C/2026/4089

24.7.2026

MNENJE KOMISIJE

z dne 2. junija 2026

o nujnosti in sorazmernosti ponovne uvedbe nadzora meje s strani Norveške na njenih morskih mejah s trajektnimi povezavami z Dansko, Nemčijo in Švedsko v skladu s členom 27a(3) Uredbe (EU) 2016/399 (Zakonik o schengenskih mejah)

(Besedilo v angleškem jeziku je edino verodostojno)

(C/2026/4089)

(1) V skladu s členom 3(2) Pogodbe o Evropski uniji Unija nudi svojim državljanom območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu zagotovljeno prosto gibanje oseb.

(2) V skladu s členom 25 Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (kodificirano besedilo) ([1]), lahko države članice v primeru resne grožnje javnemu redu ali notranji varnosti izjemoma in začasno ponovno uvedejo nadzor na mejah na vseh ali določenih odsekih svojih notranjih meja. To bi moral biti skrajni ukrep, obseg in trajanje začasne ponovne uvedbe nadzora meje pa ne bi smela presegati tega, kar je nujno potrebno za odziv na ugotovljeno resno grožnjo.

(3) Člen 25a(4) Zakonika o schengenskih mejah določa, da kadar namerava država članica ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, da bi odpravila predvidljivo resno grožnjo, o načrtovani ponovni uvedbi takega nadzora uradno obvesti Evropski parlament, Svet, Komisijo in druge države članice vsaj štiri tedne pred načrtovano ponovno uvedbo nadzora meje ali takoj, ko je mogoče, kadar so okoliščine, zaradi katerih je treba ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah, znane državi članici manj kot štiri tedne pred načrtovano ponovno uvedbo.

(4) Norveška uporablja schengenski pravni red in sodeluje v območju brez nadzora na notranjih mejah v skladu s Sporazumom med Svetom Evropske unije in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško o pridružitvi obeh k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda ([2]).

(5) V skladu s členom 27a(3) Zakonika o schengenskih mejah mora Komisija po prejemu uradnih obvestil, predloženih v zvezi s podaljšanjem nadzora na notranji meji na podlagi člena 25a(4), ki vodi do nadaljevanja nadzora na notranjih mejah za skupno več kot 12 mesecev na isti podlagi, izdati mnenje o nujnosti in sorazmernosti takega nadzora meje.

(6) Okvir za ponovno uvedbo in podaljšanje nadzora na notranjih mejah je bil znatno revidiran z Uredbo (EU) 2024/1717 Evropskega parlamenta in Sveta ([3]), ki je začela veljati 10. julija 2024. Zato je bil začetek vseh obdobij iz naslova III, poglavje II, Zakonika o schengenskih mejah izračunan od tega datuma.

(7) Norveški organi so z dopisom z dne 14. oktobra 2024 poslali uradno obvestilo o ponovni uvedbi nadzora na podlagi člena 25a Zakonika o schengenskih mejah na notranjih morskih mejah s trajektnimi povezavami s schengenskim območjem (pristanišča Oslo, Sandefjord, Larvik, Kristiansand, Stavanger, Bergen), in sicer od 12. novembra 2024 do 11. maja 2025.

([1]) UL L 77, 23.3.2016, str. 1.
([2]) UL L 176, 10.7.1999, str. 36.
([3]) Uredba (EU) 2024/1717 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. junija 2024 o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (UL L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Norveški organi so z dopisom z dne 11. aprila 2025 poslali uradno obvestilo o podaljšanju ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah za dodatno obdobje šestih mesecev, in sicer od 12. maja 2025 do 11. novembra 2025. Norveški organi so z dopisom z dne 15. oktobra 2025 poslali uradno obvestilo o drugem podaljšanju ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah za dodatno obdobje šestih mesecev, in sicer od 12. novembra 2025 do 11. maja 2026. Norveški organi so z dopisom z dne 15. oktobra 2025 poslali uradno obvestilo o tretjem podaljšanju ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah za dodatno obdobje šestih mesecev, in sicer od 12. maja 2026 do 11. novembra 2026.

(9) Norveška je bila vključena v strukturirani dialog Komisije o ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah. Ta strukturirani dialog se je po prejemu uradnega obvestila Norveške o podaljšanju nadaljeval v okviru posvetovalnega postopka iz člena 27a(4) Zakonika o schengenskih mejah.

(10) Trenutno stanje na notranjih mejah je bilo opisano v poročilu o stanju schengenske ureditve z dne 23. aprila 2025 ([4]) in o njem redno razpravlja Schengenski svet.

(11) Ker je Norveška ponovno uvedla in podaljšala nadzor na notranjih morskih mejah s trajektnimi povezavami za skupno več kot 12 mesecev na isti podlagi, mora Komisija izdati mnenje o nujnosti in sorazmernosti takega nadzora meje.

(12) Komisija sprejema to mnenje po oceni vseh zgoraj navedenih uradnih obvestil, dopolnjenih z informacijami, predloženimi v okviru posvetovalnega postopka in v drugih javno dostopnih uradnih dokumentih.

OCENA URADNIH OBVESTIL

I. FORMALNE ZAHTEVE

(13) Komisija ugotavlja, da so bila uradna obvestila o ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah in njegovih podaljšanjih poslana v skladu z roki iz člena 25a(4) Zakonika o schengenskih mejah, tj. vsaj štiri tedne pred začetkom veljavnosti ponovne uvedbe ali podaljšanja nadzora na notranjih mejah.

(14) Komisija ugotavlja, da so bila uradna obvestila pripravljena v skladu s predlogo, določeno v ta namen z Izvedbeni sklep Komisije (EU) 2025/315 ([5]).

(15) V skladu s členom 27(2) Zakonika o schengenskih mejah morajo države članice v primerih, ko se nadzor meje izvaja šest mesecev, v vsakem naslednjem uradnem obvestilu zagotoviti oceno tveganja, v kateri se predstavita obseg in predvideni razvoj resne grožnje. Čeprav je za nacionalne organe morda težko zagotoviti natančno oceno obsega in pričakovanega trajanja resne grožnje, Komisija ugotavlja, da informacije, predložene v uradnih obvestilih, ne predstavljajo podrobne ocene tveganja v skladu s členom 27(2) Zakonika o schengenskih mejah, pri kateri se upoštevajo trendi v razvoju resne grožnje v predhodnem obdobju ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah ter uporabijo analize tveganja, pripravljene na nacionalni ravni in s strani ustreznih agencij Unije.

(16) Komisija ugotavlja, da Norveška ni predložila poročila v skladu s členom 33(2) Zakonika o schengenskih mejah, ki od države članice zahteva, da predloži poročilo o ponovni uvedbi in podaljšanju nadzora na notranjih mejah ob izteku 12 mesecev, kar bi bilo 12. novembra 2025.

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

([5]) Priporočilo Komisije (EU) 2024/268 z dne 23. novembra 2023 o sodelovanju med državami članicami v zvezi z resnimi grožnjami notranji varnosti in javnemu redu na območju brez nadzora na notranjih mejah (UL L, 2024/268, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

II. NUJNOST IN SORAZMERNOST

Stališče norveških organov

(17) Norveški organi se sklicujejo na resno grožnjo javnemu redu in notranji varnosti v zvezi s položajem Norveške kot proizvajalke in dobaviteljice energije v povezavi z obsežnimi in stalnimi obveščevalnimi operacijami in operacijami vplivanja ter verjetno grožnjo sabotaže kritične infrastrukture na kopnem in morju s strani ruskih obveščevalnih služb.

(18) Norveška policijska varnostna služba (PST) v svojem poročilu o nacionalni oceni ogroženosti za leto 2025 navaja, da je ruska obveščevalna služba od konca leta 2023 izvedla „na desetine“ sabotaž in motečih dejavnosti z uporabo posredniških akterjev. Menila je, da bo ruska obveščevalna služba v letu 2025 verjetno poskušala izvesti sabotaže na ciljih na Norveškem, da bi Norveški preprečila dobavo energije Ukrajini in negativno vplivala na javno mnenje o podpori Ukrajini. Napete varnostne razmere potrjujejo nedavni vdori dronov neznanega izvora v norveški zračni prostor, ki so povzročili motnje v civilnem letalstvu.

(19) Norveški organi poudarjajo sorazmernost ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah, ki je v operativnem in geografskem obsegu omejen na to, kar je nujno potrebno za preprečevanje morebitnih groženj notranji varnosti in javnemu redu.

(20) Kontrole temeljijo na tveganju, pri tem se uporabljajo seznami potnikov. Večina pregledov poteka virtualno zaradi obsežne uporabe možnosti, ki jih omogočata vnaprejšnje prejemanje in obdelava potovalnih informacij od pomorskih prevoznikov. V povprečju je bilo v obdobju od maja do decembra 2025 fizično kontroliranih le 0,12 % potnikov.

(21) Norveška policija poudarja, da se s ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah zbirajo dragoceni obveščevalni podatki in da jim nadzor pomaga preprečevati potovanja tujih zlonamernih akterjev na Norveško.

(22) V skladu z norveško nacionalno zakonodajo lahko organi od prevoznikov trajektov zahtevajo, da seznam potnikov pošljejo policiji samo, kadar je uradno ponovno uveden nadzor na notranjih mejah. Ministrstvo za pravosodje in javno varnost preučuje, ali je mogoče vzpostaviti nov nacionalni pravni okvir, ki bi omogočal prejemanje potovalnih informacij od pomorskih prevoznikov, ne da bi bilo treba ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah.

Pripombe Komisije

(23) Norveški organi so predložili informacije o različnih vidikih ugotovljenih resnih groženj notranji varnosti in javnemu redu ter argumente za utemeljitev nujnosti in sorazmernosti ponovne uvedbe nadzora meje.

(24) Komisija je seznanjena s prisotno in resno grožnjo energetski infrastrukturi na kopnem in morju, kot jo je ugotovila norveška policijska varnostna služba in jo potrjujejo pretekle sabotaže in hibridni napadi.

(25) Komisija ugotavlja, da v uradnih obvestilih Norveške ni dovolj podrobnih informacij, na podlagi katerih bi lahko ugotovila, kako ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah prispeva k odpravi grožnje, ki jo predstavljajo ruske obveščevalne službe. Komisija ugotavlja, da so bili nedavni napadi na norveško energetsko infrastrukturo v obliki

kibernetskih napadov. Dosledna uporaba smernic Komisije z dne 30. septembra 2022 o splošni izdaji vizumov ruskim prosilcem in kontrol ruskih državljanov na zunanjih mejah s strani schengenskih držav bi morala služiti kot dodatno sredstvo za odpravo varnostnih pomislekov, opredeljenih v uradnem obvestilu ([6]).

(26) Čeprav Komisija priznava vrednost informacij, pridobljenih z obdelavo potovalnih informacij, ugotavlja, da norveška zakonodaja policiji dovoljuje prejemanje teh informacij le po ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah.

III. ALTERNATIVNI UKREPI

Stališče norveških organov

(27) Norveški organi so v svojih uradnih obvestilih predlagali dva alternativna ukrepa. Vendar trdijo, da ta alternativna ukrepa ne moreta v celoti nadomestiti ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah.

(28) Prvič, vse nordijske države uradno sodelujejo v nordijskem policijskem sodelovanju in si izmenjujejo operativne informacije v podskupini nordijska slika stanja. Sodelovanje je zelo tesno, zlasti v obmejnih regijah. Septembra 2025 je bila odprta nova skupna policijska postaja na norveško-švedski meji v Magnormoenu.

(29) Drugič, Belgija, Nizozemska, Nemčija, Norveška, Združeno kraljestvo in Danska so se leta 2024 dogovorili o skupni izjavi o sodelovanju na področju zaščite kritične infrastrukture v Severnem morju. Sodelujejo pri varnostnih ukrepih, si izmenjujejo informacije in znanje ter sporočajo ustrezne informacije na operativni ravni. Skupna izjava se osredotoča na odpornost in preprečevanje ter zato dopolnjuje delo Nata, katerega članice so vse navedene države.

Pripombe Komisije

(30) Komisija je seznanjena s tesnim policijskim sodelovanjem Norveške ter izmenjavo informacij in obveščevalnih podatkov z njenimi neposrednimi sosedami.

(31) Norveška še ni sprejela potrebne nacionalne zakonodaje, ki bi policiji omogočila prejemanje potovalnih informacij od pomorskih prevoznikov, če ni ponovno uveden nadzor na notranjih mejah.

(32) Prejemanje in uporaba potovalnih informacij v zvezi s trajektno povezavo znotraj schengenskega območja sta dovoljena v skladu s členom 23(a) Zakonika o schengenskih mejah. Ta člen omogoča izvajanje policijskih ali drugih javnih pooblastil s strani pristojnih organov držav članic na njihovem ozemlju, vključno z njihovimi območji notranjih meja v skladu z nacionalnim pravom, če izvajanje teh pooblastil nima enakovrednega učinka kot mejna kontrola ([7]).

(33) Komisija upošteva, da Norveška kot pridružena schengenska država nima dostopa do enake ravni informacij o varnostnih grožnjah kot država članica EU, saj je njena udeležba v čezmejnem sodelovanju na področju boja proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu omejena.

([6]) C(2022) 7111 final, Sporočilo Komisije 1. o posodobitvi smernic o splošni izdaji vizumov ruskim prosilcem glede na Sklep Sveta (EU) 2022/1500 z dne 9. septembra 2022 o prenehanju uporabe celotnega Sporazuma med Evropsko skupnostjo in Rusko federacijo o poenostavitvi izdajanja vizumov državljanom Evropske unije in Ruske federacije ter 2. o smernicah za kontrolo ruskih državljanov na zunanjih mejah. Podatki kažejo, da države članice na splošno upoštevajo smernice: skupno število vizumov, izdanih ruskim prosilcem, se je zmanjšalo z več kot 4 milijonov vizumov, izdanih leta 2019, na približno 0,5 milijona leta 2024. Stopnja zavrnitev vlog za izdajo vizuma se je z 1,5 % v letu 2019 povečala na 7,5 % v letu 2024.

([7]) Sodba Sodišča z dne 21. junija 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491.

(34) Komisija ugotavlja, da bosta novi Schengenski informacijski sistem ([8]) ter začetek delovanja sistemov SVI in ETIAS, v katerih Norveška sodeluje, dodatno zavarovala zunanje meje ([9]).

(35) Komisija ugotavlja, da norveški organi v svojih uradnih obvestilih ne pojasnjujejo trditve, da alternativni ukrepi ne morejo nadomestiti nadzora na notranjih mejah.

IV. BLAŽILNI UKREPI

Stališče norveških organov

(36) Norveška trdi, da je vpliv na čezmejna potovanja in prosto gibanje na območju brez nadzora na notranjih mejah minimalen zaradi načina izvajanja nadzora meje.

(37) Norveška je leta 2013 vzpostavila spletno platformo SafeSeaNet Norway, ki poenostavlja izpolnjevanje obveznosti poročanja za prevoznike v pomorskem prometu, ki nameravajo vstopiti v pristanišče na norveškem ozemlju ali ga zapustiti.

Pripombe Komisije

(38) Uradna obvestila, ki so jih predložili norveški organi, kažejo, da so norveški organi zavezani zagotoviti, da bo učinek nadzora na notranjih mejah še naprej omejen, kot zahteva člen 26(3) Zakonika o schengenskih mejah.

(39) Komisija ugotavlja, da se nadzor meje izvaja ciljno usmerjeno in na podlagi tveganja, da se omeji vpliv na čezmejna potovanja, in da je fizično kontroliran le zelo majhen odstotek potnikov.

(40) Platforma SafeSeaNet Norway omogoča lažje izvajanje dejavnosti za prevoznike v pomorskem prometu.

(41) Komisija ugotavlja, da uradno obvestilo Norveške ne vsebuje informacij o nadaljnjih blažilnih ukrepih.

([8]) Uredba (EU) 2024/982 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. marca 2024 o avtomatiziranem iskanju in izmenjavi podatkov za policijsko sodelovanje ter spremembi sklepov Sveta 2008/615/PNZ in 2008/616/PNZ ter uredb (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 in (EU) 2019/818 Evropskega parlamenta in Sveta (Uredba Prüm II) (UL L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Uredba (EU) 2018/1862 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. novembra 2018 o vzpostavitvi, delovanju in uporabi schengenskega informacijskega sistema (SIS) na področju policijskega sodelovanja in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, o spremembi in razveljavitvi Sklepa Sveta 2007/533/PNZ ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1986/2006 Evropskega parlamenta in Sveta in Sklepa Komisije 2010/261/EU (UL L 312, 7.12.2018, str. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Uredba (EU) 2025/13 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. decembra 2024 o zbiranju in prenosu predhodnih informacij o potnikih za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj ter o spremembi Uredbe (EU) 2019/818 (UL L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Direktiva (EU) 2016/681 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o uporabi podatkov iz evidence podatkov o potnikih (PNR) za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj (UL L 119, 4.5.2016, str. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([9]) Popravek Uredbe (EU) 2017/2226 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2017 o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) za evidentiranje podatkov o vstopu in izstopu ter podatkov o zavrnitvi vstopa državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic in določitvi pogojev za dostop do SVI zaradi preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ter o spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in uredb (ES) št. 767/2008 ter (EU) št. 1077/2011 (UL L 327, 9.12.2017, str. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Uredba (EU) 2018/1240 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. septembra 2018 o vzpostavitvi Evropskega sistema za potovalne informacije in odobritve (ETIAS) ter spremembi uredb (EU) št. 1077/2011, (EU) št. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 in (EU) 2017/2226 (UL L 236, 19.9.2018, str. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

(42) Norveška je uradno obvestila čezmejne regije v skladu s členom 42b Zakonika o schengenskih mejah.

(43) V uradnem obvestilu Norveške ni pojasnjeno, ali ponovna uvedba nadzora na njenih morskih mejah s trajektnimi povezavami z drugimi državami članicami na ene obmejne regije morda vpliva bolj kot na druge.

V. PRIPOROČILA

(44) Komisija norveške organe spodbuja, naj ohranijo in nadalje razvijajo sodelovanje in izmenjavo informacij z drugimi državami članicami, po potrebi tudi s posodobitvijo večstranskih in dvostranskih sporazumov o policijskem sodelovanju s sosednjimi državami članicami.

(45) Norveški organi naj v celoti izkoristijo vse dodatne razpoložljive alternativne ukrepe iz Priporočila Komisije (EU) 2024/268 ([10]) in možnosti na podlagi revidiranega Zakonika o schengenskih mejah, ki krepijo in dopolnjujejo obstoječe ukrepe.

(46) V skladu z uredbo o preverjanju ([11]), ki je del pakta o migracijah in azilu, je varnostno preverjanje v vseh ustreznih podatkovnih zbirkah del preverjanja na zunanjih mejah in znotraj ozemlja.

Norveška naj sprejme nacionalno zakonodajo, ki bi policiji omogočala prejemanje potovalnih informacij od prevoznikov v pomorskem prometu, ne da bi se morala zateči k ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah, in predstavi časovni načrt za sprejetje take nacionalne zakonodaje.

(47) Komisija meni, da bi lahko norveški organi s prilagoditvijo svoje nacionalne zakonodaje še naprej izvajali potrebne kontrole potnikov na trajektih na podlagi informacij o potnikih, kar bi jim omogočilo zaščito varnostnih interesov Norveške, ne da bi jim bilo treba uradno ponovno uvesti nadzor na notranjih mejah. Na podlagi tega Komisija Norveški priporoča, naj si prizadeva za postopno odpravo ponovne uvedbe nadzora na notranjih mejah. Da bi dosegli ta cilj, bo Komisija ostala v tesnem stiku z vsemi zadevnimi državami članicami.

V Bruslju, 2. junija 2026

Za Komisijo
Magnus BRUNNER
član Komisije

([10]) Priporočilo Komisije (EU) 2024/268 z dne 23. novembra 2023 o sodelovanju med državami članicami v zvezi z resnimi grožnjami notranji varnosti in javnemu redu na območju brez nadzora na notranjih mejah (UL L, 2024/268, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([11]) Uredba (EU) 2024/1356 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. maja 2024 o uvedbi preverjanja državljanov tretjih držav na zunanjih mejah ter spremembi uredb (ES) št. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 in (EU) 2019/817 (UL L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).