C/2026/4089

24.7.2026 г.

СТАНОВИЩЕ НА КОМИСИЯТА

от от 2 юни 2026 година

относно необходимостта и пропорционалността на повторното въвеждане от Норвегия на граничен контрол на морските ѝ граници с фериботни превози до Дания, Германия и Швеция в съответствие с член 27а, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2016/399 (Кодекс на шенгенските граници)

(само текстът на английски език е автентичен)

(C/2026/4089)

(1) Съгласно член 3, параграф 2 от Договора за Европейския съюз „Съюзът предоставя на своите граждани пространство на свобода, сигурност и правосъдие без вътрешни граници, в което е гарантирано свободното движение на хора в съчетание с подходящи мерки по отношение на контрола на външните граници, убежището, имиграцията, както и предотвратяването и борбата с престъпността“.

(2) В съответствие с член 25 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (кодифициран текст) ([1]) дадена държава членка може по изключение и временно да въведе повторно граничен контрол на всички или на отделни участъци от вътрешните си граници, когато е изправена пред сериозна заплаха за обществения ред или вътрешната сигурност. Тази мярка следва да се предприема само в краен случай, а обхватът и продължителността на временното повторно въвеждане на граничен контрол не трябва да надхвърлят строго необходимото като отговор на установената сериозна заплаха.

(3) В член 25а, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници се предвижда, че когато дадена държава членка възнамерява да въведе повторно граничен контрол на вътрешните си граници с цел преодоляване на предвидена от нея сериозна заплаха, тя следва да нотифицира Европейския парламент, Съвета, Комисията и другите държави членки за планираното повторно въвеждане на граничен контрол най-късно четири седмици преди планираното повторно въвеждане на граничен контрол или възможно най-скоро, ако обстоятелствата, пораждащи необходимостта от повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници, станат известни на държавата членка по-малко от четири седмици преди планираното повторно въвеждане.

(4) Норвегия прилага достиженията на правото от Шенген и е част от пространството без контрол по вътрешните граници по силата на Споразумението, сключено от Съвета на Европейския съюз, от една страна, и Република Исландия и Кралство Норвегия, от друга страна, за асоциирането на последните в процеса на изпълнение, прилагане и развитие на достиженията на правото от Шенген ([2]).

(5) Съгласно член 27а, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници след получаването на нотификации, подадени във връзка с удължаване на срока на граничния контрол на вътрешните граници в съответствие с член 25а, параграф 4, което води до продължаване на граничния контрол на вътрешните граници за общо повече от 12 месеца и то на същите основания, Комисията трябва да представи становище относно необходимостта и пропорционалността на този граничен контрол.

(6) Рамката за повторно въвеждане и удължаване на контрола на вътрешните граници беше сериозно преразгледана чрез Регламент (ЕС) 2024/1717 на Европейския парламент и на Съвета, който влезе в сила на 10 юли 2024 г. ([3]) Следователно началото на всички срокове, посочени в глава II, дял III от Кодекса на шенгенските граници, е изчислено, считано от тази дата.

(7) С писмо от 14 октомври 2024 г. норвежките органи нотифицираха за повторното въвеждане на граничен контрол на основание член 25а от Кодекса на шенгенските граници на вътрешните морски граници с фериботни връзки в рамките на Шенгенското пространство (пристанищата на Oslo, Sandefjord, Larvik, Kristiansand, Stavanger, Bergen) за периода от 12 ноември 2024 г. до 11 май 2025 г.

([1]) ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1.
([2]) ОВ L 176, 10.7.1999 г., стр. 36.
([3]) Регламент (ЕС) 2024/1717 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2024 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2016/399 относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (ОВ L, 2024/1717, 20.6.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) С писмо от 11 април 2025 г. норвежките органи нотифицираха за удължаването на срока на повторно въведения контрол на вътрешните граници с още шест месеца — от 12 май 2025 г. до 11 ноември 2025 г. С писмо от 15 октомври 2025 г. норвежките органи нотифицираха за второ удължаване на срока на повторно въведения граничен контрол на вътрешните граници с още шест месеца — от 12 ноември 2025 г. до 11 май 2026 г. С писмо от 15 октомври 2025 г. норвежките органи нотифицираха за трето удължаване на срока на повторно въведения граничен контрол на вътрешните граници с още шест месеца — от 12 май 2026 г. до 11 ноември 2026 г.

(9) Норвегия беше включена в провеждания от Комисията структуриран диалог относно повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници. След получаването на нотификацията на Норвегия за удължаване на срока този структуриран диалог продължи като част от процеса на консултации, предвиден в член 27а, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници.

(10) Актуалното състояние на вътрешните граници е описано в Доклада за състоянието на Шенген от 23 април 2025 г. ([4]) и редовно се обсъжда в Шенгенския съвет.

(11) Тъй като Норвегия въведе повторно и удължи срока на граничния контрол на вътрешните морски граници с фериботни превози на същото основание за непрекъснат период от общо повече от 12 месеца, Комисията трябва да представи становище относно необходимостта и пропорционалността на този граничен контрол.

(12) След оценка на всички гореспоменати нотификации, допълнени с информацията, предоставена в рамките на процеса на консултации, както и с други официални, публично достъпни документи, Комисията приема следното становище.

ОЦЕНКА НА НОТИФИКАЦИИТЕ

I. ФОРМАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ

(13) Комисията отбелязва, че повторното въвеждане, както и удължаването на срока на контрола на вътрешните граници са били нотифицирани в съответствие със сроковете, предвидени в член 25а, параграф 4 от Кодекса на шенгенските граници, а именно най-късно четири седмици преди влизането в сила на повторното въвеждане или удължаване на срока на контрола на вътрешните граници.

(14) Комисията посочва, че нотификациите са направени в съответствие с образеца, установен за тази цел с Решение за изпълнение (ЕС) 2025/315 от 14 на Комисията февруари 2025 г. ([5])

(15) Съгласно член 27, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници, когато граничният контрол се е прилагал в продължение на шест месеца, държавата членка е длъжна във всяка следваща нотификация да представя оценка на риска, в която се описват мащабът и очакваното развитие на сериозната заплаха. Въпреки че за националните органи вероятно е трудно да представят точна оценка на мащаба и очакваната продължителност на сериозната заплаха, Комисията отбелязва, че с информацията, предоставена в нотификациите, не е направена подробна оценка на риска съгласно член 27, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници, в която да се отчитат тенденциите при развитието на сериозната заплаха през предходния период на повторно въведен контрол на вътрешните граници и която да използва анализи на риска, изготвени на национално равнище и от съответните агенции на Съюза.

(16) Комисията отбелязва, че Норвегия не е представила доклад в съответствие с член 33, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници, съгласно който държавите членки са длъжни да представят доклад относно повторното въвеждане и удължаването на срока на контрола на вътрешните граници при изтичането на срок от 12 месеца, тоест на 12 ноември 2025 г.

([4]) COM(2025) 185 final.

([5]) Препоръка (ЕС) 2024/268 на Комисията от 23 ноември 2023 г. относно сътрудничеството между държавите членки по отношение на сериозните заплахи за вътрешната сигурност и обществения ред в пространството без контрол по вътрешните граници (ОВ L, 2024/268, 17.2.1015 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

II. НЕОБХОДИМОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

Позиция на норвежките органи

(17) Норвежките органи се позовават на сериозна заплаха за обществения ред и вътрешната сигурност, като се позовават на ролята на Норвегия като производител и доставчик на енергия във връзка с мащабни и продължителни разузнавателни операции и операции за информационно влияние, както и на реалистичната заплаха от саботаж на инфраструктура от критично значение на сушата и в морето от страна на руските разузнавателни служби.

(18) В своя национален доклад за оценка на заплахите от 2025 г. Норвежката полицейска служба по сигурността (PST) посочва, че от края на 2023 г. руските разузнавателни служби са извършили „десетки“ саботажни и разрушителни действия, като са използвали подставени лица. Според нея е вероятно през 2025 г. руските разузнавателни служби да се опитат да извършат саботажни действия срещу цели в Норвегия с цел да попречат на енергийните доставки от Норвегия за Украйна и да повлияят негативно на общественото мнение за подкрепата за Украйна. За напрегната обстановка от гледна точка на сигурността свидетелстват неотдавнашните случаи на навлизане във въздушното пространство на Норвегия от дронове с неизвестен произход, които причиниха смущения в гражданската авиация.

(19) Норвежките органи подчертават пропорционалността на повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници, чийто обхват както в оперативно, така и в географско отношение е ограничен до строго необходимото за предотвратяване на евентуални заплахи за вътрешната сигурност и обществения ред.

(20) Контролът се основава на риска, като при извършването му се използват списъците на пътниците. Повечето проверки се извършват дистанционно благодарение на широко застъпеното използване на възможностите, предоставени от предварителното получаване и обработване на информация относно пътуванията от морските оператори. Средно през периода от май до декември 2025 г. физическа проверка е била извършена само на 0,12 % от пътниците.

(21) Норвежката полиция подчертава, че чрез повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници се събират ценни разузнавателни сведения и че те спомагат да се предотврати пътуването до Норвегия на чуждестранни злонамерени участници.

(22) Съгласно норвежкото национално законодателство е необходимо повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници да бъде направено официално, за да могат органите да задължат фериботните оператори да предоставят на полицията списъци на пътниците. Министерството на правосъдието и обществената сигурност проучва дали може да бъде създадена нова национална правна рамка, която да позволи получаването на информация относно пътуванията от морските оператори, без да е необходимо да се прибягва до повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници.

Коментари на Комисията

(23) Норвежките органи предоставиха информация относно различните аспекти на установените сериозни заплахи за вътрешната сигурност и обществения ред, както и аргументи в подкрепа на необходимостта и пропорционалността на повторно въведения граничен контрол.

(24) Комисията взема под внимание настоящата сериозна заплаха за енергийната инфраструктура на сушата и в морето, която е установена от Норвежката полицейска служба за сигурност и се потвърждава от предишни случаи на саботаж и хибридни атаки.

(25) Комисията констатира, че в нотификациите на Норвегия липсва достатъчно подробна информация, която да ѝ даде възможност да установи как повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници спомага за справянето със заплахата от руските разузнавателни служби. Комисията отбелязва, че последните атаки срещу енергийната

инфраструктура на Норвегия са били под формата на кибератаки. Последователното прилагане от страна на държавите от Шенген на насоките на Комисията от 30 септември 2022 г. относно цялостното издаване на визи по отношение на руски кандидати и контрола на руските граждани по външните граници следва да послужи като допълнително средство за преодоляване на посочените в нотификацията опасения, свързани със сигурността ([6]).

(26) Макар Комисията да признава, че сведенията, получени чрез обработването на информация относно пътуванията, са ценни, тя отбелязва, че съгласно норвежкото законодателство полицията може да получава такава информация едва след повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници.

III. АЛТЕРНАТИВНИ МЕРКИ

Позиция на норвежките органи

(27) В нотификациите си норвежките органи предложиха две алтернативни мерки. Те обаче изтъкват, че тези алтернативни мерки не могат изцяло да заместят повторното въвеждане на контрол на вътрешните граници.

(28) Първо, всички скандинавски държави участват във формат, наречен „Скандинавско полицейско сътрудничество“, и обменят оперативна информация в рамките на подгрупата „Картина на ситуацията в скандинавските държави“. Сътрудничеството е много тясно, особено в граничните райони. През септември 2025 г. беше открито ново съвместно полицейско управление в Magnormoen на границата между Норвегия и Швеция.

(29) Второ, през 2024 г. Белгия, Нидерландия, Германия, Норвегия, Обединеното кралство и Дания постигнаха споразумение по съвместна декларация относно сътрудничеството във връзка със защитата на критична инфраструктура в Северно море. Те си сътрудничат по отношение на мерките за сигурност, обменят информация и знания и докладват значима информация на оперативно равнище. Съвместната декларация е съсредоточена върху устойчивостта и превенцията и следователно допълва дейността на НАТО, в която участват всички горепосочени държави.

Коментари на Комисията

(30) Комисията взема под внимание факта, че Норвегия е в тясно полицейско сътрудничество с непосредствените си съседи, както и че обменя информация и разузнавателни сведения с тях.

(31) Норвегия все още не е приела необходимото национално законодателство, което би позволило на полицията в отсъствието на повторно въведен контрол на вътрешните граници да получава от морските оператори информация относно пътуванията.

(32) Събирането и използването на информация относно пътуванията, свързана с фериботни превози в Шенгенското пространство, е разрешено по силата на член 23, буква а) от Кодекса на шенгенските граници. Този член допуска упражняването на полицейски или други публични правомощия от компетентните органи на държавите членки на тяхна територия, включително в техните вътрешни гранични зони, предоставени им съгласно националното право, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки ([7]).

(33) Комисията отчита факта, че в качеството си на асоциирана към Шенген държава Норвегия няма достъп до същото ниво на информация относно заплахите за сигурността като държавите членки, предвид ограниченото ѝ участие в трансграничното сътрудничество за борба с тероризма и трансграничната престъпност.

([6]) Съобщение на Комисията C(2022)7111 final — 1. Актуализиране на насоките относно цялостното издаване на визи по отношение на руски кандидати вследствие на Решение (ЕС) 2022/1500 на Съвета от 9 септември 2022 г. относно цялостното спиране на прилагането на Споразумението между Европейската общност и Руската федерация за облекчаване на визовия режим за гражданите на Европейския съюз и на Руската федерация; и 2. Предоставяне на насоки относно контрола на руските граждани по външните граници. Данните сочат, че като цяло държавите членки спазват насоките — общият брой на визите, издадени на руски кандидати, е намалял от над 4 милиона визи през 2019 г. до около 0,5 милиона през 2024 г. Процентът на на отказаните визи се е повишил от 1,5 % през 2019 г. до 7,5 % през 2024 г.

([7]) Решение на Съда от 21 юни 2022 г., Ligue des droits humains, дело C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.

(34) Комисията отбелязва, че новата Шенгенска информационна система ([8]), както и влизането в действие на Системата за влизане/излизане (СВИ) и на Европейската система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS), в които Норвегия участва, ще допринесат за по-голяма сигурност на външните граници ([9]).

(35) Комисията отбелязва, че норвежките органи не обясняват по-подробно съдържащото се в нотификациите им твърдение, че алтернативните мерки не могат да заместят контрола на вътрешните граници.

IV. МЕРКИ ЗА СМЕКЧАВАНЕ

Позиция на норвежките органи

(36) Норвегия твърди, че въздействието върху трансграничното пътуване и свободното движение в зоната без контрол на вътрешните граници е минимално заради начина, по който се осъществява граничният контрол.

(37) От 2013 г. насам Норвегия е въвела онлайн платформа — SafeSeaNet Norway, която улеснява изпълнението на задълженията за докладване на операторите на морски транспорт, които планират да влязат или да излязат от пристанище, разположено на територията на Норвегия.

Коментари на Комисията

(38) Изпратените от норвежките органи нотификации са доказателство за ангажимента им да гарантират, че въздействието от контрола на вътрешните граници остава ограничено, както се изисква в член 26, параграф 3 от Кодекса на шенгенските граници.

(39) Комисията отбелязва, че граничният контрол се извършва целенасочено и въз основа на риска с цел да се ограничи въздействието върху трансграничното пътуване и че само много малък процент от пътниците се подлагат на физическа проверка.

(40) Платформата SafeSeaNet Norway е улеснила дейността на операторите на морски превози.

(41) Комисията счита, че нотификацията на Норвегия не съдържа информация за каквито и да е други мерки за смекчаване.

([8]) Регламент (ЕС) 2024/982 на Европейския парламент и на Съвета от 13 март 2024 година за автоматизираното търсене и обмен на данни за целите на полицейското сътрудничество и за изменение на решения 2008/615/ПВР и 2008/616/ПВР на Съвета и регламенти (ЕС) 2018/1726, (ЕС) 2019/817 и (ЕС) 2019/818 на Европейския парламент и на Съвета (Регламент Прюм II) (ОВ L, 2024/982, 5.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Регламент (ЕС) 2018/1862 на Европейския парламент и на Съвета от 28 ноември 2018 година за създаването, функционирането и използването на Шенгенската информационна система (ШИС) в областта на полицейското сътрудничество и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, за изменение и отмяна на Решение 2007/533/ПВР на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1986/2006 на Европейския парламент и на Съвета и Решение 2010/261/ЕС на Комисията (ОВ L 312, 7.12.2018 г., стр. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Регламент (ЕС) 2025/13 на Европейския парламент и на Съвета от 19 декември 2024 година за събиране и предаване на предварителна информация за пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления и за изменение на Регламент (ЕС) 2019/818 (OJ L, 2025/13, 8.1.2025 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Директива (ЕС) 2016/681 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно използването на резервационни данни на пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления (ОВ L 119, 4.5.2016 г., стр. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([9]) Поправка на Регламент (ЕС) 2017/2226 на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2017 година за създаване на Система за влизане/излизане (СВИ) с цел регистриране на данните относно влизането и излизането и данните относно отказа за влизане на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите членки, за определяне на условията за достъп до СВИ за целите на правоприлагането и за изменение на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение и регламенти (ЕО) № 767/2008 и (ЕС) № 1077/2011 (ОВ L 327, 9.12.2017 г., стр. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Регламент (ЕС) 2018/1240 на Европейския парламент и на Съвета от 12 септември 2018 година за създаване на Европейска система за информация за пътуванията и разрешаването им (ETIAS) и за изменение на регламенти (ЕС) № 1077/2011, (ЕС) № 515/2014, (ЕС) 2016/399, (ЕС) 2016/1624 и (ЕС) 2017/2226 (ОВ L 236, 19.9.2018 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

(42) Норвегия е представила нотификация относно своите трансгранични региони съгласно член 42б от Кодекса на шенгенските граници.

(43) В нотификацията на Норвегия не се пояснява дали е възможно повторното въвеждане на граничен контрол на морските ѝ граници с фериботни превози до други държави членки да окаже по-голямо въздействие върху някои гранични региони, отколкото върху други.

V. ПРЕПОРЪКИ

(44) Комисията насърчава норвежките органи да поддържат и да продължат да развиват сътрудничеството и обмена на информация с други държави членки, включително, когато е необходимо, чрез актуализиране на многостранните и двустранните споразумения за полицейско сътрудничество със съседните държави членки.

(45) Норвежките органи следва да използват пълноценно всички възможни допълнителни алтернативни мерки, предвидени в Препоръка (ЕС) 2024/268 ([10]) на Комисията, както и възможностите съгласно преработения Кодекс на шенгенските граници, като по този начин укрепват и допълват съществуващите мерки.

(46) Съгласно Регламента относно скрининга ([11]), който е част от Пакта за миграцията и убежището, проверката за сигурност във всички съответни бази данни е част от скрининга както на външните граници, така на територията.

Норвегия следва да приеме национално законодателство, което позволява на полицията да получава информация за пътуванията от операторите на морски транспорт, без да се налага да прибягва до повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници, и да посочи времева рамка за приемането на такова национално законодателство.

(47) Комисията счита, че като адаптират националното си законодателство, норвежките органи биха могли да продължат да извършват необходимите проверки на лицата, ползващи фериботни превози, въз основа на информация за пътниците, което ще им позволи да защитят интересите на Норвегия в областта на сигурността, без да се налага да прибягват до официално повторно въвеждане на контрол на вътрешните граници. Въз основа на това Комисията препоръчва на Норвегия да работи в посока постепенно премахване на повторно въведения контрол на вътрешните граници. С оглед постигане на тази цел тя ще продължи да поддържа тесни контакти с всички засегнати държави членки.

Съставено в Брюксел на 2 юни 2026.

За Комисията
Magnus BRUNNER
Член на Комисията

([10]) Препоръка (ЕС) 2024/268 на Комисията от 23 ноември 2023 г. относно сътрудничеството между държавите членки по отношение на сериозните заплахи за вътрешната сигурност и обществения ред в пространството без контрол по вътрешните граници (ОВ L, 2024/268, 17.1.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([11]) Регламент (ЕС) 2024/1356 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 година за въвеждане на скрининг на граждани на трети държави на външните граници и за изменение на регламенти (ЕО) № 767/2008, (ЕС) 2017/2226, (ЕС) 2018/1240 и (ЕС) 2019/817 (ОВ L, 2024/1356, 22.5.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).