C/2026/4089

24.7.2026.

MIŠLJENJE KOMISIJE

od 2. lipnja 2026.

o nužnosti i proporcionalnosti ponovnog uvođenja nadzora državne granice od strane Norveške na njezinim morskim granicama s trajektnim vezama s Danskom, Njemačkom i Švedskom u skladu s člankom 27.a stavkom 3. Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskim granicama)

(Vjerodostojan je samo tekst na engleskom jeziku)

(C/2026/4089)

(1) U članku 3. stavku 2. Ugovora o Europskoj uniji propisano je da „Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala”.

(2) U skladu s člankom 25. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (kodifikacija) ([1]), ako se pojavi ozbiljna prijetnja javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti u nekoj državi članici, ta država članica može iznimno i privremeno ponovno uvesti nadzor državne granice na svim svojim unutarnjim granicama ili njihovim određenim dijelovima. Privremeno ponovno uvođenje nadzora državne granice trebalo bi biti samo krajnja mjera, a njegovo područje primjene i trajanje ne bi smjelo prelaziti ono što je nužno za odgovor na utvrđenu ozbiljnu prijetnju.

(3) U članku 25.a stavku 4. Zakonika o schengenskim granicama navodi se da, ako neka država članica planira ponovno uvesti nadzor državne granice na unutarnjim granicama ako je u njoj predvidljiva ozbiljna prijetnja, mora o tome obavijestiti Europski parlament, Vijeće, Komisiju i druge države članice najkasnije četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja nadzora državne granice ili što prije ako okolnosti koje uzrokuju potrebu za ponovnim uvođenjem nadzora državne granice na unutarnjim granicama državi članici postanu poznate manje od četiri tjedna prije planiranog ponovnog uvođenja.

(4) Norveška primjenjuje schengensku pravnu stečevinu i sudjeluje u području bez nadzora unutarnjih granica u skladu sa Sporazumom između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine ([2]).

(5) Člankom 27.a stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama od Komisije se zahtijeva da nakon primitka obavijesti o produljenju nadzora državne granice na unutarnjim granicama na temelju članka 25.a stavka 4. koje dovodi do nastavka nadzora državne granice na unutarnjim granicama u ukupnom trajanju od više od 12 mjeseci izda mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti tog nadzora državne granice.

(6) Okvir za ponovno uvođenje i produljenje nadzora unutarnjih granica znatno je revidiran Uredbom (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Vijeća ([3]), koja je stupila na snagu 10. srpnja 2024. Stoga se od tog datuma računa početak svih razdoblja iz glave III. poglavlja II. Zakonika o schengenskim granicama.

(7) Dopisom od 14. listopada 2024. norveška tijela obavijestila su o ponovnom uvođenju nadzora državne granice na temelju članka 25.a Zakonika o schengenskim granicama na unutarnjim morskim granicama s trajektnim vezama unutar schengenskog područja (luke Oslo, Sandefjord, Larvik, Kristiansand, Stavanger, Bergen), od 12. studenog 2024. do 11. svibnja 2025.

([1]) SL L 77, 23.3.2016., str. 1.
([2]) SL L 176, 10.7.1999., str. 36.
([3]) Uredba (EU) 2024/1717 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2024. o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (SL L, 2024/1717, 20.6.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Dopisom od 11. travnja 2025. norveška tijela obavijestila su o produljenju ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica za dodatnih šest mjeseci, od 12. svibnja 2025. do 11. studenog 2025. Dopisom od 15. listopada 2025. norveška tijela obavijestila su o drugom produljenju ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica za dodatnih šest mjeseci, od 12. studenog 2025. do 11. svibnja 2026. Dopisom od 15. listopada 2025. norveška tijela obavijestila su o trećem produljenju ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica za dodatnih šest mjeseci, od 12. svibnja 2026. do 11. studenog 2026.

(9) Norveška je uključena u strukturirani dijalog Komisije o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica. Nakon primitka obavijesti od Norveške o produljenju taj se strukturirani dijalog nastavio u okviru postupka savjetovanja predviđenog člankom 27.a stavkom 4. Zakonika o schengenskim granicama.

(10) Trenutačno stanje na unutarnjim granicama opisano je u izvješću o stanju Schengena od 23. travnja 2025 ([4]). i o njemu se redovito raspravlja u Schengenskom vijeću.

(11) Budući da je Norveška ponovno uvela i produljila nadzor državne granice na unutarnjim morskim granicama s trajektnim vezama iz istih razloga tijekom neprekidnog razdoblja koje ukupno traje dulje od 12 mjeseci, Komisija treba izdati mišljenje o nužnosti i proporcionalnosti tog nadzora državne granice.

(12) Na temelju procjene svih navedenih obavijesti, kao i informacija dostavljenih u okviru postupka savjetovanja i putem drugih, javno dostupnih službenih dokumenata Komisija donosi sljedeće mišljenje.

OCJENA OBAVIJESTI

I. FORMALNI ZAHTJEVI

(13) Komisija navodi da su obavijesti o ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica i njegova produljenja dostavljene u rokovima utvrđenima u članku 25.a stavku 4. Zakonika o schengenskim granicama, odnosno najkasnije četiri tjedna prije stupanja na snagu ponovnog uvođenja ili produljenja nadzora unutarnjih granica.

(14) Komisija napominje da su obavijesti sastavljene u skladu s predloškom utvrđenim u tu svrhu Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2025/315 ([5]).

(15) U skladu s člankom 27. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama, ako se nadzor državne granice provodi već šest mjeseci, svaka daljnja obavijest države članice o produljenju tog nadzora mora sadržavati procjenu rizika u kojoj se navodi razmjer i predviđeni razvoj ozbiljne prijetnje. Iako bi nacionalnim tijelima moglo biti teško precizno procijeniti razmjer i predviđeno trajanje ozbiljne prijetnje, Komisija napominje da informacije dostavljene u obavijestima ne predstavljaju detaljnu procjenu rizika u skladu s člankom 27. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama u kojoj se uzima u obzir predviđeni razvoj ozbiljne prijetnje u razdoblju koje je prethodilo ponovnom uvođenju nadzora unutarnjih granica i koja sadržava analize rizika koju su pripremile predmetna država članica i relevantne agencije Unije.

(16) Komisija napominje da Norveška nije podnijela izvješće u skladu s člankom 33. stavkom 2. Zakonika o schengenskim granicama, kojim se od države članice zahtijeva da podnese izvješće o ponovnom uvođenju i produljenju nadzora unutarnjih granica po isteku 12 mjeseci, što bi bilo 12. studenog 2025.

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

([5]) Preporuka Komisije (EU) 2024/268 od 23. studenog 2023. o suradnji među državama članicama s obzirom na ozbiljne prijetnje unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku u području bez nadzora unutarnjih granica (SL L 2024/268, 17.2.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

II. NUŽNOST I PROPORCIONALNOST

Stajalište norveških tijela

(17) Norveška tijela kao razlog za ponovno uvođenje nadzora navode ozbiljnu prijetnju javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti koju zbog položaja Norveške kao proizvođača i dobavljača energije predstavljaju opsežne i kontinuirane obavještajne operacije, operacije utjecaja i stvarne prijetnje sabotažom kritične kopnene i odobalne infrastrukture koje provode ruske obavještajne službe.

(18) Norveška policijska sigurnosna služba u svojem izvješću o nacionalnoj procjeni prijetnji za 2025. navodi da su ruske obavještajne službe od kraja 2023. provele „desetke" sabotaža i aktivnosti ometanja preko posrednika. Smatra da je vjerojatno da će ruske obavještajne službe 2025. pokušati provesti sabotaže ciljeva u Norveškoj kako bi se spriječilo da Norveška isporučuje energiju Ukrajini i negativno utjecalo na javno mišljenje o potpori Ukrajini. Nedavni upadi dronova nepoznatog podrijetla u norveški zračni prostor, koji uzrokuju poremećaje u civilnom zrakoplovstvu, potvrđuju napetu sigurnosnu situaciju.

(19) Norveška tijela ističu proporcionalnost ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica koji je, i u operativnom i u geografskom smislu, ograničen na ono što je nužno za sprečavanje mogućih prijetnji unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku.

(20) Kontrole se temelje na riziku i pritom se koriste popisi putnika. Većina provjera provodi se virtualno zahvaljujući opsežnoj primjeni mogućnosti koje proizlaze iz unaprijed primljenih i obrađenih informacija o putovanjima od operatora u pomorskom prometu. U razdoblju od svibnja do prosinca 2025. fizički je pregledano samo 0,12 % putnika.

(21) Norveška policija naglašava da se vrijedni obavještajni podaci prikupljaju ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica te da to pomaže u sprečavanju stranih zlonamjernih aktera da putuju u Norvešku.

(22) Na temelju norveškog nacionalnog zakonodavstva nadležna tijela mogu obvezati trajektne prijevoznike da dostavljaju popise putnika policiji tek kad je nadzor unutarnjih granica službeno ponovno uveden. Ministarstvo pravosuđa i javne sigurnosti ispituje može li se uspostaviti novi nacionalni pravni okvir kojim bi se omogućilo primanje informacija o putovanjima od operatora u pomorskom prometu bez potrebe za ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica.

Primjedbe Komisije

(23) Norveška tijela dostavila su informacije o različitim aspektima utvrđenih ozbiljnih prijetnji unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku, kao i argumente koji potkrepljuju nužnost i proporcionalnost ponovnog uvođenja nadzora državne granice.

(24) Komisija prima na znanje trenutačnu i ozbiljnu prijetnju kopnenoj i odobalnoj energetskoj infrastrukturi koju je utvrdila norveška policijska sigurnosna služba i koja je dokazana prethodnim slučajevima sabotaže i hibridnih napada.

(25) Komisija smatra da u obavijestima Norveške nedostaju dovoljno detaljne informacije na temelju kojih bi mogla utvrditi kako ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica pomaže otkloniti prijetnje koju predstavljaju ruske obavještajne službe. Komisija napominje da su nedavni napadi na norvešku energetsku infrastrukturu bili u obliku

kibernetičkih napada. Dosljedna primjena u državama schengenskog područja smjernica Komisije od 30. rujna 2022. za opće izdavanje viza ruskim podnositeljima zahtjeva i kontrole ruskih državljana na vanjskim granicama trebala bi poslužiti kao dodatno sredstvo za rješavanje sigurnosnih pitanja utvrđenih u obavijesti ([6]).

(26) Iako Komisija prepoznaje vrijednost informacija dobivenih obradom informacija o putovanjima, prima na znanje da prema norveškom zakonodavstvu policija može primati te informacije tek nakon ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica.

III. ALTERNATIVNE MJERE

Stajalište norveških tijela

(27) Norveška tijela u svojim su obavijestima predložila dvije alternativne mjere. Međutim, tvrde da te alternativne mjere ne mogu u potpunosti zamijeniti ponovno uvođenje nadzora unutarnjih granica.

(28) Prvo, sve nordijske zemlje sudjeluju u takozvanoj nordijskoj policijskoj suradnji i razmjenjuju operativne informacije u okviru podskupine za nordijsku sliku stanja. Suradnja je vrlo bliska, osobito u pograničnim regijama. Nova zajednička policijska postaja na norveško-švedskoj granici u Magnormoenu otvorena je u rujnu 2025.

(29) Drugo, Belgija, Nizozemska, Njemačka, Norveška, Ujedinjena Kraljevina i Danska postigle su 2024. dogovor o Zajedničkoj izjavi o suradnji u pogledu zaštite kritične infrastrukture u Sjevernom moru. Surađuju u području sigurnosnih mjera, razmjenjuju informacije i znanje te izvješćuju o relevantnim informacijama na operativnoj razini. Zajednička izjava usmjerena je na otpornost i prevenciju te je stoga komplementarna radu NATO-a, u kojem sudjeluju sve navedene zemlje.

Primjedbe Komisije

(30) Komisija prima na znanje blisku policijsku suradnju Norveške te razmjenu informacija i obavještajnih podataka s njezinim neposrednim susjedima.

(31) Norveška još nije donijela potrebno nacionalno zakonodavstvo u okviru kojeg bi se policiji omogućilo da prima informacije o putovanjima od operatora u pomorskom prometu bez ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica.

(32) Primanje i upotreba informacija o putovanju povezanih s trajektnom vezom unutar schengenskog područja dopušteni su u skladu s člankom 23. točkom (a) Zakonika o schengenskim granicama. Taj članak omogućuje izvršavanje policijskih ili drugih javnih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica na njihovu državnom području, među ostalim i na njihovim pograničnim područjima unutarnjih granica, koje su im dodijeljene prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan nadzoru državne granice ([7]).

(33) Komisija uzima u obzir da Norveška, kao zemlja pridružena Schengenu, nema pristup istoj razini informacija o sigurnosnim prijetnjama kao država članica EU-a s obzirom na njezino ograničeno sudjelovanje u prekograničnoj suradnji u borbi protiv terorizma i prekograničnog kriminala.

([6]) C(2022) 7111 final Komunikacija Komisije 1. o ažuriranju smjernica za opće izdavanje viza ruskim podnositeljima zahtjeva s obzirom na Odluku Vijeća (EU) 2022/1500 od 9. rujna 2022. o potpunoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske zajednice i Ruske Federacije o pojednostavnjenju izdavanja viza građanima Europske unije i državljanima Ruske Federacije te 2. o smjernicama za kontrole ruskih građana na vanjskim granicama. Brojke upućuju na to da se države članice općenito pridržavaju smjernica: ukupan broj viza izdanih ruskim podnositeljima zahtjeva smanjio se s više od 4 milijuna viza izdanih 2019. na oko 0,5 milijuna 2024. Stopa odbijanja zahtjeva za vizu povećala se s 1,5 % u 2019. na 7,5 % u 2024.

([7]) Presuda Suda od 21. lipnja 2022., Ligue des droits humains, predmet C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.

(34) Komisija napominje da će novi Schengenski informacijski sustav ([8]) i puštanje u rad EES-a i ETIAS-a, u kojima sudjeluje Norveška, pridonijeti dodatnoj zaštiti vanjskih granica ([9]).

(35) Komisija navodi da norveška tijela u svojim obavijestima nisu objasnila tvrdnju da alternativne mjere ne mogu zamijeniti nadzor unutarnjih granica.

IV. MJERE UBLAŽAVANJA

Stajalište norveških tijela

(36) Norveška tvrdi da je učinak na prekogranična putovanja i slobodno kretanje unutar područja bez nadzora unutarnjih granica minimalan zbog načina na koji se provodi nadzor državne granice.

(37) Norveška je 2013. uspostavila internetsku platformu SafeSeaNet Norway koja prijevoznicima u pomorskom prometu omogućuje da lakše izvijeste o svojoj namjeri ulaska u luku ili napuštanja luke koja se nalazi na državnom području Norveške.

Primjedbe Komisije

(38) Obavijesti koje su dostavila norveška tijela pokazuju njihovu obvezu osigurati da utjecaj nadzora unutarnjih granica ostane ograničen, kako je propisano člankom 26. stavkom 3. Zakonika o schengenskim granicama.

(39) Komisija uvažava da se nadzor državne granice provodi ciljano i na temelju rizika kako bi se ograničio utjecaj na prekogranična putovanja i da se fizički pregledava samo vrlo mali postotak putnika.

(40) Platforma SafeSeaNet Norway olakšala je poslovanje prijevoznicima u pomorskom prometu.

(41) Komisija smatra da norveška obavijest ne sadržava informacije o daljnjim mjerama ublažavanja.

([8]) Uredba (EU) 2024/982 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. ožujka 2024. o automatskom pretraživanju i razmjeni podataka za policijsku suradnju i izmjeni odluka Vijeća 2008/615/PUP i 2008/616/PUP te uredaba (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 i (EU) 2019/818 Europskog parlamenta i Vijeća (Uredba Prüm II) (SL L, 2024/982, 5.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Uredba (EU) 2018/1862 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. studenoga 2018. o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2007/533/PUP i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1986/2006 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke Komisije 2010/261/EU (SL L 312, 7.12.2018., str. 56., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Uredba (EU) 2025/13 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. prosinca 2024. o prikupljanju i prijenosu unaprijed dostavljenih informacija o putnicima u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela te o izmjeni Uredbe (EU) 2019/818 (SL L, 2025/13, 8.1.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Direktiva (EU) 2016/681 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o uporabi podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela (SL L 119, 4.5.2016., str. 132., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([9]) Ispravak Uredbe (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2017. o uspostavi sustava ulaska/izlaska (EES) za registraciju podataka o ulasku i izlasku te podataka o odbijanju ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica i određivanju uvjeta za pristup EES-u za potrebe izvršavanja zakonodavstva te o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma i uredbi (EZ) br. 767/2008 i (EU) br. 1077/2011 (SL L 327, 9.12.2017., str. 20., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Uredba (EU) 2018/1240 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. rujna 2018. o uspostavi europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i izmjeni uredaba (EU) br. 1077/2011, (EU) br. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 i (EU) 2017/2226 (SL L 236, 19.9.2018., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

(42) Norveška je obavijestila o svojim prekograničnim regijama u skladu s člankom 42.b Zakonika o schengenskim granicama.

(43) U norveškoj obavijesti nije objašnjeno bi li ponovno uvođenje nadzora državne granice na morskim granicama s trajektnim vezama s drugim državama članicama moglo više utjecati na neke pogranične regije nego na druge.

V. PREPORUKE

(44) Komisija potiče norveška tijela da održavaju i dodatno razvijaju suradnju i razmjenu informacija s drugim državama članicama, među ostalim, prema potrebi, ažuriranjem multilateralnih i bilateralnih sporazuma o policijskoj suradnji sa susjednim državama članicama.

(45) Norveška tijela trebala bi u potpunosti iskoristiti sve raspoložive dodatne alternativne mjere kako su utvrđene u Preporuci Komisije (EU) 2024/268 ([10]) i mogućnosti iz revidiranog Zakonika o schengenskim granicama kojima se jačaju i dopunjuju postojeće mjere.

(46) U skladu s Uredbom o dubinskim provjerama ([11]), koja je dio pakta o migracijama i azilu, sigurnosna provjera svih relevantnih baza podataka dio je dubinske provjere na vanjskim granicama i unutar državnog područja.

Norveška bi trebala donijeti nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg bi policija mogla primati informacije o putovanjima od operatora u pomorskom prometu bez potrebe za ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica i predstaviti vremenski plan za donošenje tog nacionalnog zakonodavstva.

(47) Komisija smatra da bi prilagodbom svojeg nacionalnog zakonodavstva norveška tijela mogla nastaviti provoditi potrebne provjere putnika na trajektima na temelju informacija o putnicima, čime bi im se omogućilo da zaštite sigurnosne interese Norveške, bez potrebe za službenim ponovnim uvođenjem nadzora unutarnjih granica. Na temelju toga Komisija preporučuje Norveškoj da radi na postupnom ukidanju ponovnog uvođenja nadzora unutarnjih granica. Kako bi se postigao taj cilj, Komisija će ostati u bliskom kontaktu sa svim predmetnim državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu 2. lipnja 2026.

Za Komisiju
Magnus BRUNNER
Član Komisije

([10]) Preporuka Komisije (EU) 2024/268 od 23. studenog 2023. o suradnji među državama članicama s obzirom na ozbiljne prijetnje unutarnjoj sigurnosti i javnom poretku u području bez nadzora unutarnjih granica (SL L 2024/268, 17.1.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([11]) Uredba (EU) 2024/1356 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o uvođenju dubinske provjere državljana trećih zemalja na vanjskim granicama i izmjeni uredaba (EZ) br. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 i (EU) 2019/817 (SL L, 2024/1356, 22.5.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).