C/2026/4089

24.7.2026

PARECER DA COMISSÃO

de 2 de junho de 2026

sobre a necessidade e a proporcionalidade da reintrodução pela Noruega do controlo fronteiriço nas fronteiras marítimas com ligações por *ferry* com a Dinamarca, a Alemanha e a Suécia, em conformidade com o artigo 27.º-A, n.º 3, do Regulamento (UE) 2016/399 (Código das Fronteiras Schengen)

(Apenas faz fé o texto em língua inglesa)

(C/2026/4089)

(1) Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, a União deve proporcionar aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.

(2) Nos termos do artigo 25.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) ([1]), em caso de ameaça grave à ordem pública ou à sua segurança interna, um Estado-Membro pode reintroduzir, a título excecional e temporário, o controlo fronteiriço em todas ou em partes específicas das suas fronteiras internas. Tal só pode ter lugar enquanto medida de último recurso, não podendo o alcance e a duração da reintrodução temporária do controlo fronteiriço exceder o estritamente necessário para dar resposta à ameaça grave identificada.

(3) O artigo 25.º-A, n.º 4, do Código das Fronteiras Schengen prevê que, caso um Estado-Membro tencione reintroduzir o controlo nas fronteiras internas para fazer face a uma ameaça grave previsível, deve notificar desse facto o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e os demais Estados-Membros, o mais tardar quatro semanas antes da reintrodução prevista, ou o mais rapidamente possível se as circunstâncias que justificam a reintrodução do controlo só forem conhecidas do Estado-Membro menos de quatro semanas antes da data de reintrodução prevista.

(4) A Noruega aplica o acervo de Schengen e participa no espaço sem controlos nas fronteiras internas ao abrigo do acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação destes Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen ([2]).

(5) O artigo 27.º-A, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen exige que, após a receção das notificações relativas à prorrogação do controlo fronteiriço nas fronteiras internas nos termos do artigo 25.º-A, n.º 4, que leve à continuação do mesmo por um período total de 12 meses, com base nos mesmos motivos, a Comissão emita um parecer sobre a necessidade e a proporcionalidade do referido controlo fronteiriço.

(6) O quadro existente para a reintrodução e a prorrogação do controlo nas fronteiras internas foi objeto de uma revisão aprofundada pelo Regulamento (UE) 2024/1717 do Parlamento Europeu e do Conselho, que entrou em vigor em 10 de julho de 2024 ([3]). Consequentemente, o início de todos os prazos previstos no título III, capítulo II, do Código das Fronteiras Schengen foi calculado a partir dessa data.

(7) Por ofício de 14 de outubro de 2024, as autoridades norueguesas notificaram a reintrodução do controlo fronteiriço, ao abrigo do artigo 25.º-A do Código das Fronteiras Schengen, nas suas fronteiras internas marítimas com ligações por *ferry* ao espaço Schengen (portos de Oslo, Sandefjord, Larvik, Kristiansand, Stavanger e Bergen), de 12 de novembro de 2024 a 11 de maio de 2025.

([1]) JO L 77 de 23.3.2016, p. 1.
([2]) JO L 176 de 10.7.1999, p. 36.
([3]) Regulamento (UE) 2024/1717 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (JO L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Por ofício de 11 de abril de 2025, as autoridades norueguesas notificaram a prorrogação da reintrodução do controlo nas fronteiras internas por um período adicional de seis meses, de 12 de maio de 2025 a 11 de novembro de 2025. Por ofício de 15 de outubro de 2025, as autoridades norueguesas notificaram uma segunda prorrogação da reintrodução do controlo nas fronteiras internas por um novo período de seis meses, de 12 de novembro de 2025 a 11 de maio de 2026. Por ofício de 15 de outubro de 2025, as autoridades norueguesas notificaram uma terceira prorrogação da reintrodução do controlo nas fronteiras internas por um novo período de seis meses, de 12 de maio de 2026 a 11 de novembro de 2026.

(9) A Noruega foi incluída no diálogo estruturado da Comissão sobre a reintrodução do controlo nas fronteiras internas. Após ter sido recebida a notificação relativa à prorrogação pela Noruega, o diálogo estruturado foi prosseguido no quadro do processo de consulta previsto no artigo 27.º-A, n.º 4, do Código das Fronteiras Schengen.

(10) A situação atual nas fronteiras internas foi descrita no Relatório sobre o Estado de Schengen de 23 de abril de 2025 ([4]) e é debatida regularmente no âmbito do Conselho Schengen.

(11) Uma vez que a Noruega reintroduziu e prorrogou o controlo nas suas fronteiras internas marítimas com ligações por *ferry* ao espaço Schengen, pelos mesmos motivos, por um período ininterrupto superior a 12 meses no total, a Comissão deve emitir um parecer sobre a necessidade e a proporcionalidade do referido controlo fronteiriço.

(12) Após ter avaliado todas as notificações acima referidas, juntamente com as informações prestadas no âmbito do processo de consulta e por outros documentos oficiais, publicamente disponíveis, a Comissão adotou o seguinte parecer.

AVALIAÇÃO DAS NOTIFICAÇÕES

I. REQUISITOS FORMAIS

(13) A Comissão observa que a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas e as suas sucessivas prorrogações foram notificadas dentro dos prazos previstos no artigo 25.º-A, n.º 4, do Código das Fronteiras Schengen, ou seja, o mais tardar quatro semanas antes da entrada em vigor da reintrodução ou prorrogação dos controlos nas fronteiras internas.

(14) A Comissão observa que as notificações foram efetuadas em conformidade com o modelo estabelecido para o efeito pela Decisão de Execução (UE) 2025/315 da Comissão ([5]).

(15) O artigo 27.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen exige que, nas situações em que o controlo fronteiriço vigore há seis meses, os Estados-Membros apresentem, em qualquer notificação subsequente, uma avaliação dos riscos que descreva a escala e a evolução prevista da ameaça grave. Embora as autoridades nacionais possam ter dificuldade em fornecer uma avaliação rigorosa da escala e da duração prevista da ameaça grave, a Comissão observa que as informações prestadas nas notificações não permitem efetuar uma avaliação pormenorizada dos riscos em conformidade com o artigo 27.º. n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, que tenha em conta as tendências de evolução da ameaça grave no período anterior de reintrodução do controlo nas fronteiras internas, utilizando as análises de risco elaboradas a nível nacional e pelos organismos competentes da União.

(16) A Comissão nota que a Noruega não apresentou qualquer relatório em conformidade com o artigo 33.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, que exige aos Estados-Membros que apresentem um relatório sobre a reintrodução e a prorrogação do controlo nas fronteiras internas no final do período de 12 meses, ou seja, no caso em apreço, em 12 de novembro de 2025.

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

([5]) Recomendação (UE) 2024/268 da Comissão, de 23 de novembro de 2023, relativa à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de ameaças graves à segurança interna e à ordem pública no espaço sem controlos nas fronteiras internas (JO L, 2024/268, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

II. NECESSIDADE E PROPORCIONALIDADE

Posição das autoridades norueguesas

(17) As autoridades norueguesas invocaram a existência de uma ameaça grave para a ordem pública e a segurança interna em relação à posição do país enquanto produtor e fornecedor de energia, em resultado de operações secretas e de influência extensas e contínuas e da ameaça plausível de sabotagem de infraestruturas críticas, em terra ou ao largo, pelos serviços de informação da Rússia.

(18) No seu relatório nacional de avaliação da ameaça de 2025, o Serviço de Segurança da Polícia da Noruega (PST) afirma que, desde o final de 2023, os serviços de informações da Rússia levaram a cabo «dezenas» de ações de sabotagem e atividades desestabilizadoras recorrendo a interpostos agentes. As autoridades norueguesas consideraram provável que esses serviços tentassem levar a cabo ações de sabotagem contra alvos na Noruega em 2025, a fim de impedir o país de fornecer energia à Ucrânia e de influenciar negativamente a opinião pública sobre o apoio que a Noruega tem concedido a este país. As recentes intrusões de drones de proveniência desconhecida no espaço aéreo da Noruega, causando perturbações na aviação civil, confirmam a situação tensa em termos de segurança.

(19) As autoridades norueguesas sublinham a proporcionalidade da reintrodução do controlo nas fronteiras internas, considerando-o limitado, tanto em termos operacionais como geográficos, ao estritamente necessário para prevenir eventuais ameaças à segurança interna e à ordem pública.

(20) Os controlos são efetuados com base no risco e utilizando listas de passageiros. A maioria dos controlos é efetuada virtualmente graças ao recurso frequente às possibilidades oferecidas pela receção e tratamento prévios das informações de viagem dos operadores marítimos. Em média, entre maio e dezembro de 2025, só foram objeto de controlo físico 0,12 % dos passageiros.

(21) A polícia norueguesa salienta que a reintrodução do controlo nas fronteiras internas permite recolher informações valiosas, ajudando a prevenir a entrada no país de intervenientes estrangeiros mal-intencionados.

(22) A legislação nacional exige que os controlos nas fronteiras internas sejam formalmente reintroduzidos para as autoridades poderem obrigar os operadores de *ferries* a transmitir à polícia as listas de passageiros. O Ministério da Justiça e da Segurança Pública tem estado a analisar a possibilidade de estabelecer um novo quadro jurídico nacional que permita recolher informações de viagem dos operadores marítimos sem a necessidade de reintroduzir os controlos nas fronteiras internas.

Observações da Comissão

(23) As autoridades norueguesas facultaram informações sobre os vários aspetos das ameaças graves à segurança interna e à ordem pública identificadas, assim como uma fundamentação da necessidade e da proporcionalidade da reintrodução do controlo fronteiriço.

(24) A Comissão tomou nota da ameaça atual e grave para as infraestruturas energéticas, tanto em terra como ao largo, conforme apurado pelo Serviço de Segurança da Polícia da Noruega e comprovado pelos incidentes anteriores de sabotagem e ataques híbridos.

(25) A Comissão considera que as notificações da Noruega não contêm informações suficientemente pormenorizadas que demonstrem de que modo a reintrodução do controlo nas fronteiras internas pode ajudar a combater a ameaça suscitada pelos serviços de informações da Rússia. A Comissão observa que os recentes ataques às infraestruturas

energéticas da Noruega foram ciberataques. A aplicação sistemática pelos Estados Schengen das orientações da Comissão de 30 de setembro de 2022 sobre a emissão de vistos em geral a cidadãos russos e o controlo destes nas fronteiras externas constitui uma forma adicional de responder às preocupações de segurança identificadas na notificação ([6]).

(26) Embora a Comissão reconheça o valor das informações obtidas através do tratamento das informações de viagem, observa que a legislação norueguesa só permite que a polícia receba essas informações após a reintrodução do controlo nas fronteiras internas.

III. MEDIDAS ALTERNATIVAS

Posição das autoridades norueguesas

(27) Nas suas notificações, as autoridades norueguesas apresentaram duas medidas alternativas, embora tenham referido que as mesmas não permitem substituir integralmente a reintrodução do controlo nas fronteiras internas.

(28) Em primeiro lugar, todos os países nórdicos participam num formato denominado Cooperação Policial Nórdica e partilham informações operacionais no âmbito do subgrupo Quadro de Situação Nórdico. A cooperação é muito estreita, sobretudo nas regiões fronteiriças. Em setembro de 2025, foi inaugurada uma nova esquadra de polícia conjunta na fronteira entre a Noruega e a Suécia, em Magnormoen.

(29) Em segundo lugar, em 2024, a Bélgica, os Países Baixos, a Alemanha, a Noruega, o Reino Unido e a Dinamarca chegaram a acordo sobre uma declaração conjunta relativa à cooperação para a proteção das infraestruturas críticas no mar do Norte. Este países cooperam em matéria de medidas de segurança, partilham informações e conhecimentos e partilham as informações pertinentes a nível operacional. A declaração conjunta privilegia a resiliência e a prevenção, sendo complementar dos esforços envidados pela OTAN, em que participam todos os países acima referidos.

Observações da Comissão

(30) A Comissão toma nota da estreita cooperação policial prestada pela Noruega e do intercâmbio de dados e informações mantido por esta com os países limítrofes.

(31) A Noruega ainda não adotou a legislação nacional necessária para permitir que a polícia receba informações de viagem dos operadores marítimos sem a reintrodução do controlo nas fronteiras internas.

(32) O artigo 23.º, alínea a), do Código das Fronteiras Schengen permite a recolha e a utilização das informações de viagem relativas às ligações por *ferry* dentro do espaço Schengen. O referido artigo permite o exercício das competências policiais ou de outras competências públicas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no seu território, incluindo nas respetivas zonas fronteiriças internas, conforme lhes são conferidas pelo direito nacional, na medida em que o seu exercício não tenha um efeito equivalente ao do controlo fronteiriço ([7]).

(33) A Comissão tem em conta que a Noruega, enquanto país associado a Schengen, não tem acesso ao mesmo nível de informação sobre ameaças à segurança que os Estados-Membros da UE, dada a sua participação limitada na cooperação transfronteiras em matéria de luta contra o terrorismo e a criminalidade.

([6]) C(2022) 7111 final — Comunicação da Comissão 1. que atualiza as orientações para a emissão geral de vistos aos cidadãos russos na sequência da Decisão (UE) 2022/1500 do Conselho, de 9 de setembro de 2022, relativa à suspensão total da aplicação do Acordo entre a Comunidade Europeia e a Federação da Rússia sobre a facilitação da emissão de vistos aos cidadãos da União Europeia e da Federação da Rússia e 2. formula orientações para o controlo dos cidadãos russos nas fronteiras externas. Os números indicam que, em geral, os Estados-Membros têm seguido as orientações formuladas: o número global de vistos emitidos a requerentes russos diminuiu de mais de 4 milhões em 2019 para cerca de 0,5 milhões de vistos emitidos em 2024. A taxa de recusa de vistos passou de 1,5 % em 2019 para 7,5 % em 2024.

([7]) Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de junho de 2022, Ligue des droits humains, processo C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.

(34) A Comissão observa que o novo Sistema de Informação Schengen ([8]) e a entrada em funcionamento do SES e do ETIAS, em que a Noruega participa, contribuirão para reforçar a segurança das fronteiras externas ([9]).

(35) A Comissão observa que as autoridades norueguesas não fundamentaram a afirmação que efetuaram nas notificações de que as medidas alternativas não podem substituir o controlo nas fronteiras internas.

IV. MEDIDAS DE ATENUAÇÃO

Posição das autoridades norueguesas

(36) A Noruega alega que o impacto nas viagens transfronteiriças e na livre circulação no espaço sem controlos nas fronteiras internas é mínimo, dada a forma como é efetuado o controlo fronteiriço.

(37) Em 2013, a Noruega criou uma plataforma em linha, a SafeSeaNet Norway, que facilita as obrigações de declaração dos operadores de transporte marítimo que planeiam entrar ou sair de um porto situado no território norueguês.

Observações da Comissão

(38) As notificações efetuadas pelas autoridades norueguesas demonstram o empenho em garantir que o impacto do controlo nas fronteiras internas continua a ser limitado, como exigido pelo artigo 26.º, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen.

(39) A Comissão observa que o controlo nas fronteiras é efetuado de forma direcionada e com base no risco, de modo a limitar o impacto nas viagens transfronteiriças, e que só uma percentagem muito pequena dos passageiros é objeto de controlo físico.

(40) A plataforma SafeSeaNet Norway facilitou as operações dos operadores de transporte marítimo.

(41) A Comissão considera que a notificação norueguesa não contém informações sobre outras medidas de atenuação.

([8]) Regulamento (UE) 2024/982 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2024, relativo à consulta e ao intercâmbio automatizados de dados para efeitos de cooperação policial e que altera as Decisões 2008/615/JAI e 2008/616/JAI do Conselho e os Regulamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818 do Parlamento Europeu e do Conselho (Regulamento Prüm II) (JO L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Regulamento (UE) 2018/1862 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, e que altera e revoga a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.° 1986/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão (JO L 312 de 7.12.2018, p. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Regulamento (UE) 2025/13 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de dezembro de 2024, relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818 (JO L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (JO L 119 de 4.5.2016, p. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([9]) Retificação do Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.o 767/2008 e (UE) n.o 1077/2011 (JO L 327 de 9.12.2017, p. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.o 1077/2011, (UE) n.o 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226 (JO L 236 de 19.9.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

(42) A Noruega notificou as suas regiões transfronteiriças nos termos do artigo 42.º-B do Código das Fronteiras Schengen.

(43) A notificação efetuada pela Noruega não indica se algumas regiões fronteiriças são mais afetadas do que outras pela reintrodução dos controlos nas fronteiras marítimas com ligações por *ferry* a outros Estados-Membros.

V. RECOMENDAÇÕES

(44) A Comissão incentiva as autoridades norueguesas a manter e a prosseguir a cooperação e o intercâmbio de informações com os outros Estados-Membros, nomeadamente, se for caso disso, atualizando os acordos de cooperação policial multilaterais e bilaterais com os Estados-Membros vizinhos.

(45) As autoridades norueguesas deverão tirar pleno partido das medidas alternativas adicionais disponíveis, como previsto na Recomendação (UE) 2024/268 da Comissão ([10]), e das possibilidades previstas no Código das Fronteiras Schengen, de modo a reforçar e complementar as medidas em vigor.

(46) Nos termos do Regulamento Triagem ([11]), que integra o Pacto em matéria de Migração e Asilo, a verificação de segurança em todas as bases de dados pertinentes deve ter lugar tanto na triagem nas fronteiras externas como na efetuada no interior do território.

A Noruega deve adotar legislação nacional que permita à polícia receber informações de viagem da parte dos operadores de transporte marítimo sem ter de recorrer à reintrodução do controlo nas fronteiras internas, apresentando um calendário para a respetiva adoção.

(47) A Comissão considera que, mesmo que adaptem a legislação nacional, as autoridades norueguesas poderão continuar a efetuar os controlos necessários dos passageiros de *ferries* com base nas informações sobre os passageiros, salvaguardando assim os interesses de segurança da Noruega, sem ter de recorrer à reintrodução formal do controlo nas fronteiras internas. Consequentemente, a Comissão recomenda à Noruega que se esforce por eliminar progressivamente a reintrodução do controlo nas fronteiras internas. Para alcançar tal objetivo, a Comissão manter-se-á em contacto estreito com todos os Estados-Membros envolvidos.

Feito em Bruxelas, em 2 de junho de 2026.

Pela Comissão
Magnus BRUNNER
Membro da Comissão

([10]) Recomendação (UE) 2024/268 da Comissão, de 23 de novembro de 2023, relativa à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de ameaças graves à segurança interna e à ordem pública no espaço sem controlos nas fronteiras internas (JO L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([11]) Regulamento (UE) 2024/1356 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que introduz a triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 (JO L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).