C/2026/4089

24.7.2026

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 2. juni 2026

om nødvendigheden og forholdsmæssigheden af Norges genindførelse af grænsekontrol ved sine søgrænser med færgeforbindelser til Danmark, Tyskland og Sverige i overensstemmelse med artikel 27a, stk. 3, i forordning (EU) 2016/399 (Schengengrænsekodeksen)

(Kun den engelske tekst er autentisk)

(C/2026/4089)

1) I artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes det, at Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

2) I medfør af artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (kodifikation) ([1]) kan en medlemsstat, når der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, undtagelsesvis og midlertidigt genindføre grænsekontrol ved alle eller bestemte dele af sine indre grænser. Dette bør kun ske som en sidste udvej, og omfanget og varigheden af den midlertidige genindførelse af grænsekontrol bør ikke overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den fastlagte alvorlige trussel.

3) I Schengengrænsekodeksens artikel 25a, stk. 4, præciseres det, at hvis en medlemsstat påtænker at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser for at imødegå en forudsigelig alvorlig trussel, underretter den Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de øvrige medlemsstater om den planlagte genindførelse af en sådan kontrol senest fire uger før den planlagte genindførelse af grænsekontrol eller hurtigst muligt, hvis de omstændigheder, der giver anledning til behovet for at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, først bliver kendt for medlemsstaten mindre end fire uger før den planlagte genindførelse.

4) Norge anvender Schengenreglerne og deltager i området uden kontrol ved de indre grænser i overensstemmelse med aftalen indgået mellem Rådet for Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne ([2]).

5) I henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 27a, stk. 3, skal Kommissionen efter modtagelse af underretninger foretaget i forbindelse med en forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser i medfør af artikel 25a, stk. 4, som fører til fortsættelsen af grænsekontrol ved de indre grænser i mere end samlet 12 måneder, på samme grundlag afgive en udtalelse om, hvorvidt en sådan grænsekontrol er nødvendig og forholdsmæssig.

6) Rammen for genindførelse og forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser blev væsentligt revideret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1717 ([3]), som trådte i kraft den 10. juli 2024. Følgelig er begyndelsestidspunktet for alle de perioder, der er omhandlet i afsnit III, kapitel II, i Schengengrænsekodeksen, beregnet fra denne dato.

7) Ved skrivelse af 14. oktober 2024 gav de norske myndigheder meddelelse om genindførelsen af grænsekontrol på grundlag af artikel 25a i Schengengrænsekodeksen ved de indre søgrænser med færgeforbindelser inden for Schengenområdet (havnene i Oslo, Sandefjord, Larvik, Kristiansand, Stavanger og Bergen) fra den 12. november 2024 til den 11. maj 2025.

([1]) EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1.
([2]) EFT L 176 af 10.7.1999, s. 36.
([3]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1717 af 13. juni 2024 om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (EUT L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

8) Ved brev af 11. april 2025 gav de norske myndigheder underretning om, at genindførelsen af kontrol ved de indre grænser ville blive forlænget med yderligere seks måneder fra den 12. maj 2025 til den 11. november 2025. Ved skrivelse af 15. oktober 2025 gav de norske myndigheder meddelelse om endnu en forlængelse af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser for en yderligere periode på seks måneder, fra den 12. november 2025 til den 11. maj 2026. Ved skrivelse af 15. oktober 2025 gav de norske myndigheder meddelelse om en tredje forlængelse af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser for en yderligere periode på seks måneder, fra den 12. maj 2026 til den 11. november 2026.

9) Norge indgik i Kommissionens strukturerede dialog om genindførelse af kontrol ved de indre grænser. Efter modtagelsen af Norges underretning om en forlængelse er denne strukturerede dialog fortsat som led i den høringsproces, der er fastsat i artikel 27a, stk. 4, i Schengengrænsekodeksen.

10) Den nuværende situation ved de indre grænser blev beskrevet i Schengenstatusrapporten af 23. april 2025 ([4]) og drøftes regelmæssigt i Schengenrådet.

11) Da Norge genindførte og forlængede grænsekontrollen ved de indre søgrænser med færgeforbindelser på samme grundlag, således at grænsekontrollen fortsatte i mere end 12 måneder i alt, skal Kommissionen afgive en udtalelse om nødvendigheden og forholdsmæssigheden af en sådan grænsekontrol.

12) Efter en vurdering af alle ovennævnte underretninger, suppleret med de oplysninger, der er givet inden for rammerne af høringsprocessen, og andre officielle dokumenter, der er offentligt tilgængelige, vedtager Kommissionen følgende udtalelse:

VURDERING AF UNDERRETNINGERNE

I. FORMELLE KRAV

13) Kommissionen konstaterer, at der blev givet underretning om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser samt om forlængelserne heraf inden for de frister, der er fastsat i artikel 25a, stk. 4, i Schengengrænsekodeksen, dvs. senest fire uger før genindførelsen eller forlængelsen af grænsekontrol ved de indre grænser træder i kraft.

14) Kommissionen bemærker, at underretningerne blev indgivet i overensstemmelse med den standardformular, der med henblik herpå er fastsat ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/315 ([5]).

15) Artikel 27, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen kræver, at medlemsstaterne, når grænsekontrol ved de indre grænser har været gældende i 6 måneder, i enhver efterfølgende underretning fremlægger en risikovurdering, der viser den alvorlige trussels omfang og forventede udvikling. Selv om det kan være vanskeligt for de nationale myndigheder at forelægge en præcis vurdering af den alvorlige trussels omfang og forventede varighed, bemærker Kommissionen, at de oplysninger, der er indeholdt i underretningerne, ikke omfatter en detaljeret risikovurdering i henhold til artikel 27, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen, idet der ikke tages hensyn til udviklingstendenserne for den alvorlige trussel i den foregående periode, hvor der var genindført grænsekontrol ved de indre grænser, og der ikke anvendes risikoanalyser udarbejdet på nationalt plan og af de relevante EU-agenturer.

16) Kommissionen bemærker, at Norge ikke har indgivet en rapport i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen, hvorefter en medlemsstat ved udløbet af 12 måneder skal indgive en rapport om genindførelsen og forlængelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, og denne frist udløb den 12. november 2025.

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

([5]) Kommissionens henstilling (EU) 2024/268 af 23. november 2023 om samarbejde mellem medlemsstaterne for så vidt angår alvorlige trusler mod den interne sikkerhed og den offentlige orden på området kontrol ved de indre grænser (EUT L, 2024/268, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

II. NØDVENDIGHED OG FORHOLDSMÆSSIGHED

De norske myndigheders holdning

17) De norske myndigheder påberåber sig en alvorlig trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed under henvisning til Norges position som energiproducent og -leverandør samt omfattende, vedvarende efterretnings- og påvirkningsoperationer og den sandsynlige trussel om sabotage mod kritisk infrastruktur på land og offshore fra russiske efterretningstjenester.

18) I sin nationale trusselsvurderingsrapport for 2025 anfører det norske politis sikkerhedstjeneste (PST), at russisk efterretning siden slutningen af 2023 har gennemført »adskillige« af sabotagehandlinger og forstyrrende aktiviteter ved hjælp af proxyaktører. PST anser det for sandsynligt, at den russiske efterretningstjeneste i 2025 vil forsøge at gennemføre sabotagehandlinger mod mål i Norge med henblik på at forhindre Norge i at levere energi til Ukraine og påvirke den offentlige mening om støtten til Ukraine negativt. Nylige krænkelser af norsk luftrum med droner af ukendt oprindelse, som har forårsaget forstyrrelser i den civile luftfart, bekræfter en anspændt sikkerhedssituation.

19) De norske myndigheder fremhæver forholdsmæssigheden af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, som både operationelt og geografisk er begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt for at forebygge mulige trusler mod den indre sikkerhed og den offentlige orden.

20) Kontrollen er risikobaseret og bygger på passagerlister. Størstedelen af kontrollerne foregår virtuelt takket være den omfattende anvendelse af mulighederne for på forhånd at modtage og behandle rejseoplysninger fra søfartsoperatører. I gennemsnit blev kun 0,12 % af passagererne kontrolleret fysisk i perioden fra maj til december 2025.

21) Det norske politi fremhæver, at der gennem genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser indhentes værdifulde efterretninger, og at den bidrager til at forhindre udenlandske ondsindede aktører i at rejse til Norge.

22) Den norske nationale lovgivning kræver, at grænsekontrol ved de indre grænser formelt genindføres, for at myndighederne kan pålægge færgeoperatører at fremsende passagerlister til politiet. Justits- og beredskabsministeriet har undersøgt, om der kan etableres en ny national retlig ramme, som vil gøre det muligt at modtage rejseoplysninger fra søfartsoperatører uden at det er nødvendigt at ty til genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser.

Kommissionens bemærkninger

23) De norske myndigheder har fremlagt oplysninger om de forskellige aspekter af de konstaterede alvorlige trusler mod den indre sikkerhed og den offentlige orden samt argumenter, der underbygger nødvendigheden og forholdsmæssigheden af den genindførte grænsekontrol.

24) Kommissionen tager den aktuelle og alvorlige trussel mod energiinfrastruktur på land og offshore til efterretning, således som den er fastslået af det norske politis sikkerhedstjeneste og understøttes af tidligere tilfælde af sabotage og hybride angreb.

25) Kommissionen finder, at Norges underretninger ikke indeholder tilstrækkeligt detaljerede oplysninger til, at den kan fastslå, hvordan genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser bidrager til at imødegå den trussel, der udgår fra russisk efterretning. Kommissionen bemærker, at de seneste angreb på Norges energiinfrastruktur tog form af

cyberangreb. Schengenstaternes konsekvente anvendelse af Kommissionens retningslinjer af 30. september 2022 for udstedelse af visum generelt til russiske ansøgere og for kontrol af russiske statsborgere ved de ydre grænser bør tjene som et yderligere middel til at løse de sikkerhedsproblemer, der er påpeget i meddelelsen ([6]).

26) Kommissionen anerkender værdien af de oplysninger, der opnås ved behandling af rejseoplysninger, men bemærker, at norsk lovgivning kun tillader politiet at modtage disse oplysninger efter genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser.

III. ALTERNATIVE FORANSTALTNINGER

De norske myndigheders holdning

27) De norske myndigheder fremlægger i deres underretninger to alternative foranstaltninger. De anfører imidlertid, at disse alternative foranstaltninger ikke fuldt ud kan erstatte genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser.

28) For det første deltager alle de nordiske lande i et samarbejdsformat kaldet Nordic Police Cooperation og udveksler operative oplysninger inden for undergruppen Nordic Situational Picture. Samarbejdet er meget tæt, navnlig i grænseregioner. En ny fælles politistation på den norsk-svenske grænse i Magnormoen blev indviet i september 2025.

29) For det andet blev Belgien, Nederlandene, Tyskland, Norge, Det Forenede Kongerige og Danmark i 2024 enige om en fælles erklæring om samarbejde om beskyttelse af kritisk infrastruktur i Nordsøen. De samarbejder om sikkerhedsforanstaltninger, udveksler oplysninger og viden og indberetter relevante oplysninger på operationelt plan. Den fælles erklæring fokuserer på modstandsdygtighed og forebyggelse og supplerer derfor NATO's arbejde, som alle ovennævnte lande deltager i.

Kommissionens bemærkninger

30) Kommissionen noterer sig Norges tætte politisamarbejde samt udvekslingen af oplysninger og efterretninger med landets nærmeste nabolande.

31) Norge har endnu ikke vedtaget den nødvendige nationale lovgivning, der ville gøre det muligt for politiet at modtage rejseoplysninger fra søtransportoperatører, uden at der genindføres grænsekontrol ved de indre grænser.

32) Modtagelse og anvendelse af rejseoplysninger vedrørende færgeforbindelser inden for Schengenområdet er tilladt i henhold til artikel 23, litra a), i Schengengrænsekodeksen. Denne artikel giver medlemsstaternes kompetente myndigheder mulighed for på deres territorium, herunder i områder ved de indre grænser, at udøve politimæssige eller andre offentligretlige beføjelser, som de er tillagt ved national ret, i det omfang udøvelsen af disse beføjelser ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol ([7]).

33) Kommissionen tager i betragtning, at Norge som associeret Schengenland ikke har adgang til samme informationsniveau om sikkerhedstrusler som en EU-medlemsstat på grund af landets begrænsede deltagelse i grænseoverskridende samarbejde om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet.

([6]) C(2022) 7111 final – Meddelelse fra Kommissionen: 1. om ajourføring af retningslinjerne for udstedelse af visum generelt til russiske ansøgere efter Rådets afgørelse (EU) 2022/1500 af 9. september 2022 om suspension af anvendelsen af hele aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Russiske Føderation om lettelse af udstedelsen af visa til statsborgere i Den Europæiske Union og Den Russiske Føderation og 2. om retningslinjer for kontrol af russiske statsborgere ved de ydre grænser. Tallene viser, at medlemsstaterne generelt følger retningslinjerne: det samlede antal visa udstedt til russiske ansøgere er faldet fra mere end 4 millioner visa udstedt i 2019 til ca. 0,5 million i 2024. Andelen af visumafslag er steget fra 1,5 % i 2019 til 7,5 % i 2024.

([7]) Domstolens dom af 21. juni 2022, Ligue des droits humains, sag C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.

34) Kommissionen bemærker, at det nye Schengeninformationssystem ([8]) samt idriftsættelsen af EES og ETIAS, som Norge deltager i, yderligere vil sikre de ydre grænser ([9]).

35) Kommissionen bemærker, at de norske myndigheder i deres underretninger ikke uddyber udsagnet om, at alternative foranstaltninger ikke kan erstatte grænsekontrol ved de indre grænser.

IV. AFBØDENDE FORANSTALTNINGER

De norske myndigheders holdning

36) Norge anfører, at indvirkningen på grænseoverskridende rejser og den frie bevægelighed inden for området uden kontrol ved de indre grænser er minimal på grund af den måde, hvorpå grænsekontrollen gennemføres.

37) Siden 2013 har Norge etableret en onlineplatform, SafeSeaNet Norway, der letter indberetningsforpligtelserne for søtransportoperatører, der planlægger at anløbe eller forlade en havn på norsk område.

Kommissionens bemærkninger

38) De underretninger, som de norske myndigheder har foretaget, viser, at de er fast besluttet på at sikre, at indvirkningen af kontrollen ved de indre grænser forbliver begrænset som påkrævet i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 26, stk. 3.

39) Kommissionen bemærker, at grænsekontrollen foregår målrettet og risikobaseret for at begrænse indvirkningen på grænseoverskridende rejser, og at kun en meget lille procentdel af passagererne underkastes fysisk kontrol.

40) SafeSeaNet Norway-platformen har lettet driften for søtransportoperatører.

41) Kommissionen konstaterer, at den norske underretning ikke indeholder oplysninger om yderligere afbødende foranstaltninger.

([8]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/982 af 13. marts 2024 om automatiseret søgning og udveksling af data med henblik på politisamarbejde, og om ændring af Rådets afgørelse 2008/615/RIA og 2008/616/RIA og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 og (EU) 2019/818 (Prüm II-forordningen) (EUT L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2025/13 af 19. december 2024 om indsamling og overførsel af forhåndsoplysninger om passagerer med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, og om ændring af forordning (EU) 2019/818 (EUT L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132; ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([9]) Berigtigelse til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2226 af 30. november 2017 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandsstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (EUT L 327 af 9.12.2017, s. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1240 af 12. september 2018 om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399 (EU) 2016/1624 og (EU) 2017/2226 (EUT L 236 af 19.9.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

42) Norge har indgivet meddelelse om sine grænseregioner i henhold til artikel 42b i Schengengrænsekodeksen.

43) Den norske underretning forklarer ikke, om nogle grænseregioner kan blive mere berørt end andre af genindførelsen af grænsekontrol ved Norges søgrænser med færgeforbindelser til andre medlemsstater.

V. HENSTILLINGER

44) Kommissionen opfordrer de norske myndigheder til at opretholde og videreudvikle deres samarbejde og udveksling af oplysninger med andre medlemsstater, herunder ved – hvor det er nødvendigt – at ajourføre multilaterale og bilaterale politisamarbejdsaftaler med nabomedlemsstater.

45) De norske myndigheder bør gøre fuld brug af de yderligere alternative foranstaltninger, der står til rådighed, jf. Kommissionens henstilling (EU) 2024/268 ([10]), og af mulighederne i det reviderede Schengengrænsekodeks for derved at styrke og supplere de eksisterende foranstaltninger.

46) I både screeningen ved de ydre grænser og inden for området indgår en sikkerhedskontrol af alle relevante databaser i henhold til screeningforordningen ([11]), som udgør en del af pagten om migration og asyl.

Norge bør vedtage national lovgivning, der giver politiet mulighed for at modtage rejseoplysninger fra søtransportoperatører uden at skulle ty til genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, og fremlægge en tidsplan for vedtagelsen af en sådan national lovgivning.

47) Kommissionen mener, at de norske myndigheder ved at tilpasse den nationale lovgivning fortsat ville kunne foretage den nødvendige kontrol af færgepassagerer på grundlag af passageroplysninger og dermed varetage Norges sikkerhedsinteresser uden at skulle ty til en formel genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser. På dette grundlag anbefaler Kommissionen, at Norge arbejder hen imod en udfasning af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser. Den vil fortsat holde tæt kontakt med alle de berørte medlemsstater for at nå dette mål.

Udfærdiget i Bruxelles, 2. juni 2026.

På Kommissionens vegne
Magnus BRUNNER
Medlem af Kommissionen

([10]) Kommissionens henstilling (EU) 2024/268 af 23. november 2023 om samarbejde mellem medlemsstaterne for så vidt angår alvorlige trusler mod den interne sikkerhed og den offentlige orden på området kontrol ved de indre grænser (EUT L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([11]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1356 af 14. maj 2024 om indførelse af screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/817 (EUT L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).