C/2026/4089

24.7.2026

DICTAMEN DE LA COMISIÓN

de 2 de junio de 2026

sobre la necesidad y proporcionalidad del restablecimiento de controles fronterizos por parte de Noruega en sus fronteras marítimas con enlaces de transbordador con Dinamarca, Alemania y Suecia de conformidad con el artículo 27 *bis*, apartado 3, del Reglamento (UE) 2016/399 (Código de Fronteras Schengen)

(El texto en lengua inglesa es el único auténtico)

(C/2026/4089)

(1) Con arreglo al artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

(2) De conformidad con el artículo 25 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen) (texto codificado) ([1]), un Estado miembro podrá, cuando se enfrente a una amenaza grave para el orden público o para la seguridad interior, restablecer los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores, con carácter excepcional y temporal. Esto solo debe hacerse como medida de último recurso y el alcance y la duración del restablecimiento temporal de los controles fronterizos no deben exceder de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave detectada.

(3) El artículo 25 *bis*, apartado 4, del Código de Fronteras Schengen especifica que, cuando un Estado miembro se proponga restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores para hacer frente a una amenaza grave previsible, debe notificarlo al Parlamento Europeo, al Consejo, a la Comisión y a los demás Estados miembros con al menos cuatro semanas de antelación con respecto al restablecimiento previsto de los controles fronterizos, o lo antes posible si el Estado miembro adquiere conocimiento de las circunstancias que dan lugar a la necesidad de restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores en un plazo inferior a cuatro semanas con respecto a la fecha prevista del restablecimiento.

(4) Noruega aplica el acervo de Schengen y participa en el espacio sin controles en las fronteras interiores de conformidad con el Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen ([2]).

(5) El artículo 27 *bis*, apartado 3, del Código de Fronteras Schengen exige a la Comisión que, tras la recepción de las notificaciones presentadas en relación con una prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo al artículo 25 *bis*, apartado 4, que implique la continuación de los controles fronterizos en las fronteras interiores durante un total de más de doce meses, sobre la base de los mismos motivos, emita un dictamen sobre la necesidad y proporcionalidad de dichos controles fronterizos.

(6) El marco para el restablecimiento y la prórroga de los controles fronterizos en las fronteras interiores fue revisado sustancialmente por el Reglamento (UE) 2024/1717 del Parlamento Europeo y del Consejo ([3]), que entró en vigor el 10 de julio de 2024. Por consiguiente, el inicio de todos los plazos mencionados en el título III, capítulo II, del Código de Fronteras Schengen se ha calculado a partir de esa fecha.

(7) Mediante carta de 14 de octubre de 2024, las autoridades noruegas notificaron el restablecimiento de los controles fronterizos sobre la base del artículo 25 *bis* del Código de Fronteras Schengen en las fronteras marítimas interiores con enlaces de transbordador dentro del espacio Schengen (puertos de Oslo, Sandefjord, Larvik, Kristiansand, Stavanger y Bergen), desde el 12 de noviembre de 2024 hasta el 11 de mayo de 2025.

([1]) DO L 77 de 23.3.2016, p. 1.
([2]) DO L 176 de 10.7.1999, p. 36.
([3]) Reglamento (UE) 2024/1717 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, que modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (DO L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Mediante carta de 11 de abril de 2025, las autoridades noruegas notificaron la prórroga del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por un período adicional de seis meses, desde el 12 de mayo de 2025 hasta el 11 de noviembre de 2025. Mediante carta de 15 de octubre de 2025, las autoridades noruegas notificaron una segunda prórroga del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por un período adicional de seis meses, desde el 12 de noviembre de 2025 hasta el 11 de mayo de 2026. Mediante carta de 15 de octubre de 2025, las autoridades noruegas notificaron una tercera prórroga del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por un período adicional de seis meses, desde el 12 de mayo de 2026 hasta el 11 de noviembre de 2026.

(9) Noruega fue incluida en el diálogo estructurado de la Comisión sobre el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Tras la recepción de la notificación de Noruega relativa a una prórroga, este diálogo estructurado ha continuado en el marco del proceso de consulta previsto en el artículo 27 *bis*, apartado 4, del Código de Fronteras Schengen.

(10) La situación actual en las fronteras interiores se describió en el informe sobre el estado de Schengen de 23 de abril de 2025 ([4]) y se debate periódicamente en el Consejo Schengen.

(11) Dado que Noruega restableció y prorrogó los controles fronterizos en las fronteras marítimas interiores con enlaces de transbordador por los mismos motivos, por un período continuado de más de doce meses en total, la Comisión debe emitir un dictamen sobre la necesidad y proporcionalidad de dichos controles fronterizos.

(12) Tras una evaluación de todas las notificaciones mencionadas, complementadas por la información facilitada en el marco del proceso de consulta y otros documentos oficiales, de acceso público, la Comisión adopta el siguiente dictamen.

EVALUACIÓN DE LAS NOTIFICACIONES

I. REQUISITOS FORMALES

(13) La Comisión observa que se notificaron el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, así como sus prórrogas, de conformidad con los plazos establecidos en el artículo 25 *bis*, apartado 4, del Código de Fronteras Schengen, es decir, a más tardar cuatro semanas antes de la entrada en vigor del restablecimiento o la prórroga de los controles en las fronteras interiores.

(14) La Comisión observa que las notificaciones se efectuaron de conformidad con el modelo establecido a tal efecto por la Decisión de Ejecución (UE) 2025/315 de la Comisión ([5]).

(15) El artículo 27, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen exige a los Estados miembros que, cuando los controles fronterizos se hayan mantenido durante seis meses, faciliten una evaluación de riesgos en cualquier notificación posterior que presente la escala y la evolución prevista de la amenaza grave. Si bien las autoridades nacionales pueden tener dificultades para proporcionar una evaluación precisa de la escala y la duración prevista de la amenaza grave, la Comisión observa que la información facilitada en las notificaciones no incluye una evaluación de riesgos detallada con arreglo al artículo 27, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen, teniendo en cuenta las tendencias en la evolución de la amenaza grave en el período anterior al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores y utilizando análisis de riesgos elaborados a nivel nacional y por las agencias pertinentes de la Unión.

(16) La Comisión observa que Noruega no presentó un informe de conformidad con el artículo 33, apartado 2, del Código de Fronteras Schengen, que exige a los Estados miembros que presenten un informe sobre el restablecimiento y la prórroga de los controles en las fronteras interiores al expirar el plazo de doce meses, lo cual se habría producido el 12 de noviembre de 2025.

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

([5]) Recomendación (UE) 2024/268 de la Comisión, de 23 de noviembre de 2023, sobre la cooperación entre los Estados miembros en relación con las amenazas graves para la seguridad interior y el orden público en el espacio sin controles en las fronteras interiores (DO L 2024/268, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

II. NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD

Posición de las autoridades noruegas

(17) Las autoridades noruegas alegan una amenaza grave para el orden público y la seguridad interior por lo que se refiere a la posición de Noruega como productor y proveedor de energía en relación con las amplias y continuas operaciones de inteligencia e influencia y la probable amenaza de sabotaje a infraestructuras críticas en tierra y mar adentro por parte de la inteligencia rusa.

(18) En su informe nacional de evaluación de amenazas de 2025, el Servicio de Seguridad Policial de Noruega afirma que la inteligencia rusa ha llevado a cabo «docenas» de acciones de sabotaje y actividades disruptivas por medio de agentes interpuestos desde finales de 2023. Considera probable que la inteligencia rusa intente llevar a cabo acciones de sabotaje contra objetivos en Noruega en 2025, con el fin de impedir que esta realice suministros de energía a Ucrania e influir negativamente en la opinión pública sobre el apoyo a Ucrania. Las recientes intrusiones en el espacio aéreo noruego por parte de drones de procedencia desconocida, que han causado perturbaciones a la aviación civil, confirman una tensa situación de seguridad.

(19) Las autoridades noruegas subrayan la proporcionalidad del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, que se limita, tanto en su ámbito operativo como geográfico, a lo estrictamente necesario para prevenir posibles amenazas para la seguridad interior y el orden público.

(20) Los controles se basan en el riesgo y utilizan listas de pasajeros. La mayoría de las inspecciones se realizan virtualmente gracias al amplio uso de las posibilidades que ofrece la recepción anticipada y el tratamiento de la información sobre viajes de los operadores marítimos. Por término medio, en el período comprendido entre mayo y diciembre de 2025, solo se realizó un control físico al 0,12 % de los pasajeros.

(21) La policía noruega hace hincapié en que se recopila información valiosa mediante el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores y que esto ayuda a evitar que agentes malintencionados extranjeros viajen a Noruega.

(22) La legislación nacional noruega exige el restablecimiento formal de los controles en las fronteras interiores para que las autoridades puedan obligar a los operadores de transbordadores a transmitir las listas de pasajeros a la policía. El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública ha estado estudiando la posibilidad de establecer un nuevo marco jurídico nacional que permita recibir información sobre viajes de los operadores marítimos sin necesidad de recurrir al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

Observaciones de la Comisión

(23) Las autoridades noruegas han facilitado información sobre los diversos aspectos de las graves amenazas detectadas para la seguridad interior y el orden público, así como argumentos para justificar la necesidad y proporcionalidad del restablecimiento de los controles fronterizos.

(24) La Comisión toma nota de la actual amenaza grave para las infraestructuras energéticas en tierra y mar adentro, determinada por el Servicio de Seguridad Policial de Noruega y basada en incidentes pasados de sabotaje y ataques híbridos.

(25) La Comisión considera que la información contenida en las notificaciones de Noruega no es suficientemente detallada para determinar de qué modo el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores contribuye a hacer frente a la amenaza que plantea la inteligencia rusa. La Comisión observa que los recientes ataques a las

infraestructuras energéticas de Noruega adoptaron la forma de ciberataques. La aplicación coherente por parte de los Estados Schengen de las Directrices de la Comisión, de 30 de septiembre de 2022, sobre la expedición general de visados en relación con los solicitantes rusos y los controles de los ciudadanos rusos en las fronteras exteriores debe servir como medio adicional para abordar los problemas de seguridad señalados en la notificación ([6]).

(26) Si bien la Comisión reconoce el valor de la información obtenida mediante el tratamiento de la información sobre viajes, observa que la legislación noruega solo permite a la policía recibir esta información tras el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

III. MEDIDAS ALTERNATIVAS

Posición de las autoridades noruegas

(27) Las autoridades noruegas presentaron dos medidas alternativas en sus notificaciones. Sin embargo, sostienen que estas medidas alternativas no pueden sustituir plenamente al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

(28) En primer lugar, todos los países nórdicos participan en un formato denominado Cooperación Policial Nórdica y comparten información operativa dentro del subgrupo Visión de la Situación Nórdica. La cooperación es muy estrecha, especialmente en las regiones fronterizas. En septiembre de 2025 se inauguró una nueva comisaría de policía conjunta en Magnormoen, en la frontera entre Noruega y Suecia.

(29) En segundo lugar, en 2024, Bélgica, los Países Bajos, Alemania, Noruega, el Reino Unido y Dinamarca acordaron una Declaración conjunta sobre cooperación en materia de protección de infraestructuras críticas en el mar del Norte. Cooperan en las medidas de seguridad, comparten información y conocimientos y comunican información pertinente a nivel operativo. La Declaración conjunta se centra en la resiliencia y la prevención y, por lo tanto, complementa la labor de la OTAN, en la que participan todos los países mencionados.

Observaciones de la Comisión

(30) La Comisión toma nota de la estrecha cooperación policial de Noruega, así como del intercambio de información e inteligencia con sus vecinos directos.

(31) Noruega aún no ha adoptado la legislación nacional necesaria que permita a la policía recibir información sobre viajes de los operadores marítimos en ausencia del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores.

(32) La recepción y el uso de la información sobre viajes relacionada con la conexión de transbordadores dentro del espacio Schengen están permitidos en virtud del artículo 23, letra a), del Código de Fronteras Schengen. Dicho artículo permite el ejercicio de las competencias policiales u otros poderes públicos por parte las autoridades competentes de los Estados miembros en su territorio, incluidas sus zonas fronterizas interiores, que les confiere su Derecho nacional, en la medida en que su ejercicio no tenga un efecto equivalente al de los controles fronterizos ([7]).

(33) La Comisión tiene en cuenta que Noruega, como país asociado a Schengen, no tiene acceso al mismo nivel de información sobre amenazas para la seguridad que un Estado miembro de la UE, dada su limitada participación en la cooperación transfronteriza en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.

([6]) C(2022) 7111 final, Comunicación de la Comisión 1. Directrices actualizadas sobre la expedición general de visados en relación con los solicitantes rusos tras la Decisión (UE) 2022/1500 del Consejo, de 9 de septiembre de 2022, sobre la suspensión total de la aplicación del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y la Federación de Rusia, y 2. Directrices sobre los controles a los ciudadanos rusos en las fronteras exteriores. Las cifras indicarían que los Estados miembros siguen las directrices en general: el número total de visados expedidos a solicitantes rusos ha disminuido, pasando de más de cuatro millones de visados expedidos en 2019 a alrededor de medio millón en 2024. La tasa de denegación de visados ha pasado del 1,5 % en 2019 al 7,5 % en 2024.

([7]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de junio de 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.

(34) La Comisión observa que el nuevo Sistema de Información de Schengen ([8]), así como la entrada en funcionamiento del SES y el SEIAV, en los que participa Noruega, seguirán protegiendo las fronteras exteriores ([9]).

(35) La Comisión observa que las autoridades noruegas no explican la afirmación que figura en sus notificaciones de que las medidas alternativas no pueden sustituir a los controles en las fronteras interiores.

IV. MEDIDAS DE MITIGACIÓN

Posición de las autoridades noruegas

(36) Noruega sostiene que los efectos para los viajes transfronterizos y la libre circulación dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores es mínimo, debido a la forma en que se llevan a cabo los controles fronterizos.

(37) Desde 2013, Noruega ha instaurado una plataforma en línea, SafeSeaNet Norway, que facilita las obligaciones de presentación de información de los operadores de transporte marítimo que tienen previsto entrar o salir de un puerto situado en territorio noruego.

Observaciones de la Comisión

(38) Las notificaciones presentadas por las autoridades noruegas demuestran su compromiso de garantizar que los efectos de los controles en las fronteras interiores sigan siendo limitados, tal como exige el artículo 26, apartado 3, del Código de Fronteras Schengen.

(39) La Comisión observa que los controles fronterizos se llevan a cabo de manera específica y basada en el riesgo, con el fin de limitar los efectos para los viajes transfronterizos, y que solo se somete a controles físicos a un porcentaje muy pequeño de los pasajeros.

(40) La plataforma SafeSeaNet Norway ha facilitado las operaciones a los operadores de transporte marítimo.

(41) La Comisión considera que la notificación noruega no contiene información sobre ninguna otra medida de mitigación.

([8]) Reglamento (UE) 2024/982 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, relativo a la búsqueda y al intercambio automatizados de datos para la cooperación policial, y por el que se modifican las Decisiones 2008/615/JAI y 2008/616/JAI del Consejo y los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 y (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo (Reglamento Prüm II) (DO L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) n.° 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión (DO L 312 de 7.12.2018, p. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Reglamento (UE) 2025/13 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, relativo a la recogida y la transferencia de información anticipada sobre los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de los delitos graves, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/818 (DO L 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, DO L 119 de 4.5.2016, p. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj.

([9]) Corrección de errores del Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.o 767/2008 y (UE) n.o 1077/2011 (DO L 327 de 9.12.2017, p. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2018, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.o 1077/2011, (UE) n.o 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226 (DO L 236 de 19.9.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

(42) Noruega ha notificado sus regiones transfronterizas con arreglo al artículo 42 *ter* del Código de Fronteras Schengen.

(43) La notificación noruega no explica si algunas regiones fronterizas pueden verse más afectadas que otras por el restablecimiento de los controles fronterizos en sus fronteras marítimas con enlaces de transbordador con otros Estados miembros.

V. RECOMENDACIONES

(44) La Comisión anima a las autoridades noruegas a mantener y seguir desarrollando la cooperación y el intercambio de información con otros Estados miembros, en particular, cuando sea necesario, mediante la actualización de los acuerdos multilaterales y bilaterales de cooperación policial con los Estados miembros vecinos.

(45) Las autoridades noruegas deben hacer pleno uso de cualquier medida alternativa adicional disponible establecida en la Recomendación (UE) 2024/268 de la Comisión ([10]) y de las posibilidades que ofrece el Código de Fronteras Schengen revisado, reforzando y complementando las medidas existentes.

(46) En virtud del Reglamento sobre el triaje ([11]), que forma parte del Pacto sobre Migración y Asilo, la comprobación de seguridad de todas las bases de datos pertinentes forma parte del triaje tanto en las fronteras exteriores como dentro del territorio.

Noruega debe adoptar una legislación nacional que permita a la policía recibir información sobre viajes de los operadores de transporte marítimo sin tener que recurrir al restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, y presentar un calendario para la adopción de dicha legislación nacional.

(47) La Comisión considera que, al adaptar su legislación nacional, las autoridades noruegas podrían seguir llevando a cabo los controles necesarios de los pasajeros de transbordadores sobre la base de la información de los pasajeros, lo que les permitiría salvaguardar los intereses de seguridad de Noruega, sin tener que recurrir al restablecimiento formal de los controles en las fronteras interiores. Sobre esta base, la Comisión recomienda a Noruega que trabaje en pro de la eliminación progresiva del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Seguirá en estrecho contacto con todos los Estados miembros afectados para alcanzar este objetivo.

Hecho en Bruselas, el 2 de junio de 2026.

Por la Comisión
Magnus BRUNNER
Miembro de la Comisión

([10]) Recomendación (UE) 2024/268 de la Comisión, de 23 de noviembre de 2023, sobre la cooperación entre los Estados miembros en relación con las amenazas graves para la seguridad interior y el orden público en el espacio sin controles en las fronteras interiores (DO L 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([11]) Reglamento (UE) 2024/1356 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se introduce el triaje de nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) n.° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817 (DO L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).