.06.2023

- **Boplikt:** Jf. vedtakspunkt a) fra kommunestyrets behandling ved offentlig ettersyn «Det vurderes å innføre boplikt eller andre ordninger, for å sikre beboere i leilighetene hele året.» Boplikt er ikke noe som avklares i en reguleringsplan. Dette styres etter konsesjonslovgivningen. Kommunedirektøren anbefaler at dersom kommunestyret ønsker en sak om dette, så må det fremmes som en egen sak uavhengig i planprosessen.
- **Tilbud om deleie:** Jf. vedtakspunkt b) fra kommunestyrets behandling ved offentlig ettersyn «Leilighetene tilbys med mulighet for deleie, slik at kjøpere med lavere egenkapital kan kjøpe andel og gradvis utvide eierandel, hvis de ønsker.» Eierform på boligene avklares ikke som en del av plansaken. Om kommunen ønsker å holde på en del av leilighetene på Torskeholmen, bør avklares og evt. innarbeides som en del av avtalen med Torskeholmen AS eller andre potensielle utbyggere av prosjektet.
- **Små leiligheter med fellesarealer som bofellesskap, primært for eldre:** Jf. vedtakspunkt c) fra kommunestyrets behandling ved offentlig ettersyn «Det bør gis mulighet for å bygge et antall små leiligheter med fellesareal som bofellesskap, primært for eldre beboere.» Planen har ikke lagt opp til spesifikke føringer for hverken størrelser, antall eller krav om fellesarealer. Men planen gir heller ikke begrensinger for dette. Planen ble sendt på høring med oppfordring om å komme med innspill om dette, noe det i svært lite grad har gjort. Som i punktet over, dersom kommunen ønsker å gi føringer for dette, vurderer kommunedirektøren at det primært bør gjøres i kraft av kommunen som grunneier/utvikler, fremfor at det reguleres i planen.
- **Maksimalt to etasjer på fiskemottak:** Jf. Vedtakspunkt d) fra kommunestyrets behandling ved offentlig ettersyn «Det åpnes for maksimal to etasjer i bygget til fiskernes salgslag (delområde fm).» Punktet er innarbeidet ved at maks mønehøyde for fiskemottaket er satt til kote + 13,5, maks gesimshøyde er satt til kote 11,5.
- **Maksimalt to etasjer på bebyggelse mot nord-øst:** Jf. Vedtakspunkt e) fra kommunestyrets behandling ved offentlig ettersyn «Husrekken ytterst mot nord-øst skal være på maksimalt to etasjer (delområde f/k/t og b/f/k/t/3).» Mot øst skal takflatene være under mønehøyde kote +13,5 og gesimshøyde kote + 11,5 i felt FKT og BFKT3. I skissene i illustrasjonsprosjektet er det vist to etasjer og maks mønehøyde +12,0 meter, altså bebyggelse som er 1,5 m lavere enn maksimale høyder. Her er det mulig å legge inn en etasje til hvis det bygges med lavere etasjehøyde enn forutsatt, og med høyere bebyggelse enn vist i illustrasjonsprosjektet. Utnyttelsen av feltet vil dog ikke bli høyere pga BRA-begrensningene, så da må evt. bebyggelse et annet sted bli lavere.

- **Vurdere parkering:** Jf. Vedtakspunkt f) fra kommunestyrets behandling ved offentlig ettersyn «Parkeringsplasser reduseres til et minimum, og parkeringsplasser i første etasje i delområde f/k/t vurderes som et alternativ til p-kjeller.» Det er gjort en vurdering av dette, og det vurderes å ikke være en god løsning å legge parkering i en første etasje på holmen. Det vil gi svært begrenset antall p-plasser, og det vurderes som uheldig å legge en parkeringsetasje mot det som er planlagt som torg. Det vil også gi reduserte arealer til publikumsrettede virksomheter og det vil trekke trafikken lenger ut på holmen. Det vil også redusere salgbart areal som senker verdien av prosjektet. Parkeringsdekningen er redusert fra maks 1 plass til bolig og maks 0,7 plasser pr. 100 m2 kontor, til maks 0,7 plasser pr bolig og maks 0,4 plasser pr 100 m2 kontor.
- **Bryggesleng:** Jf. Vedtakspunkt g) fra kommunestyrets behandling ved offentlig ettersyn «Bryggeslengen bør legges på nivå med bryggen langs Byhaven, slik at det blir en sammenhengende promenade fra Odden og rundt hele holmen (med unntak av området til fiskernes salgslag).» Med begrunnelse i at ny bebyggelse skal etableres på kote +3, ny offentlig vei på kote +2,5 og utomhusanlegg på kote +2, er det lagt inn varierende høyder på bryggeslengen. Dette for å få en god tilpasning til høydeforskjellene. I nord, mot Byhaven, er bryggeslengen lagt på samme nivå som eksisterende bryggesleng, med kote +1. Det samme gjelder i sjøbadet. Planforslaget ivaretar sammenhengende promenade fra Byhaven og rundt hele holmen (med unntak av området til fiskernes salgslag).
- **Sykkelparkering:** Jf. Vedtakspunkt h) fra kommunestyrets behandling ved offentlig ettersyn «Det skal legges til rette for sykkelparkering, med servicestasjon og lademuligheter.» Det er satt krav om servicestasjon og ladepunkt for minimum 10% av sykkelparkeringsplassene. Minimumskrav til sykkelparkering er i tråd med kommuneplanens bestemmelser.
- **Skape et byrom midt på holmen:** Jf. Vedtakspunkt i) fra kommunestyrets behandling ved offentlig ettersyn «Det må skapes et byrom midt på holmen som kan være en møteplass i ly for vær og vind.» Felt o_TO5 er regulert til byrom som en møteplass i ly for vær og vind, sentralt på holmen.
- **Estetisk veileder:** Jf. Vedtakspunkt j) fra kommunestyrets behandling ved offentlig ettersyn «Estetisk veileder skal være styrende for endelige tegninger.» Bestemmelse 2.1 fastslår at estetisk veileder skal gjelde som retningslinje for utformingen.
- **Fysisk modell av planforslaget:** Jf. Vedtakspunkt k) fra kommunestyrets behandling ved offentlig ettersyn «Det bør lages en fysisk modell av planforslaget/planforslagene som blir sendt ut på høring. Modellen(e) stilles ut på biblioteket i hele høringsperioden.» Fysisk modell ble laget og sto utstilt på biblioteket hele høringsperioden.

For øvrige temaer, som ikke er bearbeidet eller kommentert i innkomne merknader, viser kommunedirektøren til tidligere saksfremlegg.

Økonomiske konsekvenser – et planfaglig premiss

Det foreligger egen sak om økonomi. Denne saken skal derfor ikke være en økonomisak sak, eller ta endelig stilling til finansiering, kostnadsfordeling eller gjennomføringsmodell. Kommunen skal som planmyndighet i prinsippet ikke legge vekt på økonomiske forpliktelser kommunen får rent privatrettslig. Likevel er økonomiske konsekvenser så sentrale at de må omtales som del av den planfaglige vurderingen. En reguleringsplan som legger opp til store offentlige investeringer, men som ikke er tilstrekkelig gjennomførbar, kan føre til at planens byromskvaliteter, fiskeriløsning eller infrastruktur ikke realiseres i tråd med intensjonen. Planens gjennomførbarhet forutsetter økonomisk bæreevne.

Plandokumentene viser at planen kan innebære store kostnader for kommunen, blant annet knyttet til nytt fiskemottak, kaier, offentlige arealer, flytting av båtplasser og omarronding av gjestehavn. For mer utfyllende informasjon om økonomien i prosjektet vises det til orienteringssak om økonomiske konsekvenser.

Planfaglig er det avgjørende at kommunestyret ser sammenhengen mellom utnyttelse, kombinasjonen av funksjoner og økonomisk bærekraft. Dersom kommunen skal påta seg betydelige investeringer på et av byens mest sentrale arealer, må planen gi en tilsvarende tydelig byutviklingsmessig gevinst. Kommunedirektøren vurderer at dette spørsmålet ikke er tilstrekkelig avklart i foreliggende planforslag.

Fordeler og ulemper ved innstillingen

Innstillingen innebærer ikke at planforslaget avvises endelig. Innstillingen innebærer at kommunestyret ber om en bearbeiding før endelig vedtak. Dette medfører at kommunen får mulighet til å klargjøre ambisjonene for Torskeholmen samt sikre at planen hensyntar dagens og fremtidens behov på en bedre måte.

Fordelene ved innstillingen er at kommunen kan:

- Få et mer oppdatert beslutningsgrunnlag for Torskeholmens rolle i framtidig byutvikling
- Vurdere høyere utnyttelse eller annen fordeling av volum og funksjoner før arealene bindes
- Se økonomi, gjennomførbarhet og reguleringsgrep i tettere sammenheng
- Avklare om fiskemottak og fiskernes salgslag fortsatt skal ligge på Torskeholmen, og eventuelt på hvilke vilkår
- Vurdere arrangements- og festivalfunksjonen som del av reguleringsarbeidet
- Tydeliggjøre hvilke offentlige byrom, sjøfrontfunksjoner og sentrumsfunksjoner Grimstad skal prioritere på holmen

Ulempene ved innstillingen er at:

- Prosessen forlenges. Planen har allerede vært gjennom omfattende utredninger, høring, bearbeiding og dialog med statlige og regionale myndigheter. Det er usikkert hva som kan oppnås ved ny bearbeiding.
- Økt utnyttelse kan gi større konflikt med kulturmiljø og landskap, og en ny vurdering av fiskemottak eller arrangementsbruk kan gi en mer kompleks prosess.
- Det er også risiko for at et revidert planarbeid ikke fører til et bedre eller mer gjennomførbart forslag, men likevel koster både tid og penger.

Kommunedirektøren vurderer likevel at fordelene ved innstillingen veier tyngre enn ulempene. Torskeholmen er et så sentralt og irreversibelt grep for byutviklingen at kommunen bør være trygg på at planen gir riktig balanse mellom bymessig utnyttelse, offentlig verdi, økonomisk bærekraft og hensynet til Grimstads særpreg før den vedtas.

Alternative løsninger

Alternativ 1 – planen vedtas slik den foreligger

I medhold av pbl. § 12-12 (1) vedtar kommunestyret forslag til detaljregulering for Torskeholmen slik den foreligger.

Kommunestyret legger til grunn at planforslaget samlet sett gir en akseptabel avveining mellom fortetting, byutvikling, kulturmiljø, fiskerinæring, allmenn tilgjengelighet, sjøbad, torg, bryggesleng, boliger og næringsformål. Kommunestyret er kjent med at planen forutsetter betydelige kommunale investeringer og driftsforpliktelser.

Vurdering av alternativ 1

Alternativ 1 innebærer at kommunestyret vedtar reguleringsplanen slik den foreligger. Dette vil gi forutsigbarhet og avklare en langvarig plansak. Planen har vært gjennom omfattende faglige vurderinger, høring og bearbeiding. Innsigelse fra Statsforvalteren er frafalt, og Riksantikvaren har ikke reist innsigelse mot revidert forslag.

Fordelene ved å vedta planen er at transformasjonen av et sentralt havneområde midt i kjernen av Grimstad kan komme videre. Planen kan gi nye offentlige sjøfrontarealer, bryggesleng, sjøbad, torg, publikumsrettede funksjoner, boliger og næring. Den kan også gi et nytt og mer moderne fiskemottak og en mer helhetlig struktur på holmen. Planen er et kompromiss der mange hensyn er forsøkt balansert, og det er en styrke at den ikke ensidig prioriterer ett hensyn på bekostning av alle andre.

Ulempene ved å vedta planen er at kommunen binder seg til et grep som kan vise seg å ha for lav utnyttelse, høy kommunal kostnad og begrenset økonomisk bæreevne. Planen kan også redusere handlingsrommet for framtidig arrangementsbruk og for alternative offentlige funksjoner på holmen. Dersom det senere viser seg at kombinasjonen av funksjoner ikke er riktig, eksempelvis at fiskemottaksløsningen blir for kostbar eller at utbyggingsvolumet er for lavt til å forsvare investeringene, vil det være vanskelig å rette opp etter planvedtak og gjennomføring.

Ved å vedta planen tar kommunestyret stilling til at foreliggende kompromiss er godt nok. Kommunedirektøren vurderer at dette er et politisk legitimt alternativ, men anbefaler ikke dette alternativet nå. Dette skyldes at planen, slik den foreligger, ikke i tilstrekkelig grad avklarer de strategiske spørsmålene om utnyttelse, sentrumsfunksjoner, økonomisk bærekraft og arrangementsbruk.

Det er en forutsetning for gjennomføring av planen etter dette alternativet at inngåelse av avtalen med Fiskernes Salgslag vedtas. Se egen sak.

Alternativ 2 – planen vedtas ikke og planarbeidet avsluttes

I medhold av pbl. § 12-12 unnlater kommunestyret å vedta forslag til detaljregulering. Planforslaget faller bort, og planarbeidet avsluttes.

Vurdering av alternativ 2

Alternativ 2 innebærer at kommunestyret ikke vedtar planen og avslutter planarbeidet. Dette er den tydeligste avvisningen av foreliggende planforslag. Begrunnelsen vil være at planen ikke framstår tilstrekkelig gjennomførbar, særlig fordi høyt kostnadsnivå og lav utnyttelse samlet sett gir svak prosjektøkonomi og usikker realisering.

Fordelen ved dette alternativet er at kommunen ikke binder seg til en plan som kan få store økonomiske konsekvenser og som kanskje ikke gir tilstrekkelig gevinst for byutviklingen av Grimstad. Det gir også mulighet til å starte helt på nytt på et senere tidspunkt med nye politiske rammer, ny vurdering av arealbruk, annen løsning for fiskemottak og eventuelt en tydeligere prioritering av Torskeholmen som offentlig byrom eller arrangementsarena.

Ulempen er at planarbeidet avsluttes etter en svært lang prosess. Det vil skape usikkerhet for grunneiere, fiskerne, berørte parter og byen som sådan. Dagens utfordringer på Torskeholmen knyttet til slitne arealer, kai- og konstruksjonsbehov, begrenset allmenn tilgjengelighet, trafikk, parkering og manglende helhetlig byromsutvikling vil i stor grad bli stående uløst. Det vil også kunne svekke framdriften i utviklingen av Grimstads sjøfront.

Kommunedirektøren vurderer at alternativ 2 kan være riktig dersom kommunestyret mener at foreliggende plan ikke bør danne grunnlag for videre arbeid. Kommunedirektøren anbefaler likevel ikke dette som innstilling, fordi planen inneholder flere kvaliteter som bør tas med i videre planarbeid, og fordi en bearbeiding vurderes som mer hensiktsmessig enn full avslutning.

Samlet vurdering og konklusjon

Kommunedirektøren vurderer at foreliggende planforslag har vesentlige kvaliteter og at det er gjort et omfattende arbeid for å balansere motstridende hensyn. Planen kan gi nye offentlige byrom, bedre sjøfront, sjøbad, bryggesleng, publikumsrettede funksjoner, boliger, næring og et nytt fiskemottak. Den er også bearbeidet for å ivareta støy, kulturmiljø, estetikk, sjøtrafikk, forurensning og andre fagtema.

Samtidig er Torskeholmen et av Grimstads mest verdifulle og strategisk viktige arealer. Kommunedirektøren anser det største spørsmålet for å være: hva skal Torskeholmen være for byen nå og i fremtiden. Videre synes sentrale spørsmål å henge i luften. Eksempelvis om foreliggende plan er juridisk og teknisk mulig å vedta, samt om det er tilstrekkelig økonomisk bæreevne i prosjektet. Økonomisaken viser at de økonomiske konsekvensene er store. Samtidig har arealpresset økt siden arbeidet startet. Planen har lavere utnyttelse enn tidligere utredningsalternativer. Det hersker også usikkerhet om planen sikrer tilstrekkelig bymessig verdi, økonomisk bærekraft, arrangementsrobusthet og riktig langsiktig kombinasjon av funksjoner.

Kommunedirektøren anbefaler derfor at planen ikke vedtas nå, men sendes tilbake for videre bearbeidelse. Videre arbeid bør forstås som en oppdatert planfaglig vurdering av Torskeholmens rolle i framtidens Grimstad. Målet bør være å avklare om holmen kan og bør ha høyere utnyttelse, en annen kombinasjon av funksjoner, tydeligere offentlige arealer, bedre økonomisk bæreevne og en mer robust avklaring av fiskemottak, fiskernes salgslag og arrangementsbruk.

