C/2026/4078

24.7.2026

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 2. juni 2026

om nødvendigheden og forholdsmæssigheden af Italiens genindførelse af grænsekontrol ved landgrænsen til Slovenien i overensstemmelse med artikel 27a, stk. 3, i forordning (EU) 2016/399 (Schengengrænsekodeks)

(Kun den italienske tekst er autentisk)

(C/2026/4078)

1) I artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes det, at Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

2) I medfør af artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (kodifikation) ([1]) kan en medlemsstat, når der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, undtagelsesvis og midlertidigt genindføre grænsekontrol ved alle eller bestemte dele af sine indre grænser. Dette bør kun ske som en sidste udvej, og omfanget og varigheden af den midlertidige genindførelse af grænsekontrol bør ikke overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den fastlagte alvorlige trussel.

3) I Schengengrænsekodeksens artikel 25a, stk. 4, præciseres det, at hvis en medlemsstat påtænker at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser for at imødegå en forudsigelig alvorlig trussel, underretter den Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de øvrige medlemsstater om den planlagte genindførelse af en sådan kontrol senest fire uger før den planlagte genindførelse af grænsekontrol eller hurtigst muligt, hvis de omstændigheder, der giver anledning til behovet for at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, først bliver kendt for medlemsstaten mindre end fire uger før den planlagte genindførelse.

4) I henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 27a, stk. 3, skal Kommissionen efter modtagelse af underretninger foretaget i forbindelse med en forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser i medfør af artikel 25a, stk. 4, som fører til fortsættelsen af grænsekontrol ved de indre grænser i mere end samlet 12 måneder, på samme grundlag afgive en udtalelse om, hvorvidt en sådan grænsekontrol er nødvendig og forholdsmæssig.

5) Rammen for genindførelse og forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser blev væsentligt revideret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1717 ([2]), som trådte i kraft den 10. juli 2024. Starttidspunktet for alle de perioder, der er omhandlet i afsnit III, kapitel II, i Schengengrænsekodeksen, er derfor beregnet fra denne dato.

6) Ved skrivelse af 18. november 2024 gav de italienske myndigheder meddelelse om, at der på grundlag af artikel 25a i Schengengrænsekodeksen blev genindført grænsekontrol ved den indre grænse til Slovenien for en periode på seks måneder fra den 19. december 2024 til den 18. juni 2025.

7) Ved skrivelse af 16. maj 2025 gav de italienske myndigheder meddelelse om, at denne genindførelse blev forlænget for en yderligere periode på seks måneder fra den 19. juni 2025 til den 18. december 2025.

([1]) EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1.
([2]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1717 af 13. juni 2024 om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (EUT L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

8) Ved skrivelse af 18. november 2025 gav de italienske myndigheder meddelelse om, at denne genindførelse blev forlænget for en periode på seks måneder fra den 19. december 2025 til den 18. juni 2026.

9) Italien forelagde den 6. marts 2026 i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen en rapport om genindførelsen og forlængelsen af kontrol ved de indre grænser, der dækkede perioden fra den 21. oktober 2023 til den 18. december 2025.

10) Italien blev inddraget i Kommissionens strukturerede dialog om genindførelse af kontrol ved de indre grænser. Efter modtagelsen af Italiens meddelelse om en forlængelse er denne strukturerede dialog fortsat som led i en høringsproces, der er fastsat i artikel 27a, stk. 4, i Schengengrænsekodeksen.

11) Den nuværende situation ved de indre grænser blev beskrevet i Schengenstatusrapporten af 23. april 2025 ([3]) og drøftes regelmæssigt i Schengenrådet.

12) Efter modtagelsen af underretninger foretaget i forbindelse med en forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 25a, stk. 4, som fører til fortsættelsen af grænsekontrol ved de indre grænser i samlet 12 måneder, skal Kommissionen afgive en udtalelse om, hvorvidt en sådan grænsekontrol er nødvendig og forholdsmæssig, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 27a, stk. 3. Denne forpligtelse opstod som følge af modtagelsen af underretningen om en forlængelse af grænsekontrollen ved alle indre landgrænser den 16. maj 2025.

13) Efter en vurdering af alle ovennævnte meddelelser og på grundlag af de oplysninger, som Italien har fremlagt inden for rammerne af høringsprocessen, samt andre offentligt tilgængelige officielle dokumenter, afgiver Kommissionen følgende udtalelse.

VURDERING AF UNDERRETNINGERNE OG RAPPORTEN

I. FORMELLE KRAV

14) I forbindelse med underretningerne fastsættes der i Schengengrænsekodeksen flere formelle forpligtelser for medlemsstaterne.

15) Kommissionen bekræfter, at Italien har meddelt genindførelsen af kontrol ved de indre grænser samt de efterfølgende forlængelser heraf i overensstemmelse med de frister, der er fastsat i artikel 25a, stk. 4, i Schengengrænsekodeksen, dvs. senest fire uger før genindførelsen eller forlængelsen af kontrol ved de indre grænser trådte i kraft.

16) Kommissionen bemærker, at de seneste underretninger blev foretaget i overensstemmelse med den standardformular, der til dette formål er fastsat ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/315 ([4]).

17) Efter underretningerne modtog Kommissionen yderligere detaljerede operationelle oplysninger fra de italienske myndigheder inden for rammerne af høringsprocessen vedrørende den forlængede kontrol ved de indre grænser.

18) Kommissionen bemærker, at rapporten om genindførelse og forlængelse af kontrol ved de indre grænser efter artikel 33, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen skulle have været indgivet den 19. december 2025 (ved udløbet af 12 måneder), og at den blev indgivet den 6. marts 2026.

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

([4]) Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/315 af 14. februar 2025 om en standardformular til underretning om midlertidig genindførelse eller forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser (EUT L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

II. NØDVENDIGHED OG FORHOLDSMÆSSIGHED

De italienske myndigheders holdning

19) De italienske myndigheder påberåber sig en alvorlig trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed. Genindførelsen af kontrol ved de indre grænser har til formål at mindske ulovlige bevægelser af tredjelandsstatsborgere og imødegå risikoen for terrorinfiltration i migrationsstrømmene langs Balkanruten.

20) For så vidt angår sikkerhedssituationen henviser de italienske myndigheder til den globale sikkerhedsudvikling, herunder Ruslands fortsatte angrebskrig mod Ukraine og situationen i Mellemøsten, som kan få direkte konsekvenser for sikkerheden i Schengenområdet og navnlig på italiensk område.

21) Denne sikkerhedsrisiko forværres yderligere af jubilæumsåret for den katolske kirke, som tiltrækker et stort antal pilgrimme og turister fra hele verden til Rom, og som begyndte den 24. december 2024, samt af de olympiske og paralympiske vinterlege, som Italien var vært for i februar og marts 2026, og hvor forskellige lokaliteter samt deltagende atleter og offentlige personer fra hele verden kan blive mål for ekstremistisk vold.

22) De italienske myndigheder peger på følgende:

— risikoen for, at igangværende konflikter giver næring til ulovlige migrationsstrømme, som kan infiltreres af radikaliserede personer;

— Balkanrutens gennemtrængelighed, hvorigennem udenlandske terrorkrigere, der vender tilbage fra konfliktområder, kan komme ind i Schengenområdet, ifølge vurderingen fra Strategic Counter-Terrorism Analysis Committee;

— den stærke tilstedeværelse af kriminelle netværk, der er involveret i menneskesmugling ved den italiensk-slovenske grænse, og behovet for at styrke de forebyggende foranstaltninger og kontrollen med indrejser.

23) De italienske myndigheder rapporterer om betydelige resultater med hensyn til pågribelsen af personer, som er omfattet af en indberetning i Schengeninformationssystemet (SIS), samt om væsentlige resultater af efterforskninger af menneskesmugling som følge af genindførelsen af kontrol ved de indre grænser. Ved den italiensk-slovenske grænse blev der i perioden fra den 21. oktober 2023 til den 1. marts 2026 identificeret 401 personer på grundlag af en SIS-indberetning i henhold til artikel 36, stk. 3 og 4, i Europa-Parlamentets og Rådets af forordning (EU) 2018/1862 ([5]), mens i alt 594 personer blev anholdt, heraf 260 for bistand til ulovlig migration og 334 for andre forbrydelser. Desuden konstaterede de italienske myndigheder i samme periode 10 100 personer, der ulovligt krydsede grænsen, hvoraf 3 791 ansøgte om international beskyttelse, og 5 468 blev nægtet indrejse.

24) De italienske myndigheder peger på den øgede fleksibilitet, overvågningskapacitet og adgang til oplysninger, som den genindførte kontrol ved de indre grænser giver de retshåndhævende myndigheder, idet den muliggør grænsekontrolaktiviteter.

25) De italienske myndigheder gør gældende, at den genindførte kontrol ved de indre grænser har en afskrækkende virkning på menneskesmuglere og ulovlige bevægelser.

26) De italienske myndigheder bemærker, at samarbejdet om tilbagetagelse mellem Italien og Slovenien ikke i sig selv giver tilstrækkelige resultater, idet de henviser til det lave antal faktisk gennemførte tilbagetagelser.

([5]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj).

27) De italienske myndigheder gør gældende, at kontrol ved de indre grænser er baseret på risikoanalyse og gennemføres målrettet for at minimere dens indvirkning på den grænseoverskridende bevægelse af varer og personer.

28) De italienske myndigheder bemærker, at der i forbindelse med grænsekontrol kun meddeles nægtelse af indrejse af grunde, der er knyttet til den identificerede trussel.

Kommissionens bemærkninger

29) De italienske myndigheder har fremlagt oplysninger om de forskellige aspekter af de konstaterede alvorlige trusler mod den indre sikkerhed og den offentlige orden samt argumenter, der underbygger nødvendigheden og forholdsmæssigheden af den genindførte grænsekontrol.

30) Selv om den vanskelige globale sikkerhedssituation kan give anledning til alvorlige betænkeligheder med hensyn til medlemsstaternes nationale sikkerhed, indeholder underretningerne ikke tilstrækkelige oplysninger, der forklarer, hvordan det globale sikkerhedsmiljø konkret påvirker Italien, navnlig ved grænsen til Slovenien, på trods af det høje antal personer, der er identificeret på grundlag af en indberetning i SIS i henhold til artikel 36, stk. 3 eller 4, i forordning (EU) 2018/1862 med henblik på at bekæmpe strafbare handlinger og forebygge trusler mod den offentlige sikkerhed samt alvorlige trusler mod statens sikkerhed indadtil eller udadtil.

31) Selv om landgrænsen mellem Italien og Slovenien er en del af Balkanruten, som benyttes af mange irregulære migranter, er det fortsat uklart, hvordan de risici, der er forbundet med jubilæumsåret for Den Katolske Kirke eller de olympiske og paralympiske vinterlege, konkret giver sig udslag ved landgrænsen mellem Italien og Slovenien sammenlignet med Italiens øvrige indre grænser.

32) Italien står over for en kompleks migrationssituation. Kommissionen bemærker endvidere, at de italienske myndigheder har rejst legitime bekymringer med hensyn til risikoen for, at medlemmer af terrorgrupper infiltrerer migrationsstrømme, og til forbindelsen til organiseret kriminalitet i form af narkotikahandel, menneskehandel og menneskesmugling.

33) Genindførelsen af kontrol ved de indre grænser kan bidrage til pågribelsen af terrorister, menneskesmuglere eller personer, der mistænkes for andre former for organiseret kriminalitet, ligesom enhver anden form for politikontrol på medlemsstatens område, navnlig i grænseområder, kan gøre. De italienske myndigheder har imidlertid ikke fremlagt oplysninger om, hvor ofte denne trussel har materialiseret sig eller er blevet konstateret i forbindelse med genindførelsen af kontrol ved de indre grænser.

34) Underretningerne indeholder kun en begrænset analyse af, hvorfor alternative foranstaltninger, herunder politikontrol i grænseområder og grænseoverskridende politisamarbejde, ikke er tilstrækkelige til at erstatte genindførelsen af kontrol ved de indre grænser, og hvilke retlige og/eller praktiske hindringer der skal overvindes, for at kontrollen ved de indre grænser kan erstattes af alternative foranstaltninger.

35) Underretningerne angiver ikke specifikke grunde til valget af den geografiske og tidsmæssige rækkevidde af beslutningen om at genindføre kontrol ved de indre grænser. Der gives ingen forklaring på, hvorfor en varighed på seks måneder frem for en kortere periode synes mest hensigtsmæssig. Selv om Kommissionen bemærker, at de argumenter, som de italienske myndigheder har fremført, specifikt vedrører den slovensk-italienske grænses placering ved enden af Vestbalkanruten, er der ikke givet nogen forklaring, som adskiller migrations- og sikkerheds-truslerne ved denne grænse fra tilsvarende trusler ved Italiens øvrige indre grænser, hvor en genindførelse ikke er blevet anset for nødvendig.

36) Selv om hovedvægten i kontrollerne muligvis ligger på de indrejsebetingelser, der vedrører offentlig sikkerhed og indre sikkerhed, synes antallet af irregulære tredjelandsstatsborgere, der er blevet nægtet indrejse, ikke desto mindre at tyde på, at der under kontrollen ved de indre grænser også tages hensyn til andre indrejsebetingelser. Dette bekræftes også af, at Italien som yderligere begrundelse for genindførelsen af kontrol ved de indre grænser påberåber sig ulovlig migration og ulovlige sekundære bevægelser.

37) Ulovlige sekundære bevægelser af tredjelandsstatsborgere kan udgøre en grund til at genindføre kontrol ved de indre grænser, hvis disse ulovlige bevægelser udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. I den forbindelse henviser artikel 25, stk. 1, litra c), i Schengengrænsekodeksen specifikt til den situation, hvor pludselige større ulovlige bevægelser af tredjelandsstatsborgere mellem medlemsstaterne lægger et betydeligt pres på de samlede ressourcer og kapaciteter hos velforberedte kompetente myndigheder og sandsynligvis vil bringe den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser i fare.

38) De seneste data viser, at migrationssituationen i Unionen har forbedret sig betydeligt. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning har konstateret et kraftigt fald i antallet af ulovlige grænsepassager i 2024, herunder langs Vestbalkanruten. Denne nedadgående tendens fortsatte i 2025 som følge af en øget fælles indsats for at beskytte EU's ydre grænser og kan ikke alene tilskrives Italiens genindførelse af kontrol ved de indre grænser. I 2025 faldt det samlede antal ulovlige grænsepassager langs Vestbalkanruten ifølge EU's integrerede situationsbevidsthed og analyse for tredje år i træk med 41 % (12 687 i 2025 mod 21 637 i 2024). Dette synes at indikere, at presset ved den slovensk-italienske grænse næppe vil forblive på samme niveau.

39) Genindførelsen af kontrol ved de indre grænser ændrer ikke Italiens forpligtelser i henhold til de gældende EU-retlige regler om asyl og tilbagesendelse. Genindførelsen af kontrol ved de indre grænser kan bidrage til at opdage ulovlige grænsepassager ind på en medlemsstats område, lette hurtige tilbagetagelser ved den indre grænse og sikre, at ulovlige bevægelser af ansøgere om international beskyttelse hurtigt opdages, hvilket muliggør en korrekt anvendelse af Dublinforordningens regler ([6]) om ansvarsfordelingen ved behandlingen af en asylansøgning.

40) Ved 13 ud af 57 grænseovergangssteder langs den slovenske grænse foregår grænsekontrollen statisk snarere end dynamisk.

41) Kommissionen bemærker, at de personaleressourcer, som mobiliseres ved de indre grænser, derfor ikke kan indsættes ved Italiens ydre grænser eller stilles til rådighed for gennemførelsen af alternative foranstaltninger.

III. ALTERNATIVE FORANSTALTNINGER

De italienske myndigheders holdning

42) De italienske myndigheder oplyser, at de har et tæt politisamarbejde med alle tilgrænsende medlemsstater. Dette omfatter udveksling af operationelle oplysninger på månedlige tekniske møder, som Slovenien, Kroatien og Østrig har deltaget i. Fælles patruljering ved de indre grænser til Slovenien finder sted flere gange om måneden, og i 2025 (indtil den 2. november) blev der gennemført i alt 226 fælles patruljer, som forhindrede ulovlig indrejse af 414 tredjelandsstatsborgere.

43) Siden november 2023 har Italien udviklet nye initiativer til at styrke det operationelle samarbejde på regionalt plan og hurtigt gjort fremskridt med dem. Den 20. januar 2025 blev der undertegnet et trilateralt aftalememorandum mellem Slovenien, Kroatien og Italien, hvori disse lande blev enige om at indsætte fælles patruljer med det erklærede mål at gøre genindført kontrol ved de indre grænser overflødig. Fælles patruljering ved de indre grænser til Slovenien finder sted flere gange om måneden, og i 2025 blev der gennemført i alt 255 fælles patruljer og 27 i 2026 (indtil den 22. februar), som forhindrede ulovlig indrejse af 486 tredjelandsstatsborgere i 2025 og 46 i 2026 (indtil den 22. februar).

([6]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 31).

44) Der er hurtigt gjort fremskridt med etableringen af trilaterale patruljer ved Kroatiens ydre grænse til Bosnien-Hercegovina i henhold til det trilaterale aftalememorandum fra 2025. De første pilotpatruljer blev iværksat i juni 2025, hvor blandede patruljer udførte grænsekontrol og grænseovervågning, samtidig med at de samarbejdede om at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og udveksle oplysninger effektivt. De trilaterale patruljer skulle efter planen vare indtil den 12. december 2025; en genoptagelse i foråret 2026 drøftes i øjeblikket. Der afholdes månedlige tekniske møder i dette trilaterale format for at lette udvekslingen af oplysninger med henblik på at bekæmpe ulovlig migration langs Balkanruten.

45) Italien har en tilbagetagelsesaftale med Slovenien, men bemærker, at den ikke gennemføres effektivt, eftersom antallet af tilbagetagne tredjelandsstatsborgere er lavt sammenlignet med antallet af personer, der kan tilbagetages. Italien anfører, at et forbedret samarbejde om tilbagetagelse kan virke effektivt afskrækkende på tredjelandsstatsborgeres ulovlige bevægelser. Med henblik herpå har Italien vedtaget de nødvendige ændringer i national ret for at muliggøre indgåelsen af praktiske ordninger for anvendelsen af overførselsproceduren i henhold til artikel 23a i Schengengrænsekodeksen, hvorved den regionale forvaltningsdomstol tillægges kompetence til at behandle klager over overførselsforanstaltningen ([7]). De italienske myndigheder agter at arbejde tæt sammen med de slovenske myndigheder for at gøre fremskridt med den praktiske gennemførelse af overførselsproceduren.

Kommissionens bemærkninger

46) Kommissionen tager til efterretning, at Italien aktivt anvender alternative foranstaltninger, som ledsager genindførelsen af kontrol ved de indre grænser og begrænser virkningerne heraf. Den bemærker navnlig resultaterne af den fælles patruljering ved grænsen mellem Italien og Slovenien.

47) Italien har deltaget aktivt i Europols aktiviteter til bekæmpelse af ulovlig migration og menneskesmugling, herunder i European Migrant Smuggling Centre, EMPACT Task Force Western Balkan og Operational Task Force (OTF) ZEBRA.

48) Italien deltager aktivt i det regionale samarbejde om migration og sikkerhed. Italien tager proaktivt fat på migrationsudfordringer i oprindelses- og transitlande gennem en række bilaterale foranstaltninger samt ved aktiv deltagelse i operationer under Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, herunder efter en tilgang, hvor ruten ses som en helhed, og som dækker Vestbalkanruten.

49) Italien har gjort betydelige fremskridt med at styrke det regionale samarbejde mellem grænsemyndigheder og politimyndigheder, herunder ved etableringen af trilaterale patruljer ved Schengenområdets ydre grænse i henhold til det trilaterale aftalememorandum mellem Slovenien, Kroatien og Italien af 20. januar 2025. Disse initiativer er eksempler på vellykkede alternative foranstaltninger til at imødegå bekymringer vedrørende migration og sikkerhed.

50) Statusaftalen mellem EU og Bosnien-Hercegovina muliggør indsættelse af personale fra det stående korps i forbindelse med fælles operationer, som gennemføres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i Bosnien-Hercegovina. Denne statusaftale finder midlertidigt anvendelse. Pr. 5. november 2025 er over 100 grænsevagter blevet indsat som led i en fælles operation ved syv grænseovergangssteder i Bosnien-Hercegovina og i Sarajevo lufthavn. I betragtning af Bosnien-Hercegovinas centrale rolle på Balkanruten er anvendelsen af denne statusaftale et vigtigt skridt med henblik på at imødegå den ulovlige migration og de sikkerhedsmæssige betænkeligheder, der ligger til grund for Italiens beslutning om at genindføre kontrol ved de indre grænser. Kommissionen konstaterer, at den nuværende anvendelse af tilbagetagelsesaftalen mellem Slovenien og Italien er lidet effektiv, og anerkender dens begrænsede afskrækkende virkning. Kommissionen anerkender de italienske myndigheders aktive arbejde for at gøre fremskridt med gennemførelsen af overførselsproceduren i henhold til artikel 23a i Schengengrænsekodeksen.

51) Kommissionen understreger, at medlemsstaternes myndigheder, selv hvis der ikke genindføres kontrol ved de indre grænser, fortsat kan udøve offentlige beføjelser, herunder beføjelser med henblik på at begrænse ulovlig migration i områder ved de indre grænser.

([7]) Artikel 29 i lovdekret nr. 23 af 24. februar 2026, som har ændret artikel 10 i lovdekret nr. 286 af 25. juli 1998.

52) På grundlag af de oplysninger, som de italienske myndigheder har fremlagt, er det vanskeligt at fastslå, hvorfor et intensiveret grænseoverskridende politisamarbejde, suppleret med politikontrol i grænseområder, ikke kan udgøre et tilstrækkeligt alternativ til genindførelse af kontrol ved de indre grænser med en potentielt stærk afskrækkende virkning.

53) Kommissionen gør gældende, at den måde, hvorpå ind- og udrejsekontrollen finder sted, nemlig i form af risikobaseret stikprøvekontrol, også vil være mulig i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 23, uden at der er behov for at gøre brug af en officiel genindførelse af kontrol ved de indre grænser eller gå på kompromis med sikkerheden, forudsat at denne kontrol ikke har tilsvarende virkning som ind- og udrejsekontrol, hvilket kræver, at dens hyppighed, intensitet og varighed forbliver begrænset ([8]).

54) Kommissionen minder om, at hvis Italien beslutter at erstatte kontrol ved de indre grænser med politikontrol, giver artikel 25 i Schengengrænsekodeksen fortsat de italienske myndigheder mulighed for straks at genindføre kontrol ved de indre grænser for at imødegå en alvorlig trussel mod den offentlige orden og den nationale sikkerhed, som uventet opstår som følge af uforudsigelige begivenheder.

IV. AFBØDENDE FORANSTALTNINGER

De italienske myndigheders holdning

55) De italienske myndigheder anfører, at grænsekontrollen foretages målrettet og dynamisk på grundlag af risikoanalyse i overensstemmelse med Kommissionens henstilling (EU) 2024/268 ([9]), for at begrænse virkningerne af den genindførte kontrol for bona fide-rejsende og grænsebefolkningen.

56) Grænsekontrollens intensitet er begrænset til kontrol af de indrejsebetingelser, der er relevante for at imødegå den alvorlige trussel, som ligger til grund for genindførelsen af kontrol ved de indre grænser, hvorved virkningen af denne kontrol for de kontrollerede personer og for den grænseoverskridende trafiks smidighed begrænses.

57) Den genindførte kontrol har haft begrænset indvirkning, og trafikken er samlet set forblevet flydende. Der er hidtil ikke modtaget klager i den forbindelse.

Kommissionens bemærkninger

58) De underretninger, som de italienske myndigheder har foretaget, viser, at de er fast besluttet på at sikre, at indvirkningen af kontrollen ved de indre grænser forbliver begrænset som påkrævet i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 26, stk. 3.

59) Kontrollen ved den indre landgrænse til Slovenien foretages målrettet og risikobaseret med henblik på at begrænse virkningen for grænseoverskridende rejser.

60) Italien har under vejledning fra Kommissionen og i tæt samarbejde med sine nabomedlemsstater truffet foranstaltninger for at sikre trafikkens smidighed ved den genindførte kontrol ved de indre grænser.

61) Italien har underrettet sine grænseregioner i henhold til artikel 42b i Schengengrænsekodeksen.

62) Der mangler specifikke oplysninger om virkningen af genindførelsen af kontrol ved de indre grænser på de grænseregioner, der er mest berørt af denne genindførelse, nemlig provinserne Gorizia, Udine og Trieste, selv om denne virkning kan være begrænset.

([8]) Domstolens dom af 21. juni 2017, straffesag mod A, sag C-9/16 (EUT C 277 af 21.8.2017, s. 10).

([9]) Kommissionens henstilling (EU) 2024/268 af 23. november 2023 om samarbejde mellem medlemsstaterne for så vidt angår alvorlige trusler mod den interne sikkerhed og den offentlige orden på området kontrol ved de indre grænser (EUT L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

63) De slovenske myndigheder bekræfter, at virkningen af kontrol ved de indre grænser er begrænset. Som følge af bilaterale kontakter er der truffet foranstaltninger til at afhjælpe den kraftige trængsel ved grænseovergangsstedet Fernetiči/Fernetti, som skyldtes en omledning af trafikken som følge af vejarbejde på motortrafikvejen Razdrto-Vipava.

V. HENSTILLINGER

64) Et velfungerende Schengenområde bygger på en fuldstændig og effektiv gennemførelse af regelsættet på migrations- og asylområdet. Anvendelsen af pagten om migration og asyl fra juni 2026 vil være en vigtig drivkraft i bestræbelserne på at imødegå bekymringer vedrørende ulovlige sekundære bevægelser af tredjelandsstatsborgere eller migrations- og sikkerhedsmæssige bekymringer i forbindelse med ulovlig migration – bekymringer, som Italien har anført som begrundelse for genindførelsen af kontrol ved de indre grænser.

65) EU-retten indeholder allerede en bred vifte af redskaber, der kan bidrage til at imødegå de bekymringer, som Italien har rejst, og som vedrører sikkerhedsaspekter. Medlemsstaterne bør gøre fuld brug af de eksisterende mekanismer til at styrke sikkerheds- og retshåndhævelsessamarbejdet. Disse omfatter Prüm II-forordningen, det nye Schengeninformationssystem og den nye lovgivning om forhåndsoplysninger om passagerer og passagerlisteoplysninger ([10]). Idriftsættelsen af EES og ETIAS vil yderligere styrke sikkerheden ved de ydre grænser ([11]).

66) Desuden indgår der i henhold til screeningforordningen ([12]), som udgør en del af pagten om migration og asyl, en sikkerhedskontrol i alle relevante databaser som led i screeningen både ved de ydre grænser og på medlemsstaternes område.

67) De italienske myndigheder bør videreudvikle deres samarbejde og udveksling af oplysninger med Kroatien, Slovenien og Østrig, bl.a. ved på passende vis at revidere de eksisterende bilaterale tilbagetagelsesaftaler eller -ordninger og/eller indgå praktiske ordninger for anvendelsen af overførselsproceduren i artikel 23a i Schengengrænsekodeksen samt ved at revidere sine bilaterale politisamarbejdsaftaler med nabomedlemsstaterne.

([10]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/982 af 13. marts 2024 om automatiseret søgning og udveksling af data med henblik på politisamarbejde (Prüm II-forordningen), EUT L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2025/13 af 19. december 2024 om indsamling og overførsel af forhåndsoplysninger om passagerer med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132; ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Berigtigelse til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2226 af 30. november 2017 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandsstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (EUT L 327 af 9.12.2017, s. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1240 af 12. september 2018 om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399 (EU) 2016/1624 og (EU) 2017/2226 (EUT L 236 af 19.9.2018, s. 1 (ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1356 af 14. maj 2024 om indførelse af screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/817 (EUT L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

68) Kommissionen opfordrer Italien til at bygge videre på sit vellykkede samarbejde med medlemsstater og tredjelande i regionen ved yderligere at styrke det fælles operationelle samarbejde mellem grænsevagtmyndighederne og andre retshåndhævende myndigheder, herunder gennem fælles og blandede patruljer.

69) Kommissionen anbefaler, at Italien afhjælper eventuelle retlige eller operationelle hindringer, der kan stå i vejen for en effektiv anvendelse af alternative foranstaltninger. Kommissionen glæder sig over de fremskridt, der er gjort med hensyn til at gøre overførselsproceduren i artikel 23a i Schengengrænsekodeksen operationel.

70) De italienske myndigheder bør sikre, at den grænseoverskridende trafik også afvikles smidigt under planlagte infrastrukturarbejder.

71) Kommissionen understreger, at anvendelsen af alternative foranstaltninger, herunder grænseoverskridende politisamarbejde, den nye overførselsprocedure og teknologiske løsninger, kan udgøre et mere effektivt og virkningsfuldt middel til at sikre et højt sikkerhedsniveau, uden at det er nødvendigt at genindføre kontrol ved de indre grænser, og at sådanne foranstaltninger derfor bør anvendes.

72) De italienske myndigheder bør arbejde hen imod en gradvis ophævelse af kontrol ved de indre grænser på grundlag af en målrettet tilgang, der er tilpasset situationen ved den italiensk-slovenske landgrænse og den enkelte trussel, idet der gøres fuld brug af de tilgængelige alternative foranstaltninger, der er fastsat i henstilling (EU) 2024/268, og af de muligheder i Schengengrænsekodeksen, der styrker og supplerer de eksisterende foranstaltninger.

73) Kommissionen finder, at det vellykkede samarbejde med nabomedlemsstater og tredjelande samt anvendelsen af alternative foranstaltninger udgør et solidt grundlag, som Italien nu kan bygge videre på i arbejdet hen imod en gradvis ophævelse af kontrol ved de indre grænser, uden at det behøver at gå på kompromis med sin sikkerhed eller migrationskontrol. Den vil fortsat holde tæt kontakt med alle de berørte medlemsstater for at nå dette mål.

Udfærdiget i Bruxelles, den 2. juni 2026.

På Kommissionens vegne
Magnus BRUNNER
Medlem af Kommissionen