



## Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato:

29.06.2026

Vår ref:

2025/28143

Deres dato:

12.06.2025

Deres ref:

2025/7135-5 (JAKI)

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Postboks 1405

1602 FREDRIKSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon

Cathrine Lied Meyer, 69247000

## Endring av forskrift om Gamlebyen med mer som typisk turiststed - Fredrikstad

Vi viser til søknad datert 12. juni 2025 fra Fredrikstad kommune om endring av gjeldende forskrift<sup>1</sup> om Gamlebyen m.m. som typisk turiststed, slik at området utenfor vollgravene (Aktivitetsbyen) og kystnære områder også defineres som typisk turiststed, jf. lov om helligdager og helligdagsfred (helligdagsfredloven) § 5 andre ledd nr. 4 jf. sjette ledd.

### Statsforvalterens avgjørelse:

Statsforvalteren godkjenner det kystnære området som vist på kart vedlagt brev fra Fredrikstad kommune datert 9. februar 2026, fra Vikane/Hankø og opp til kommunegrensen til Råde kommune, som typisk turiststed i perioden 1. mai til 30. september, jf. helligdagsfredloven § 5 sjette ledd, jf. andre ledd nr. 4.

Statsforvalteren avslår søknad fra Fredrikstad kommune om å godkjenne øvrige kystnære områder, og området utenfor Gamlebyen (Aktivitetsbyen) som typiske turiststeder, jf. helligdagsfredloven § 5 sjette ledd.

Statsforvalterens beslutning om å endre gjeldende forskrift er ikke et enkeltvedtak, og kan ikke påklages videre av kommunen eller andre berørte.

### Sakens bakgrunn

Formannskapet i Fredrikstad kommune behandlet sak 118/25 «Søknad om endring i forskrift om Gamlebyen m.m. som typisk turiststed den 19. juni 2025, og fattet følgende vedtak i tråd med kommunedirektørens innstilling:

1. Vedlagt søknad til Statsforvalteren om endring av forskrift om Gamlebyen m. m. som typisk turiststed, sendes Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for avgjørelse.

<sup>1</sup> [Forskrift om Gamlebyen m.m. som typisk turiststed, Fredrikstad - Lovdata Pro](#)

E-postadresse:

[sfospost@statsforvalteren.no](mailto:sfospost@statsforvalteren.no)

Sikker melding:

[www.statsforvalteren.no/melding](http://www.statsforvalteren.no/melding)

Postadresse:

Pb 325

1502 Moss

Besøksadresse:

Moss: Vogts gate 17

Drammen: Dr. Hansteinsgate 9

Oslo: Stensberggata 27

Telefon: 69 24 70 00

[www.statsforvalteren.no/os](http://www.statsforvalteren.no/os)

Org.nr. 974 761 319



Det går frem av møteboken at vedtaket var i tråd med kommunedirektørens innstilling og ble vedtatt med 8 mot 7 stemmer.

Videre går det frem av møteboken:

Bystyret har i Budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028 gitt kommunedirektøren i oppdrag å fremlegge en politisk sak der det vurderes å endre områder i kommunen som kan regnes som typisk turiststed.

Bystyret vedtok i sak 51/25 at kommunedirektøren skulle utarbeide søknad med forslag om endring i forskrift om Gamlebyen m.m. som typisk turiststed, Fredrikstad kommune, Viken, som likebehandler kommunens kystnære strøk og ser Gamlebyen og Aktivitetsbyen Fredrikstad som en helhetlig destinasjon for turister. Søknaden skal godkjennes av formannskapet før oversendelse.

Endringen går på at kommunens kystnære strøk likebehandles og at man ser Gamlebyen og Aktivitetsbyen Fredrikstad som en helhetlig destinasjon for turister.

Det er vist til følgende om området Kystnære strøk:

Etter dagens forskrift regnes Hankø/Vikane som typisk turistområde. Kommunedirektøren vil påpeke at mange kystnære områder i Fredrikstad ligner Hankø/Vikane, med stort innslag av sommerhytter og ferietrafikk. Etter kommunedirektørens vurdering vil det være like behandling om kommunens kystnære områder i sin helhet regnes som turistområde. Kommunedirektøren legger til grunn føringene i gjeldende Regional Kystsoneplan for Østfold og kan gjennom dialog med statsforvalter finne en omforent definisjon av begrepet kystnære områder.

Når det gjelder området Gamlebyen og Aktivitetsbyen Gamle Fredrikstad, er det vist til:

Gamlebyen i Fredrikstad regnes som et helt unikt og klart typisk turiststed. Gamlebyen beskrives som «Nordens best bevarte festningsby», og er et selvstendig turistmål for tusenvis av besøkende hvert år. Innenfor vollene er det et variert butikktilbud, klart beregnet for salg til turister. Butikkene er også helt avhengige av turistsesongen for å kunne overleve økonomisk.

Fredrikstad kommune har over flere år arbeidet målrettet for å utvikle Gamlebyen og områdene rundt under områdeprogrammet Aktivitetsbyen Gamle Fredrikstad. Målene for arbeidet har blant annet siktet mot å utvikle opplevelsespotensialet og styrke reiselivet. Kommunedirektøren mener det kan være grunnlag for å søke statsforvalteren om å utvide det typiske turistområdet for Gamlebyen til å gjelde Gamlebyen utenfor vollene, Kongsten Fort og området mellom.

Fredrikstad kommune oversendte søknaden til Statsforvalteren 20. juni 2025, med kart over området Aktivitetsbyen, og saksprotokoll fra formannskapets behandling av saken.

Fredrikstad Cup ved Sven Helge Hagen kom med innspill til søknaden i e-post av 4. juli 2025.



Statsforvalteren ba om nærmere opplysninger i brev av 27. august 2025 når det gjaldt hvilket geografisk område det søkes om og omsetningen til butikker i det aktuelle området.

Kommunen opplyste i brev av 18. september 2025 at området som er lagt til grunn finnes på side 60 i regional kystsonenplan i Østfold. Kommunen viste til at den har vært i kontakt med representative butikker i området og at det er en dobling i omsetning mellom uke 22 og uke 31. Slik kommunen oppfatter dette innebærer det at salget i perioden i hovedsak skjer til turister, og at det uten turister ikke vil være grunnlag for at alle de næringsdrivende i området kan videreføre sin virksomhet.

I brev av 2. desember 2025 ba vi kommunen om ytterligere redegjørelse når det gjelder dokumentasjon for omsetningsøkningen for butikker. Vi viste også til at vi antok at antall innbyggere, turister, fritidsboliger og butikker varierte for de aktuelle områdene, og ba kommunen redegjøre nærmere for de ulike områdene.

Kommunen kom med nærmere opplysninger i brev av 9. februar 2026. Det er vedlagt et kart som viser hvilke områder søknaden gjelder. Det er videre lagt ved et eget vedlegg over butikker i området Gamlebyen og Aktivitetsbyen, og det kommer frem at det er tre dagligvarebutikker innenfor kartområdet; Coop Manstad, Kiwi Øst AS og Joker Vikane. Både Coop og Kiwi bekrefter at de har hovedinntekten i perioden juni-august, men at det også er en økning fra og med april. Joker er under 100m<sup>2</sup>, og har dermed allerede muligheten for søndagsåpent, men informerer om at så mye som 70 prosent av deres omsetning er knyttet til perioden april-august/september. Kommunen viser til at ut fra opplysninger om omsetningen, dreier turistsesongen seg om vår og sommersesongen, dvs. i perioden april-september. Kommunen har ikke vist til antall fastboende og fritidseiendommer for de enkelte områdene som etterspurt, men opplyser at befolkningstallet er 14888<sup>2</sup> og at det totalt er 4359 hytter.

Statsforvalteren sendte søknaden med vedlegg til aktuelle instanser for uttalelse, jf. Statsforvalterens brev av 11. mars 2026. Vi mottok totalt to innspill innen fristen fra hhv. Handel og Kontor i Norge Region Østlandet Sør og Fredrikstad Cup.

Handel og Kontor har uttalt seg negativt til søknaden, og viser i hovedsak til hensynet til arbeidstakerne i varehandelen, og at brukerne av Kongstenbadet svømmehall, Gamle Fredrikstad golfbane og turområdene brukes av de menneskene som bor i Fredrikstad, at det ikke er tilstrekkelig dokumentert at salget i hovedsak skjer til turister, eller er opplyst at butikkene står i fare for nedleggelse dersom søknaden avslås. Handel og Kontor viser også til at det er en utvikling der stadig flere områder søker status som typiske turiststeder, og at dersom søknader innvilges uten at lovens kriterier er tydelig oppfylt, kan dette bidra til en gradvis uthuling av helligdagsfredloven og mer søndagsåpen handel i områder som ikke har et reelt turistpreg.

Fredrikstad Cup har kommet med innspill og viser til arrangementet som gjennomføres rundt Kongsten og Gamlebyen i pinsehelgen, og «krever omfattende planlegging og samarbeid med politi, kommune og øvrige aktører. En utvidelse som inkluderer områdene utenfor Gamlebyen, vil kunne få direkte betydning for gjennomføringen av Fredrikstad Cup og andre lignende arrangementer i området. De viser til avgjørelse fra Barne- og familiedepartementet, som avslø dispensasjon fra helligdagsfredloven for butikken SPAR Gamle Fredrikstad under Fredrikstad Cup i 2024, og la blant annet vekt på hensynet til sikkerhet, trafikkavvikling og gjennomføringen av arrangementet. Søndagsåpent under Fredrikstad Cup vil ha konsekvenser for økonomi, sikkerhet og logistikk, og det

---

<sup>2</sup> Kommunen har ikke presisert nærmere hva dette antallet referer seg til, men vi antar at det er innbyggere i det omsøkte området da innbyggertallet i Fredrikstad kommune totalt er nærmere 90 000.



stilles spørsmål ved om vilkåret om at salget i hovedsak skjer til turister er oppfylt når det gjelder området utenfor vollene i Gamlebyen. De håper at det vurderes løsninger som i større grad tar hensyn til flere i området som tidsbegrensninger knyttet til den mest typiske turistsesongen, begrensninger i perioder med større arrangementer ved Kongsten og Gamlebyen, og nærmere avgrensninger av hvilke områder ordningen skal gjelde for.

### **Generelt om helligdagsfredloven**

Formålet med helligdagsfredloven er «å verne om det gudstjenestelige liv og den alminnelige fred på helligdager», jf. helligdagsfredloven § 1. Lovens hovedregel er at faste utsalgssteder som selger varer til forbruker skal holde stengt på helligdager, jf. § 5. Hensynet bak lovens bestemmelser om åpningstider på helligdager er å tilpasse behovet til brukerne, og samtidig verne om den alminnelige fred på søndager og andre helligdager.

#### Typisk turiststed

Etter § 5 andre ledd, er det gjort en rekke unntak fra lovens hovedregel, og i nr. 4 er det gjort unntak fra åpningstidsbestemmelsene for «områder som etter vedtak av statsforvalteren regnes som typiske turiststeder».

Statsforvalteren kan med hjemmel i lovens § 5 sjette ledd «etter søknad fra kommunen ved forskrift bestemme at et område skal regnes som typisk turiststed, se annet ledd nr. 4, for hele året eller deler av året. Som typisk turiststed kan bare regnes område der salget i de aktuelle periodene hovedsakelig skjer til turister.»

Som en konsekvens av slik forskrift vil utsalgssteder i det aktuelle området, som selger varer til forbrukere, kunne holde åpent på søndager og andre helligdager, jf. § 5 første ledd og andre ledd nr. 4.

I forarbeidene<sup>3</sup> er det vist til at det med typiske turiststeder er ment mindre steder hvor salget i perioder hovedsakelig skjer til turister. Forarbeidene nevner som eksempel Beitostølen, Geiranger, Geilo og Lyngør, hvor det er få faste innbyggere i forhold til tallet på tilreisende. På slike steder er ofte næringsdrivende avhengig av turistsesongene for å kunne overleve. Det presiseres at også butikker i mange byer og på større steder kan oppleve økt omsetning i turistsesongen. En slik omsetningsøkning vil imidlertid ikke være vesentlig nok til å gi stedet status som typisk turiststed.

Om vilkåret at salget i perioder hovedsakelig skjer til turister, jf. § 5 sjette ledd, følger det av forarbeidene at «Kor lang denne perioden må vere, og kor stor del av omsetninga som må skje til turistar i denne perioden, må avgjerast konkret i kvart enkelt tilfelle.»

Ved lovendring gjeldende fra 2003 ble åpningstidsloven opphevet og åpningstidsbestemmelsene delvis videreført i helligdagsfredloven. Lovendringen innebar en vesentlig liberalisering av åpningstidsbestemmelsene. Etter lovendringen kan forretningene holde åpent hele døgnet hele uken, bortsett fra på søn- og helligdager. Disse endringene innebærer et mindre behov for å tillate åpent på søn- og helligdager, og praksis for å fastsette forskrift om at et område skal anses som et «typisk turiststed» er derfor mer restriktiv enn etter tidligere regelverk.

### **Statsforvalterens vurdering**

Statsforvalteren har gjennomgått sakens dokumenter, og vurdert om de omsøkte områdene fyller lovens krav til å kunne defineres som «typisk turistområde». Etter lovens ordlyd er det et vilkår at

---

<sup>3</sup> [Ot.prp.nr.11 \(2002-2003\) - Lovdata Pro](#)



salget i de aktuelle periodene hovedsakelig skjer til turister. Hvor lang perioden må være og hvor stor del av omsetningen som må skje til turister, må ifølge forarbeidene vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle og baseres på skjønn.

Momenter ved vurderingen er om det er få fastboende i forhold til tallet på tilreisende i løpet av året, og om de næringsdrivende er avhengig av turistsesongen på grunn av lite salg til fastboende. I tillegg kan det være relevant om stedet har et merkenavn som turiststed.

### Aktivitetsbyen

I søknaden har kommunen blant annet vist til at den for området Aktivitetsbyen utenfor Gamlebyen har «arbeidet målrettet for å utvikle Gamlebyen og områdene rundt under områdeprogrammet Aktivitetsbyen Gamle Fredrikstad. Målene for arbeidet har blant annet siktet mot å utvikle opplevelsespotensialet og styrke reiselivet. Kommunedirektøren mener det kan være grunnlag for å søke statsforvalteren om å utvide det typiske turistområdet for Gamlebyen til å gjelde Gamlebyen utenfor vollene, Kongsten Fort og området mellom.»

Kommunen har i brev av 9. februar 2026 lagt ved en redegjørelse for betydningen av Gamlebyen som turiststed med besøks- og omsetningsdata, og innspill fra næringsaktører i Gamlebyen og Aktivitetsbyen, og vist til at «Områdene vurderes samlet da de i praksis fungerer som ett sammenhengende besøks- og handelsområde i turistsesongen, både geografisk og funksjonelt.» Det går frem av besøkstall, og at turistsesongen er i perioden mai til september måned. For Aktivitetsbyen er det vist til ca. 28 000 overnattingsgjester i 2025 i hovedsak utenbys, 35 000 golfrunder hvorav ca. 8000 gjester utenfor regionen, og at øvrige aktiviteter (minigolf, tennis, fotballgolf m.m. har en estimert turistandel på 40 prosent.

Det er opplyst at samlet omsetning for servering og aktiviteter er i stor grad knyttet til sesong- og turisttrafikk, og at Aktivitetsbyen er Gamlebyens største overnattingsbedrift hvor «De fleste gjestene har selvhusholdning (camping og bobil) – og er dermed avhengig av en matbutikk hele uken.» Området ved Aktivitetsbyen er en forlengelse av Gamlebyen, med sentrale funksjoner som overnatting og parkering – og aktivitet med golf og bad.

Selv om det er mange turister i Aktivitetsbyen i sesongen mai til september, er ikke dette ensbetydende med at området skal regnes som et typisk turiststed etter helligdagsfredloven. Vi viser til forarbeidene hvor det går frem at typiske turiststeder kjennetegnes ved at det gjelder mindre steder, hvor kundegrunnet er for lite til at butikker kan overleve av salg til fastboende. Det er også vist til at mange butikker i byer og på større steder kan oppleve en omsetningsøkning i turistsesongen og helger, men at en slik økning i seg selv gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å holde søndagsåpent.

Statsforvalteren anser ikke at det omsøkte området Aktivitetsbyen i Fredrikstad kan regnes som et mindre sted i lovens forstand, og viser til at det gjelder et avgrenset område som ligger sentralt i Fredrikstad by. Det er lagt ved dokumentasjon for omsetningsøkningen i turistsesongen for virksomheter i området som gjelder hotell, overnattingssteder, restaurant og café. Vi viser til at dette er virksomheter som er unntatt åpningstidsbestemmelsene i helligdagsfredloven, og derfor allerede kan holde åpent på søndager og andre helligdager. Når det gjelder tilgang til matbutikk for camping og bobilgjester, vil vi også bemerke at loven åpner for at det er anledning til å ha søndagsåpen butikk på campingplasser, jf. unntak i loven for utsalgssteder på campingplasser i campingsesongen, jf. § 5 andre ledd nr. 3.



Vi kan derfor ikke se at antall gjester, og en generell omsetningsøkning for aktiviteter som golf og bad på grunn av turister som det er vist til i søknaden, gir et tilstrekkelig grunnlag for å holde butikker i det omsøkte området åpent. Vi viser til at det ligger en SPAR-butikk på området som ble åpnet våren 2024, og som vi også antar har en omsetningsøkning i sommersesongen.

Etter vår vurdering er det likevel ikke tilstrekkelig godtgjort at kundegrunnlaget i Fredrikstad som er Østfolds største by med over 85 000 innbyggere, er for lite til at de næringsdrivende i det omsøkte området kan overleve med salg til fastboende. Vi anser derfor heller ikke at vilkåret om at salget hovedsakelig skjer til turister er oppfylt.

Vi viser også til at Barne- og familiedepartementet har uttalt seg om tolkningen av «typiske turiststeder» i brev av 9. desember 2025, og at unntaket primært omfatter mindre sentrale steder, men at typiske turiststeder på større steder helt unntaksvis kan forekomme. Terskelen for å benytte seg av unntaket er meget høy, og beror på en konkret vurdering der kommunen dokumenterer at vilkårene for å gjøre unntak fra hovedregelen er oppfylt. Det er vist til at dette kan gjelde «en klart avgrenset (det vil si at overgangen til omgivelsene er tydelig og ikke glidende) og lite befolket del av en kommune der salget skjer hovedsakelig til turister i en bestemt periode, og der de næringsdrivende er avhengig av en begrenset turistsesong for å klare seg, i motsetning til steder der turiststrømmen er mer jevnt fordelt gjennom året og ukedagene. Det er ikke tilstrekkelig at utsalgsstedene har omsetningsøkning i turistsesongen, jf. sitatet fra Ot.prp. nr. 11 (2002-2003).»

#### Kystnære områder

For de kystnære områdene som vist til i kart, har kommunen opplyst at det er tre dagligvarebutikker innenfor området; Coop Manstad, Kiwi Øst AS og Joker Vikane. Både Coop og Kiwi har bekreftet at de har hovedinntekten i perioden juni-august, men at det også er en økning fra april måned. Det går frem at Joker er under 100m<sup>2</sup>, og har dermed allerede muligheten for søndagsåpent, men at 70 prosent av butikkens omsetning er knyttet til perioden april-august/september.

Vi anser at kommunens opplysninger om de ulike områdene langs kyststripen som søknaden gjelder for er noe knapp. Etter en helhetsvurdering basert på blant annet antall fastboende, hytter/fritidsboliger, omsetning til butikker i turistsesongen og områdets karakter, har vi likevel kommet til at det kystnære området som vist på kartet fra Vikane/Hankø og opp til kommunegrensen til Råde kommune, kan godkjennes som et typisk turiststed i perioden mai til september.

Vi avslår søknaden om at de øvrige kystnære områdene langs kystlinjen til Fredrikstad kommune som avmerket i kart, skal regnes for typiske turiststeder etter helligdagsfredloven § 5 nr. 4. Ut fra foreliggende opplysninger anser vi ikke at vilkårene for å godkjenne disse områdene er oppfylt. Dersom de øvrige kystnære områdene skal kunne regnes som typiske turiststeder, må det kunne dokumenteres at de overnevnte vilkårene er oppfylt. Slik søknaden er opplyst for oss, også på bakgrunn av tilleggsopplysningene Statsforvalteren har etterspurt, kan vi ikke se at vilkårene er oppfylt.

#### **Konklusjon:**

Statsforvalteren godkjenner det kystnære området fra Vikane/Hankø og opp til kommunegrensen til Råde kommune, som typisk turiststed i perioden 1. mai til 30. september. Vi avslår søknad fra Fredrikstad kommune om å godkjenne øvrige kystnære områder, og området utenfor Gamlebyen (Aktivitetsbyen) som typiske turiststeder, jf. helligdagsfredloven § 5 sjettede ledd.



Forskriften innebærer at faste utsalgssteder i området Vikane/Hankø og innenfor vollgravene i Gamlebyen kan holde åpent hver dag hele året, mens faste utsalgssteder i det kystnære området fra Vikane/Hankø opp til kommunegrensen til Råde kommune, kan holde åpent årlig på søndager og andre helligdager i perioden 1. mai til 30. september.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus  
avdelingsdirektør  
Juridisk avdeling

Anne Danielsen Haugland  
seksjonssjef

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

HANDEL OG KONTOR I NORGE REGION ØST	Youngstorget 2 B	0181	OSLO
FREDRIKSTAD CUP	Stortorvet 5	1607	FREDRIKSTAD
SARPSBORG KOMMUNE	Postboks 237	1702	SARPSBORG
RÅDE KOMMUNE	Skråtorpveien 2A	1640	RÅDE
HVALER KOMMUNE	Storveien 32	1680	SKJÆRHALDEN
ARBEIDSTILSYNET	Postboks 4720 Torgarden	7468	TRONDHEIM
ØST-POLITIDISTRIKT	Postboks 3390	1402	SKI

## **Forskrift om Gamlebyen m.m. som typisk turiststed, Fredrikstad kommune, Østfold**

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus har med hjemmel i lov 24. februar 1995 nr. 12 om helligdager og helligdagsfred § 5 femte ledd, jf. andre ledd nr. 4, godkjent at områdene innenfor vollgravene i Gamlebyen, området Hankø/Vikane og det kystnære området opp til kommunegrensen til Råde kommune, skal regnes som typisk turiststed. Området Hankø/Vikane avgrenses som vist på kart vedlagt søknad fra Fredrikstad kommune datert 9. april 2021, og det kystnære området avgrenses som vist på kart vedlagt brev fra Fredrikstad kommune datert 9. februar 2026.

Forskriften gjelder for hele året for områdene innenfor vollgravene i Gamlebyen og området Hankø/Vikane. For det kystnære området fra Hankø/Vikane opp til kommunegrensen til Råde kommune, gjelder forskriften årlig for perioden 1. mai til 30. september.

Forskriftsendringen trer i kraft fra kunngjøringsdato. Fra samme tidspunkt oppheves forskriften av 10. august 2021 nr. 2523, Forskrift om Gamlebyen m.m. som typisk turiststed, Fredrikstad kommune, Viken.