C/2026/4078

24.7.2026

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 2 juni 2026

over de noodzaak en evenredigheid van de herinvoering van grenstoezicht door Italië aan zijn landgrenzen met Slovenië overeenkomstig artikel 27 bis, lid 3, van Verordening (EU) 2016/399 (Schengengrenscode)

(Slechts de tekst in de Italiaanse taal is authentiek)

(C/2026/4078)

(1) Krachtens artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie moet de Unie haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen bieden waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is, in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit.

(2) Krachtens artikel 25 van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (codificatie) ([1]) kan een lidstaat, wanneer hij wordt geconfronteerd met een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, bij wijze van uitzondering tijdelijk opnieuw grenstoezicht invoeren aan alle of bepaalde delen van zijn binnengrenzen. Dit mag alleen als uiterste middel gebeuren en de reikwijdte en de duur van de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht mogen niet verder gaan dan wat strikt noodzakelijk is om op de vastgestelde ernstige bedreiging te reageren.

(3) Artikel 25 bis, lid 4, van de Schengengrenscode bepaalt dat wanneer een lidstaat voornemens is grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw in te voeren om een voorzienbare ernstige bedreiging het hoofd te bieden, hij het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de andere lidstaten uiterlijk vier weken vóór de geplande herinvoering van het grenstoezicht hiervan in kennis moet stellen, of zo spoedig mogelijk indien de omstandigheden die tot herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen nopen, minder dan vier weken vóór de geplande herinvoering bij de lidstaat bekend worden.

(4) Op grond van artikel 27 bis, lid 3, van de Schengengrenscode moet de Commissie nadat zij kennisgevingen heeft ontvangen met betrekking tot een verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen uit hoofde van artikel 25 bis, lid 4, die leidt tot de voortzetting van het grenstoezicht aan de binnengrenzen gedurende in totaal meer dan twaalf maanden, op basis van dezelfde argumenten, een advies uitbrengen over de noodzaak en de evenredigheid van dat grenstoezicht.

(5) Het kader voor de herinvoering en verlenging van binnengrenstoezicht is grondig herzien bij Verordening (EU) 2024/1717 van het Europees Parlement en de Raad ([2]), die op 10 juli 2024 in werking is getreden. Het begin van alle in titel III, hoofdstuk II, van de Schengengrenscode bedoelde perioden is dus vanaf die datum berekend.

(6) Bij brief van 18 november 2024 hebben de Italiaanse autoriteiten kennisgegeven van de herinvoering van grenstoezicht op grond van artikel 25 bis van de Schengengrenscode aan de binnengrens met Slovenië voor een periode van zes maanden, van 19 december 2024 tot en met 18 juni 2025.

(7) Bij brief van 16 mei 2025 hebben de Italiaanse autoriteiten kennisgegeven van de verlenging van deze herinvoering met nog eens zes maanden, van 19 juni 2025 tot en met 18 december 2025.

([1]) PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1.

([2]) Verordening (EU) 2024/1717 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (PB L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(8) Bij brief van 18 november 2025 hebben de Italiaanse autoriteiten kennisgegeven van de verlenging van deze herinvoering met zes maanden, van 19 december 2025 tot en met 18 juni 2026.

(9) Op 6 maart 2026 heeft Italië overeenkomstig artikel 33, lid 2, van de Schengengrenscode een verslag ingediend over de herinvoering van binnengrenstoezicht voor de periode van 21 oktober 2023 tot en met 18 december 2025.

(10) Italië was betrokken bij de gestructureerde dialoog met de Commissie over de herinvoering van binnengrenstoezicht. Na ontvangst van de kennisgeving van Italië van een verlenging is deze gestructureerde dialoog voortgezet als onderdeel van een overlegprocedure als bedoeld in artikel 27 bis, lid 4, van de Schengengrenscode.

(11) De huidige stand van zaken aan de binnengrenzen is beschreven in het verslag over de staat van Schengen van 23 april 2025 ([3]) en wordt regelmatig besproken in de Raad Schengen.

(12) Op grond van artikel 27 bis, lid 3, van de Schengengrenscode moet de Commissie, nadat zij kennisgevingen heeft ontvangen met betrekking tot een verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen uit hoofde van artikel 25 bis, lid 4, van de Schengengrenscode die leidt tot de voortzetting van het grenstoezicht aan de binnengrenzen van in totaal twaalf maanden, een advies uitbrengen over de noodzaak en de evenredigheid van dat grenstoezicht. Deze verplichting ontstond op 16 mei 2025 bij de ontvangst van de kennisgeving van een verlenging van het grenstoezicht aan alle landbinnengrenzen.

(13) Na een beoordeling van alle bovengenoemde kennisgevingen, aangevuld met de door Italië in het kader van de overlegprocedure verstrekte informatie en andere officiële, openbaar beschikbare documenten, stelt de Commissie het navolgende advies vast.

BEOORDELING VAN DE KENNISGEVINGEN EN HET VERSLAG

I. FORMELE VEREISTEN

(14) Wat betreft kennisgevingen hebben de lidstaten op grond van de Schengengrenscode verschillende formele verplichtingen.

(15) De Commissie bevestigt dat de kennisgevingen van de herinvoering van binnengrenstoezicht en de verlengingen daarvan zijn gedaan overeenkomstig de termijnen van artikel 25 bis, lid 4, van de Schengengrenscode, dat wil zeggen uiterlijk vier weken vóór de inwerkingtreding van de herinvoering of verlenging van het binnengrenstoezicht.

(16) De Commissie stelt vast dat de meest recente kennisgevingen zijn gedaan overeenkomstig het daartoe bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/315 van de Commissie vastgestelde model ([4]).

(17) Na de kennisgevingen ontving de Commissie aanvullende gedetailleerde operationele gegevens van de Italiaanse autoriteiten in het kader van de overlegprocedure over het verlengde binnengrenstoezicht.

(18) De Commissie merkt op dat het verslag over de herinvoering en verlenging van binnengrenstoezicht op basis van artikel 33, lid 2, van de Schengengrenscode, op 19 december 2025 (na het verstrijken van twaalf maanden) moest worden ingediend, maar pas op 6 maart 2026 is ingediend.

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

([4]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/315 van de Commissie van 14 februari 2025 tot vaststelling van een model voor de kennisgeving van de tijdelijke herinvoering of verlenging van grenstoezicht aan de binnengrenzen (PB L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

II. NOODZAKELIJKHEID EN EVENREDIGHEID

Standpunt van de Italiaanse autoriteiten

(19) De Italiaanse autoriteiten beroepen zich op een ernstige bedreiging van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid. De herinvoering van binnengrenstoezicht moet niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen verminderen en het risico van infiltratie door terroristen in de migratiestromen langs de Balkanroute helpen aanpakken.

(20) Wat de veiligheidssituatie betreft, verwijzen de Italiaanse autoriteiten naar mondiale veiligheidsontwikkelingen, waaronder de aanhoudende aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne en de situatie in het Midden-Oosten, die directe gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid binnen het Schengengebied, en in het bijzonder op het Italiaanse grondgebied.

(21) Dit veiligheidsrisico wordt verder aangescherpt door het Jubeljaar van de Katholieke Kerk, dat grote aantallen pelgrims en toeristen uit de hele wereld naar Rome trok en op 24 december 2024 van start ging, alsook door de Olympische en Paralympische Winterspelen die Italië in februari en maart 2026 heeft georganiseerd en waarbij verschillende locaties en aanwezige atleten en publieke figuren uit de hele wereld het doelwit konden worden van extremistisch geweld.

(22) De Italiaanse autoriteiten wijzen op:

— het risico dat aanhoudende conflicten illegale migratiestromen aanwakkeren waarin geradicaliseerde personen kunnen infiltreren;

— de doorlaatbaarheid van de Balkanroute waarlangs buitenlandse strijders die terugkeren uit conflictgebieden het Schengengebied kunnen binnenkomen, op basis van de beoordeling van het strategisch analysecomité voor terrorismebestrijding;

— de sterke aanwezigheid van criminele netwerken die zich bezighouden met mensensmokkel aan de Italiaans-Sloveense grens en de noodzaak om de preventieve maatregelen te verbeteren en het toezicht op de binnenkomsten te versterken.

(23) De Italiaanse autoriteiten melden significante resultaten bij de aanhouding van personen die in het Schengeninformatiesysteem (SIS) gesignaleerd zijn, evenals belangrijke resultaten van onderzoeken naar mensensmokkel die voortvloeien uit de herinvoering van het binnengrenstoezicht. Aan de Italiaans-Sloveense grens zijn in de periode van 21 oktober 2023 tot en met 1 maart 2026 401 personen geïdentificeerd op basis van een SIS-signalering krachtens artikel 36, leden 3 en 4, van Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad ([5]), terwijl in totaal 594 personen werden aangehouden, waarvan 260 wegens het faciliteren van illegale migratie en 334 wegens andere misdrijven. Bovendien hebben de Italiaanse autoriteiten in dezelfde periode 10 100 personen opgespoord die de grens op onregelmatige wijze overschreden, van wie er 3 791 om internationale bescherming hebben verzocht en 5 468 de toegang werd geweigerd.

(24) De Italiaanse autoriteiten wijzen op de toegenomen flexibiliteit, controlecapaciteit en beschikbaarheid van informatie die het heringevoerde binnengrenstoezicht, dat grenscontroles mogelijk maakt, de rechtshandhavingsinstanties bieden.

(25) De Italiaanse autoriteiten stellen dat het heringevoerde binnengrenstoezicht een afschrikkend effect heeft op mensensmokkelaars en niet-toegestane verplaatsingen.

(26) De Italiaanse autoriteiten merken op dat de samenwerking op het gebied van overname tussen Italië en Slovenië op zichzelf onvoldoende resultaten oplevert, waarbij zij verwijzen naar het lage aantal daadwerkelijke overnames.

([5]) Regulamentul (UE) 2018/1862 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 noiembrie 2018 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen (SIS) în domeniul cooperării polițienești și al cooperării judiciare în materie penală, de modificare și de abrogare a Deciziei 2007/533/JAI a Consiliului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1986/2006 al Parlamentului European și al Consiliului și a Deciziei 2010/261/UE a Comisiei (PB L 312 van 7.12.2018, blz. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj).

(27) De Italiaanse autoriteiten stellen dat het binnengrenstoezicht gebaseerd is op risicoanalyses en op een gerichte manier plaatsvindt om de gevolgen ervan voor het grensoverschrijdende verkeer van goederen en personen tot een minimum te beperken.

(28) De Italiaanse autoriteiten merken op dat in het kader van grenscontroles weigeringen van toegang alleen worden afgegeven om redenen die verband houden met de vastgestelde bedreiging.

Opmerkingen van de Commissie

(29) De Italiaanse autoriteiten hebben informatie verstrekt over de verschillende aspecten van de vastgestelde ernstige bedreigingen voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid, alsook argumenten aangedragen om te staven dat de herinvoering van grenstoezicht noodzakelijk en evenredig is.

(30) Hoewel de moeilijke mondiale veiligheidssituatie aanleiding kan geven tot ernstige bezorgdheid over de nationale veiligheid van de lidstaten, bevatten de kennisgevingen onvoldoende informatie over de wijze waarop de mondiale veiligheidssituatie Italië specifiek treft, met name aan de grens met Slovenië, niettegenstaande het grote aantal personen dat op basis van een SIS-signalering krachtens artikel 36, lid 3 of lid 4, van Verordening (EU) 2018/1862 is geïdentificeerd met het oog op de bestrijding van strafbare feiten en het voorkomen van bedreigingen voor de openbare veiligheid, alsmede ernstige gevaren voor de interne of externe nationale veiligheid.

(31) Hoewel de Italiaans-Sloveense landgrens deel uitmaakt van de Balkanroute, waarlangs veel illegale migranten reizen, blijft het onduidelijk hoe de risico's in verband met het Jubeljaar van de Katholieke Kerk of de Olympische en Paralympische Winterspelen zich specifiek manifesteren aan de Italiaans-Sloveense grens, in vergelijking met andere binnengrenzen van Italië.

(32) Italië wordt geconfronteerd met een complexe migratiesituatie. De Commissie merkt ook op dat de Italiaanse autoriteiten terecht bezorgdheid hebben geuit over het risico dat leden van terroristische groeperingen in de migratiestromen infiltreren en over het verband met de georganiseerde criminaliteit die zich bezighoudt met drugshandel, mensenhandel en mensensmokkel.

(33) De herinvoering van binnengrenstoezicht kan bijdragen aan de aanhouding van terroristen, mensensmokkelaars of personen die verdacht worden van andere vormen van georganiseerde criminaliteit, net zoals elke andere vorm van politiecontroles op het grondgebied en met name in grensgebieden dat zou doen. De Italiaanse autoriteiten hebben echter geen informatie verstrekt over hoe vaak deze bedreiging zich heeft voorgedaan of is vastgesteld in het kader van de herinvoering van het binnengrenstoezicht.

(34) In de kennisgevingen is slechts in beperkte mate geanalyseerd waarom alternatieve maatregelen, zoals politiecontroles in grensgebieden en grensoverschrijdende politiële samenwerking, onvoldoende zijn om de herinvoering van binnengrenstoezicht te vervangen en welke juridische en/of praktische belemmeringen moeten worden weggenomen om het binnengrenstoezicht door alternatieve maatregelen te laten vervangen.

(35) In de kennisgevingen worden geen specifieke redenen vermeld voor de keuze van de geografische en temporele reikwijdte van het besluit tot herinvoering van binnengrenstoezicht. Er wordt niet uitgelegd waarom een duur van zes maanden in plaats van een kortere periode het meest geschikt lijkt. Hoewel de Commissie opmerkt dat de door de Italiaanse autoriteiten aangevoerde argumenten specifiek betrekking hebben op de ligging van de Sloveens-Italiaanse grens aan het einde van de Westelijke Balkanroute, werd niet uitgelegd hoe de migratie- en veiligheidsdreigingen aan die grens zich onderscheiden van soortgelijke bedreigingen aan de andere binnengrenzen van Italië, waar herinvoering niet noodzakelijk werd geacht.

(36) Hoewel de nadruk bij de controles wellicht op de toegangsvoorwaarden in verband met de openbare veiligheid en de binnenlandse veiligheid ligt, lijkt het aantal onderdanen van derde landen zonder verblijfsvergunning aan wie de toegang is geweigerd erop te wijzen dat bij het binnengrenstoezicht niettemin ook rekening wordt gehouden met andere toegangsvoorwaarden. Dit wordt ook bevestigd door het feit dat Italië illegale migratie en niet-toegestane secundaire verplaatsingen aanvoert als aanvullende grond voor het opnieuw invoeren van binnengrenstoezicht.

(37) Niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen kunnen een reden vormen voor de herinvoering van binnengrenstoezicht, indien deze niet-toegestane verplaatsingen een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. In dit verband wordt in artikel 25, lid 1, punt c), van de Schengengrenscode specifiek de situatie genoemd waarin door plotselinge grootschalige niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen tussen de lidstaten, de algemene middelen en capaciteit van goed voorbereide bevoegde autoriteiten aanzienlijk onder druk komen te staan en de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht waarschijnlijk in gevaar wordt gebracht.

(38) Uit recente gegevens blijkt dat de migratiesituatie in de Unie aanzienlijk is verbeterd. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap heeft in 2024 een scherpe daling van het aantal onrechtmatige grensoverschrijdingen geconstateerd, ook langs de Westelijke Balkanroute. Deze neerwaartse trend zette zich door in 2025, dankzij grotere collectieve inspanningen om de buitengrenzen van de EU te beschermen, en kan niet uitsluitend worden toegeschreven aan de herinvoering van binnengrenstoezicht door Italië. In 2025 is het aantal onrechtmatige grensoverschrijdingen langs de Westelijke Balkanroute volgens de geïntegreerde situatiekennis en -analyse van de EU voor het derde jaar op rij afgenomen, met 41 % (12 687 in 2025, tegenover 21 637 in 2024). Dit zou erop wijzen dat de druk aan de Sloveens-Italiaanse grens waarschijnlijk niet dezelfde zal blijven.

(39) De herinvoering van binnengrenstoezicht doet geen afbreuk aan de verplichtingen van Italië uit hoofde van de toepasselijke regels van het EU-recht inzake asiel en terugkeer. De herinvoering van binnengrenstoezicht kan bijdragen tot de opsporing van onrechtmatige grensoverschrijdingen naar het grondgebied van een lidstaat, snelle overnames aan de binnengrens vergemakkelijken en ervoor zorgen dat niet-toegestane verplaatsingen van verzoekers om internationale bescherming onmiddellijk worden ontdekt, waardoor de regels van de Dublinverordening ([6]) inzake de toewijzing van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek correct kunnen worden toegepast.

(40) Aan 13 van de 57 grensdoorlaatposten langs de Sloveense grens vindt het grenstoezicht op een statische in plaats van een dynamische manier plaats.

(41) De Commissie merkt op dat het personeel dat aan de binnengrenzen wordt ingezet om die reden niet kan worden ingezet aan de buitengrenzen van Italië of beschikbaar kan worden gesteld voor de uitvoering van alternatieve maatregelen.

III. ALTERNATIEVE MAATREGELEN

Standpunt van de Italiaanse autoriteiten

(42) De Italiaanse autoriteiten melden een nauwe politiële samenwerking met alle aangrenzende lidstaten. Dit omvat de uitwisseling van operationele informatie tijdens maandelijkse technische bijeenkomsten, waaraan ook Slovenië, Kroatië en Oostenrijk hebben deelgenomen. Er vinden meerdere keren per maand gezamenlijke patrouilles plaats aan de binnengrenzen met Slovenië, voor een totaal van 226 gezamenlijke patrouilles in 2025 (tot 2 november), waardoor de illegale binnenkomst van 414 onderdanen van derde landen werd voorkomen.

(43) Sinds november 2023 heeft Italië nieuwe initiatieven ontwikkeld en snel doorgevoerd om de operationele samenwerking op regionaal niveau te versterken. Op 20 januari 2025 werd een trilateraal memorandum van overeenstemming ondertekend tussen Slovenië, Kroatië en Italië, waarin deze landen overeenkwamen gezamenlijke patrouilles in te zetten, met als doel de noodzaak van heringevoerd binnengrenstoezicht weg te nemen. Er vinden meerdere keren per maand gezamenlijke patrouilles plaats aan de binnengrenzen met Slovenië, voor een totaal van 255 gezamenlijke patrouilles in 2025 en 27 in 2026 (tot 22 februari), waardoor de illegale binnenkomst van 486 onderdanen van derde landen in 2025 en van 46 onderdanen van derde landen in 2026 (tot 22 februari) werd voorkomen.

([6]) Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31).

(44) Er is snel vooruitgang geboekt bij de invoering van trilaterale patrouilles aan de Kroatische buitengrens met Bosnië en Herzegovina in het kader van het trilaterale memorandum van overeenstemming van 2025. De eerste proefpatrouilles zijn in juni 2025 van start gegaan, waarbij gemengde patrouilles grenscontroles en grensbewaking uitvoerden en tegelijkertijd samenwerkten om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken en informatie doeltreffend uit te wisselen. De trilaterale patrouilles zouden duren tot 12 december 2025, met een hervatting in het voorjaar van 2026, waarover momenteel wordt gesproken. Binnen dit trilaterale formaat worden maandelijks technische bijeenkomsten gehouden om de uitwisseling van informatie ter bestrijding van illegale migratie langs de Balkanroute te vergemakkelijken.

(45) Italië heeft een overnameovereenkomst met Slovenië, maar merkt op dat deze niet effectief wordt uitgevoerd, aangezien het aantal overgenomen onderdanen van derde landen laag is in vergelijking met het aantal personen dat in aanmerking komt voor overname. Italië stelt dat, indien de samenwerking op het gebied van overname zou worden verbeterd, dit zou kunnen dienen als een doeltreffend afschrikmiddel voor niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen. Daartoe heeft Italië de nodige wijzigingen in de nationale wetgeving doorgevoerd om de sluiting van praktische regelingen voor de toepassing van de overdrachtsprocedure op grond van artikel 23 bis van de Schengengrenscode mogelijk te maken, waarbij de regionale administratieve rechtbank bevoegd is voor de beroepsprocedure tegen de overdrachtsmaatregel ([7]). De Italiaanse autoriteiten zijn voornemens nauw samen te werken met de Sloveense autoriteiten om vooruitgang te boeken bij de operationalisering van de overdrachtsprocedure.

Opmerkingen van de Commissie

(46) De Commissie neemt nota van de actieve toepassing door Italië van alternatieve maatregelen ter begeleiding van en ter beperking van de impact van de herinvoering van binnengrenstoezicht. Zij neemt met name nota van de resultaten van de gezamenlijke patrouilles aan de Italiaans-Sloveense grens.

(47) Italië heeft actief deelgenomen aan Europolactiviteiten ter bestrijding van illegale migratie en mensensmokkel, onder meer binnen het Europees Centrum tegen migrantensmokkel, de Empact-taskforce Westelijke Balkan en de operationele taskforce (OTF) Zebra.

(48) Italië neemt actief deel aan regionale samenwerking op het gebied van migratie en veiligheid. Het land pakt migratie-uitdagingen in de landen van herkomst en doorreis proactief aan door middel van diverse bilaterale maatregelen en actieve deelname aan operaties van het Europees Grens- en kustwachtagentschap, onder meer in het kader van de volledige-routeaanpak voor de Westelijke Balkanroute.

(49) Italië heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het versterken van de regionale samenwerking tussen grens- en politieautoriteiten, onder meer door de instelling van trilaterale patrouilles aan de buitengrens van het Schengengebied in het kader van het trilaterale memorandum van overeenstemming tussen Slovenië, Kroatië en Italië van 20 januari 2025. Deze initiatieven dienen als voorbeeld van geslaagde alternatieve maatregelen om migratie- en veiligheidsproblemen aan te pakken.

(50) De statusovereenkomst tussen de EU en Bosnië en Herzegovina maakt het mogelijk om permanente eenheden in te zetten in het kader van gezamenlijke operaties van het Europees Grens- en Kustwachtagentschap in Bosnië en Herzegovina. Deze statusovereenkomst is voorlopig van toepassing. Per 5 november 2025 zijn meer dan honderd grenswachters ingezet in het kader van een gezamenlijke operatie aan zeven grensdoorlaatposten in Bosnië en Herzegovina en op de luchthaven van Sarajevo. Gezien de centrale rol van Bosnië en Herzegovina op de Balkanroute is de toepassing van deze statusovereenkomst een belangrijke stap in de aanpak van illegale migratie en van veiligheidsproblemen die ten grondslag liggen aan het besluit van Italië om opnieuw binnengrenstoezicht in te voeren. De Commissie constateert dat de huidige toepassing van de overnameovereenkomst tussen Slovenië en Italië weinig doeltreffend is en erkent dat het afschrikkende effect ervan beperkt is. De Commissie erkent de actieve inzet van de Italiaanse autoriteiten om vooruitgang te boeken bij de toepassing van de overdrachtsprocedure op grond van artikel 23 bis van de Schengengrenscode.

(51) De Commissie onderstreept dat de autoriteiten van de lidstaten zelfs zonder herinvoering van binnengrenstoezicht overheidsgezag kunnen blijven uitoefenen, bijvoorbeeld om illegale migratie terug te dringen in gebieden aan de binnengrenzen.

([7]) Artikel 29 van wetsbesluit nr. 23 van 24 februari 2026, waarbij artikel 10 van wetsbesluit nr. 286 van 25 juli 1998 is gewijzigd.

(52) Op basis van de door de Italiaanse autoriteiten verstrekte informatie is moeilijk vast te stellen waarom intensievere grensoverschrijdende politiële samenwerking, aangevuld met politiecontroles in grensgebieden, geen toereikend alternatief kan bieden voor de herinvoering van binnengrenstoezicht met een mogelijk sterk afschrikkend effect.

(53) Volgens de Commissie blijft de wijze waarop grenscontroles plaatsvinden, namelijk in de vorm van steekproefsgewijze controles op basis van een risicoanalyse, mogelijk op grond van artikel 23 van de Schengengrenscode, zonder dat het grenstoezicht aan de binnengrenzen officieel hoeft te worden heringevoerd of de veiligheid in gevaar hoeft te worden gebracht. Deze controles mogen echter niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles, wat betekent dat de frequentie, de intensiteit en de duur ervan beperkt moeten blijven ([8]).

(54) De Commissie herinnert eraan dat indien Italië zou besluiten om het binnengrenstoezicht te vervangen door politiecontroles, artikel 25 van de Schengengrenscode de Italiaanse autoriteiten nog altijd de mogelijkheid biedt om onmiddellijk opnieuw binnengrenstoezicht in te voeren om een ernstige bedreiging voor de openbare orde en de nationale veiligheid aan te pakken die zich onverwacht voordoet als gevolg van onvoorzienbare gebeurtenissen.

IV. MITIGERENDE MAATREGELEN

Standpunt van de Italiaanse autoriteiten

(55) De Italiaanse autoriteiten voeren aan dat grenscontroles op gerichte, dynamische wijze worden uitgevoerd op basis van risicoanalyses, overeenkomstig Aanbeveling (EU) 2024/268 van de Commissie ([9]), teneinde de gevolgen van het heringevoerde toezicht voor bona fide reizigers en grensoverschrijdende bevolkingsgroepen te beperken.

(56) De intensiteit van de grenscontroles blijft beperkt tot het verifiëren van die toegangsvoorwaarden die relevant zijn om de ernstige bedreiging aan te pakken die aan de herinvoering van het binnengrenstoezicht ten grondslag ligt, waardoor de gevolgen van dat toezicht voor de gecontroleerde personen en de doorstroming van het grensoverschrijdende verkeer wordt beperkt.

(57) De gevolgen van het heringevoerde toezicht zijn gering geweest en het verkeer is over het algemeen vlot gebleven. Tot dusver zijn in verband hiermee geen klachten ontvangen.

Opmerkingen van de Commissie

(58) Uit de kennisgevingen van de Italiaanse autoriteiten blijkt dat zij vastbesloten zijn ervoor te zorgen dat de gevolgen van binnengrenstoezicht beperkt blijven, zoals vereist op grond van artikel 26, lid 3, van de Schengengrenscode.

(59) Het grenstoezicht aan de landbinnengrens met Slovenië vindt op gerichte en risicogebaseerde wijze plaats om de gevolgen voor grensoverschrijdend verkeer te beperken.

(60) Italië heeft, onder begeleiding van de Commissie en in nauwe samenwerking met de naburige lidstaten, stappen ondernomen om de doorstroming van het verkeer over de opnieuw ingestelde binnengrenzen te waarborgen.

(61) Italië heeft zijn grensregio's aangemeld overeenkomstig artikel 42 ter van de Schengengrenscode.

(62) Het ontbreekt aan specifieke informatie over het effect van de herinvoering van binnengrenstoezicht op de grensregio die het zwaarst wordt getroffen door de herinvoering van binnengrenstoezicht, te weten de provincies Gorizia, Udine en Trieste, zelfs al is dat effect mogelijk beperkt.

([8]) Arrest van het Hof van 21 juni 2017, strafzaak tegen A, zaak C-9/16 (PB C 277 van 21.8.2017, blz. 10).

([9]) Aanbeveling (EU) 2024/268 van de Commissie van 23 november 2023 betreffende samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot ernstige bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde in het gebied zonder binnengrenstoezicht (PB L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

(63) De Sloveense autoriteiten bevestigen dat de gevolgen van het binnengrenstoezicht beperkt zijn. Naar aanleiding van bilaterale contacten zijn maatregelen genomen om de ernstige verkeersopstoppingen aan de grensdoorlaatpost Fernetiči/Fernetti aan te pakken, die het gevolg waren van een omleiding van het verkeer vanwege wegwerkzaamheden op de snelweg tussen Razdrto en Vipava.

V. AANBEVELINGEN

(64) Wil het Schengengebied goed functioneren, dan moet het migratie- en asielacquis volledig en doeltreffend worden uitgevoerd. De toepassing van het migratie- en asielpact vanaf juni 2026 zal een belangrijke prikkel zijn om de zorgen over niet-toegestane secundaire verplaatsingen van onderdanen van derde landen of over migratie- en veiligheidskwesties in verband met illegale migratie aan te pakken — punten van zorg die Italië naar voren heeft gebracht als rechtvaardiging voor de herinvoering van binnengrenstoezicht.

(65) Het Unierecht biedt al een brede waaier van instrumenten om de problemen die Italië aankaart en die verband houden met veiligheidsaspecten, te helpen aanpakken. De lidstaten moeten de bestaande mechanismen ten volle gebruiken om de veiligheid en de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving te verbeteren. Het betreft onder meer de Prüm II-verordening, het nieuwe Schengeninformatiesysteem en de nieuwe regelgeving inzake op voorhand af te geven passagiersgegevens en persoonsgegevens van passagiers ([10]). De inwerkingtreding van het EES en Etias zal de buitengrenzen verder beveiligen ([11]).

(66) Op grond van de screeningverordening ([12]), die deel uitmaakt van het migratie- en asielpact, maakt een veiligheidscontrole van alle relevante databanken bovendien deel uit van zowel de screening aan de buitengrenzen als op het grondgebied.

(67) De Italiaanse autoriteiten moeten hun samenwerking en informatie-uitwisseling met Kroatië, Slovenië en Oostenrijk verder ontwikkelen, onder meer door de operationele regelingen in het kader van de bestaande bilaterale overnameovereenkomsten of -regelingen waar nodig te herzien en/of praktische regelingen te treffen voor de toepassing van de overdrachtsprocedure uit hoofde van artikel 23 bis van de Schengengrenscode, en de bilaterale overeenkomsten inzake politiële samenwerking met de naburige lidstaten.

([10]) Verordening (EU) 2024/982 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 betreffende de geautomatiseerde gegevensbevraging en -uitwisseling ten behoeve van politiële samenwerking en tot wijziging van de Besluiten 2008/615/JBZ en 2008/616/JBZ van de Raad en de Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 en (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad (de Prüm II-verordening) (PB L, 2024/982 van 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politiële en justitiële samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie (PB L 312 van 7.12.2018, blz. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Verordening (EU) 2025/13 van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 2024 betreffende de verzameling en de doorgifte van advance passenger information met het oog op het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/818 (PB L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreissysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandhavingsdoeleinden, PB L 327 van 9.12.2017, blz. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj; Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226 (PB L 236 van 19.9.2018, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

([12]) Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817 (PB L, 2024/1356 van 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

(68) De Commissie moedigt Italië aan voort te bouwen op zijn geslaagde samenwerking met lidstaten en derde landen in de regio door de gezamenlijke operationele samenwerking tussen grensbewakingsautoriteiten en andere rechtshandhavingsautoriteiten verder te versterken, onder meer door middel van gezamenlijke en gemengde patrouilles.

(69) De Commissie beveelt Italië aan om eventuele juridische of operationele belemmeringen weg te nemen die in de weg staan aan een doeltreffend gebruik van alternatieve maatregelen. De Commissie is ingenomen met de vooruitgang bij de toepassing van de overdrachtsprocedure op grond van artikel 23 bis van de Schengengrenscode.

(70) De Italiaanse autoriteiten moeten de doorstroming van het grensoverschrijdende verkeer ook tijdens geplande infrastructuurwerkzaamheden verzekeren.

(71) De Commissie benadrukt dat het gebruik van alternatieve maatregelen, waaronder grensoverschrijdende politiële samenwerking, de nieuwe overdrachtprocedure en technologische oplossingen, een efficiënter en doeltreffender middel kan vormen om een hoog niveau van veiligheid te waarborgen, waarvoor het niet nodig is opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren. Deze maatregelen moeten dan ook worden toegepast.

(72) De Italiaanse autoriteiten moeten werk maken van de geleidelijke opheffing van het binnengrenstoezicht, op basis van een op maat gesneden aanpak voor de situatie aan de landgrens tussen Italië en Slovenië, die is aangepast aan elke bedreiging, waarbij zij de beschikbare alternatieve maatregelen zoals uiteengezet in Aanbeveling (EU) 2024/268 en de mogelijkheden in het kader van de Schengengrenscode ten volle moeten benutten ter versterking en aanvulling van de bestaande maatregelen.

(73) De Commissie is van mening dat de geslaagde samenwerking met naburige lidstaten en derde landen, evenals de toepassing van alternatieve maatregelen, een solide basis vormen waarop Italië nu kan voortbouwen om werk te maken van de geleidelijke opheffing van het binnengrenstoezicht, zonder concessies te hoeven doen wat betreft zijn veiligheid of migratiecontrole. De Commissie zal nauw contact blijven onderhouden met alle betrokken lidstaten om dit doel te bereiken.

Gedaan te Brussel, 2 juni 2026.

Voor de Commissie
Magnus BRUNNER
Lid van de Commissie