Europeiska unionens
officiella tidning

SV
C-serien

C/2026/4089

24.7.2026

**KOMMISSIONENS YTTRANDE**

**av den 2 juni 2026**

**om nödvändigheten och proportionaliteten av Norges återinförande av gränskontroll vid sina sjögränser med färjeförbindelser till Danmark, Tyskland och Sverige i enlighet med artikel 27a.3 i förordning (EU) 2016/399 (kodexen om Schengengränserna)**

**(Endast den engelska texten är giltig)**

(C/2026/4089)

(1) Enligt artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen ”erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet”.

(2) Enligt artikel 25 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (kodifiering) ([1]) får en medlemsstat undantagsvis tillfälligt återinföra gränskontroll vid hela sin inre gräns, eller vid vissa avsnitt, om det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. Detta bör endast göras som en sista utväg, och omfattningen och varaktigheten för det tillfälliga återinförandet av gränskontroll bör inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att hantera det allvarliga hotet.

(3) I artikel 25a.4 i kodexen om Schengengränserna anges att en medlemsstat som planerar att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna för att hantera ett förutsebart allvarligt hot bör meddela Europaparlamentet, rådet, kommissionen och övriga medlemsstater om det planerade återinförandet av sådan kontroll senast fyra veckor före det planerade återinförandet av gränskontroll, eller så snart som möjligt om de omständigheter som föranledde behovet att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna blev kända för medlemsstaten mindre än fyra veckor före det planerade återinförandet.

(4) Norge tillämpar Schengenregelverket och deltar i området utan kontroll vid de inre gränserna i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket ([2]).

(5) Enligt artikel 27a.3 i kodexen om Schengengränserna ska kommissionen, efter mottagande av meddelanden som lämnats in med avseende på en förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna enligt artikel 25a.4 som leder till fortsatt gränskontroll vid de inre gränserna, på samma grunder, i mer än sammanlagt tolv månader, avge ett yttrande om nödvändigheten och proportionaliteten av sådan gränskontroll.

(6) Ramen för återinförande och förlängning av inre gränskontroll reviderades väsentligen genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1717 ([3]), som trädde i kraft den 10 juli 2024. De perioder som avses i avdelning III kapitel II i kodexen om Schengengränserna har följaktligen beräknats börja från och med den dagen.

(7) Genom en skrivelse av den 14 oktober 2024 meddelade de norska myndigheterna att gränskontroll skulle återinföras på grundval av artikel 25a i kodexen om Schengengränserna, vid de inre sjögränserna med färjeförbindelser inom Schengenområdet (hamnarna Oslo, Sandefjord, Larvik, Kristiansand, Stavanger, Bergen), från och med den 12 november 2024 till och med den 11 maj 2025.

([1]) EUT L 77, 23.3.2016, s. 1.
([2]) EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.
([3]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1717 av den 13 juni 2024 om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (EUT L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Genom en skrivelse av den 11 april 2025 meddelade de norska myndigheterna att återinförandet av inre gränskontroll skulle förlängas med ytterligare sex månader från och med den 12 maj 2025 till och med den 11 november 2025. Genom en skrivelse av den 15 oktober 2025 meddelade de norska myndigheterna att återinförandet av inre gränskontroll skulle förlängas en andra gång med ytterligare sex månader från och med den 12 november 2025 till och med den 11 maj 2026. Genom en skrivelse av den 15 oktober 2025 meddelade de norska myndigheterna att återinförandet av inre gränskontroll skulle förlängas en tredje gång med ytterligare sex månader från och med den 12 maj 2026 till och med den 11 november 2026.

(9) Norge deltog i kommissionens strukturerade dialog om återinförandet av inre gränskontroll. Efter mottagandet av Norges meddelande om förlängning har denna strukturerade dialog fortsatt som en del av det samrådsförfarande som föreskrivs i artikel 27a.4 i kodexen om Schengengränserna.

(10) Det aktuella läget vid de inre gränserna beskrevs i rapporten om Schengenläget av den 23 april 2025 ([4]) och diskuteras regelbundet i Schengenrådet.

(11) Eftersom Norge återinförde och förlängde gränskontrollen vid de inre sjögränserna med färjeförbindelser på samma grunder, under en kontinuerlig period på sammanlagt över tolv månader, ska kommissionen utfärda ett yttrande om nödvändigheten och proportionaliteten av sådan gränskontroll.

(12) Kommissionen antar följande yttrande efter en bedömning av alla ovannämnda meddelanden, tillsammans med den information som lämnats inom ramen för samrådsprocessen och andra offentliga handlingar som är allmänt tillgängliga.

BEDÖMNING AV MEDDELANDENA

I. FORMELLA KRAV

(13) Kommissionen konstaterar att meddelande lämnades om återinförandet av inre gränskontroll och det förlängda återinförandet i enlighet med de tidsfrister som anges i artikel 25a.4 i kodexen om Schengengränserna, dvs. senast fyra veckor innan återinförandet eller förlängningen av inre gränskontroll trädde i kraft.

(14) Kommissionen noterar att meddelandena lämnades in i enlighet med den mall som inrättades för det ändamålet genom Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2025/315 ([5]).

(15) Enligt artikel 27.2 i kodexen om Schengengränserna ska medlemsstaten i situationer där gränskontroll har tillämpats i sex månader i alla efterföljande meddelanden tillhandahålla en riskbedömning som beskriver omfattningen och den förväntade utvecklingen av det allvarliga hotet. En exakt bedömning av det allvarliga hotets omfattning och förväntade varaktighet kan visserligen vara svår för de nationella myndigheterna att tillhandahålla, men kommissionen noterar att den information som lämnats i meddelandena inte ger någon detaljerad riskbedömning i enlighet med artikel 27.2 i kodexen om Schengengränserna, med beaktande av hur det allvarliga hotet utvecklades under den period som föregick återinförandet av inre gränskontroll, och med hjälp av riskanalyser utarbetade på nationell nivå och av de relevanta unionsbyråerna.

(16) Kommissionen noterar att Norge inte har lämnat någon rapport i enlighet med artikel 33.2 i kodexen om Schengengränserna, enligt vilken medlemsstaten ska lämna in en rapport om återinförandet och förlängningen av inre gränskontroll efter tolv månader, vilket skulle ha varit den 12 november 2025.

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

([5]) Kommissionens rekommendation (EU) 2024/268 av den 23 november 2023 om samarbete mellan medlemsstaterna med avseende på allvarliga hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen i området utan kontroller vid de inre gränserna (EUT L, 2024/268, 17.2.2025 ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

II. NÖDVÄNDIGHET OCH PROPORTIONALITET

**De norska myndigheternas ståndpunkt**

(17) De norska myndigheterna åberopar ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet med avseende på Norges ställning som energiproducent och energileverantör, i samband med omfattande, kontinuerliga underrättelse- och påverkansoperationer och det rimliga hotet om sabotage mot kritisk infrastruktur på land och till havs från rysk underrättelsetjänst.

(18) Den norska polisens säkerhetstjänst (PST) uppger i sin bedömningsrapport om nationella hot 2025 att rysk underrättelsetjänst har utfört ”dussintals” sabotageåtgärder och störande verksamheter med proxyaktörer sedan slutet av 2023. Man anser det sannolikt att rysk underrättelsetjänst kommer att försöka utföra sabotage mot mål i Norge 2025, i syfte att hindra Norge från att utföra energileveranser till Ukraina och i syfte att negativt påverka den allmänna opinionen angående stöd till Ukraina. Att säkerhetssituationen är spänd bekräftas av att drönare av okänt ursprung nyligen gjort intrång i det norska luftrummet och orsakat störningar av den civila luftfarten.

(19) De norska myndigheterna understryker att återinförandet av inre gränskontroll är proportionerligt, och att det både operativt och geografiskt sett är begränsat till vad som är strikt nödvändigt för att förebygga möjliga hot mot inre säkerhet och allmän ordning.

(20) Kontrollerna är riskbaserade och bygger på passagerarlistor. Merparten av in- och utresekontrollerna äger rum virtuellt, tack vare att man i hög grad utnyttjar möjligheterna med att motta och behandla reseinformation från sjöfartsoperatörerna i förväg. Under perioden från maj till december 2025 var det bara 0,12 % av passagerarna som kontrollerades fysiskt.

(21) Den norska polisen betonar att man genom återinförandet av inre gränskontroll får in värdefulla underrättelser och att det bidrar till att förhindra utländska illasinnade aktörer från att resa till Norge.

(22) Norsk nationell lagstiftning kräver ett formellt återinförande av kontroller vid de inre gränserna för att myndigheterna ska kunna ställa krav på färjeoperatörer att översända passagerarlistor till polisen. Justitie- och beredskapsdepartementet har undersökt om en ny nationell rättslig ram kan fastställas som skulle tillåta mottagning av reseinformation från sjöfartsoperatörer utan att kontroller ska behöva återinföras vid de inre gränserna.

**Kommissionens synpunkter**

(23) De norska myndigheterna har lämnat information om de olika aspekterna av de identifierade allvarliga hoten mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen samt argument för att styrka den återinförda gränskontrollens nödvändighet och proportionalitet.

(24) Kommissionen noterar det aktuella och allvarliga hot mot energiinfrastrukturen på land och till havs som har fastställts av den norska säkerhetstjänsten PST och beläggs av tidigare incidenter med sabotage och hybridattacker.

(25) Kommissionen konstaterar att det i Norges meddelanden saknas tillräckligt detaljerad information för att man ska kunna fastställa hur återinförandet av inre gränskontroll bidrar till att bemöta hotet från rysk underrättelsetjänst. Kommissionen noterar att tidigare angrepp på Norges energiinfrastruktur skedde i form av cyberattacker. När

Schengenstaterna konsekvent tillämpar kommissionens riktlinjer av den 30 september 2022 för allmänt utfärdande av viseringar till ryska sökande och riktlinjer för kontroll av ryska medborgare vid de yttre gränserna bör det fungera som en ytterligare metod för att hantera de säkerhetsproblem som konstateras i meddelandet ([6]).

(26) Kommissionen medger värdet av information som erhålls genom behandling av reseinformation, men noterar samtidigt att polisen enligt norsk lagstiftning får ta emot den informationen först efter att inre gränskontroll har återinförts.

III. ALTERNATIVA ÅTGÄRDER

**De norska myndigheternas ståndpunkt**

(27) De norska myndigheterna lade fram två alternativa åtgärder i sina meddelanden. De framhåller emellertid att dessa alternativa åtgärder inte fullt ut kan ersätta återinförandet av inre gränskontroll.

(28) Först och främst deltar samtliga nordiska länder i ett format som kallas det nordiska polissamarbetet, där de utbyter operativ information inom undergruppen för en nordisk lägesbild. Länderna bedriver ett mycket nära samarbete, särskilt i gränsregioner. En ny gemensam polisstation vid den norsk-svenska gränsen i Magnormoen invigdes i september 2025.

(29) Vidare kom Belgien, Nederländerna, Tyskland, Norge, Förenade kungariket och Danmark 2024 överens om en gemensam förklaring om samarbete beträffande skydd för kritisk infrastruktur i Nordsjön. De samarbetar kring säkerhetsåtgärder, utbyter information och kunskaper och rapporterar relevant information på operativ nivå. Den gemensamma förklaringen är inriktad på resiliens och förebyggande och kompletterar därför Natos arbete, där alla ovannämnda länder deltar.

**Kommissionens synpunkter**

(30) Kommissionen noterar det nära polissamarbete och även det utbyte av information och underrättelser som Norge har med sina närmaste grannar.

(31) Norge har ännu inte antagit den nödvändiga nationella lagstiftning som skulle göra det möjligt för polisen att ta emot reseinformation från sjöfartsoperatörer även när det inte återinförts inre gränskontroll.

(32) Att ta emot och använda reseinformation med avseende på färjeförbindelser inom Schengenområdet är tillåtet i enlighet med artikel 23 a i kodexen om Schengengränserna. Den artikeln gör det möjligt för medlemsstaternas behöriga myndigheter att utöva polisiära eller andra offentliga befogenheter på det egna territoriet, inbegripet i de inre gränsområdena, som tilldelats dem i nationell rätt, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som gränskontroll ([7]).

(33) Kommissionen tar hänsyn till att Norge, som ett Schengenassocierat land, inte har tillgång till information på samma nivå beträffande säkerhetshot som en EU-medlemsstat, med tanke på landets begränsade deltagande i gränsöverskridande samarbete om att bekämpa terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

([6]) C(2022) 7111 final, meddelande från kommissionen 1. om uppdatering av riktlinjerna för allmänt utfärdande av viseringar till ryska sökande efter rådets beslut (EU) 2022/1500 av den 9 september 2022 om upphävande i sin helhet av tillämpningen av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Ryska federationen om förenklat utfärdande av viseringar till medborgare i Europeiska unionen och Ryska federationen, och 2. om riktlinjer för kontroll av ryska medborgare vid de yttre gränserna. Siffrorna visar att medlemsstaterna generellt sett följer riktlinjerna: Det totala antalet viseringar som utfärdas till ryska sökande har minskat från över 4 miljoner viseringar 2019 till ca 0,5 miljoner 2024. Andelen avslag på ansökningar om visering har ökat från 1,5 % 2019 till 7,5 % 2024.

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

(34) Kommissionen noterar att den nya versionen av Schengens informationssystem ([8]), och även idrifttagandet av in- och utresesystemet och Etias, där Norge deltar, kommer att säkra de yttre gränserna ytterligare ([9]).

(35) Kommissionen noterar att de norska myndigheterna inte vidareutvecklar påståendet i sina meddelanden att alternativa åtgärder inte kan ersätta inre gränskontroll.

IV. BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER

**De norska myndigheternas ståndpunkt**

(36) Norge hävdar att effekten på resor över gränserna och på den fria rörligheten inom området utan inre gränskontroll är minimal, på grund av det sätt som gränskontroll utförs på.

(37) Sedan 2013 har Norge onlineplattformen SafeSeaNet Norway, som underlättar rapporteringsskyldigheterna för sjötransportoperatörer som planerar att anlöpa eller lämna en hamn belägen på norskt territorium.

**Kommissionens synpunkter**

(38) De meddelanden som de norska myndigheterna har lämnat in visar att de är fast beslutna att säkerställa att konsekvenserna av inre gränskontroll förblir begränsade i enlighet med artikel 26.3 i kodexen om Schengengränserna.

(39) Kommissionen noterar att gränskontroll äger rum på ett målinriktat och riskbaserat sätt för att begränsa effekten på resor över gränserna, och att det bara är en mycket liten procentandel passagerare som kontrolleras fysiskt.

(40) Plattformen SafeSeaNet Norway har underlättat arbetet för sjötransportoperatörer.

(41) Kommissionen konstaterar att det norska meddelandet inte innehåller information om några vidare begränsande åtgärder.

([8]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/982 av den 13 mars 2024 om automatisk sökning och automatiskt utbyte av uppgifter för polissamarbete och om ändring av rådets beslut 2008/615/RIF och 2008/616/RIF samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/818 (Prüm II-förordningen) (EUT L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU (EUT L 312, 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2025/13 av den 19 december 2024 om insamling och överföring av förhandsinformation om passagerare för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, och om ändring av förordning (EU) 2019/818 (EUT L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (EUT L 119, 4.5.2016, s. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([9]) Rättelse till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011 (EUT L 327, 9.12.2017, s. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 av den 12 september 2018 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226 (EUT L 236, 19.9.2018, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

(42) Norge har anmält sina gränsregioner i enlighet med artikel 42b i kodexen om Schengengränserna.

(43) Det norska meddelandet förklarar inte huruvida vissa gränsregioner kan påverkas mer än andra av återinförandet av gränskontroller vid dess sjögränser med färjeförbindelser till andra medlemsstater.

V. REKOMMENDATIONER

(44) Kommissionen uppmuntrar de norska myndigheterna att upprätthålla och vidareutveckla sitt samarbete och informationsutbyte med andra medlemsstater, däribland genom att vid behov uppdatera de multi- och bilaterala polissamarbetsavtalen med grannmedlemsstater.

(45) De norska myndigheterna bör fullt ut använda sig av alla de ytterligare alternativa åtgärder som finns att tillgå enligt vad som fastställs i kommissionens rekommendation (EU) 2024/268 ([10]) och möjligheterna inom ramen för den reviderade kodexen om Schengengränserna, för att stärka och komplettera befintliga åtgärder.

(46) Enligt screeningförordningen ([11]), som utgör en del av migrations- och asylpakten, utgör en säkerhetskontroll av alla relevanta databaser en del av screeningen både vid de yttre gränserna och inom territoriet.

Norge bör anta en nationell lagstiftning som tillåter polisen att motta reseinformation från sjöfartsoperatörer utan att kontroller ska behöva återinföras vid de inre gränserna, och visa upp en tidsplan för antagandet av sådan nationell lagstiftning.

(47) Kommissionen anser att de norska myndigheterna genom att anpassa sin nationella lagstiftning skulle kunna fortsätta att utföra de nödvändiga in- och utresekontrollerna av färjepassagerare utifrån passagerarinformation, så att de kan slå vakt om Norges säkerhetsintresse utan att behöva tillgripa ett formellt återinförande av inre gränskontroll. På denna grund rekommenderar kommissionen Norge att arbeta för att fasa ut återinförandet av inre gränskontroll. Kommissionen kommer att fortsätta ha nära kontakt med alla berörda medlemsstater för att uppnå det målet.

Utfärdat i Bryssel den 2 juni 2026.

*På kommissionens vägnar*
Magnus BRUNNER
*Ledamot av kommissionen*

([10]) Kommissionens rekommendation (EU) 2024/268 av den 23 november 2023 om samarbete mellan medlemsstaterna med avseende på allvarliga hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen i området utan kontroller vid de inre gränserna (EUT L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

([11]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817 (EUT L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).