C/2026/4085

24.7.2026

OPINIA KOMISJI

z dnia 2 czerwca 2026 r.

w sprawie konieczności i proporcjonalności przywrócenia kontroli granicznej przez Niderlandy na ich wewnętrznych granicach lądowych i powietrznych zgodnie z art. 27a ust. 3 rozporządzenia (UE) 2016/399 (kodeks graniczny Schengen)

(Jedynie tekst w języku niderlandzkim jest autentyczny)

(C/2026/4085)

1) Jak stanowi art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.

2) Na podstawie art. 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (tekst jednolity) ([1]) dane państwo członkowskie może, w obliczu poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, w drodze wyjątku i tymczasowo przywrócić kontrolę graniczną na całej długości swoich granic wewnętrznych lub na ich określonych odcinkach. Rozwiązanie to powinno być stosowane wyłącznie jako środek ostateczny, a zakres i czas trwania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej nie mogą przekraczać tego, co jest absolutnie niezbędne do reakcji na stwierdzone poważne zagrożenie.

3) Jak precyzuje art. 25a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, w przypadku gdy dane państwo członkowskie zamierza przywrócić kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych w celu przeciwdziałania możliwemu do przewidzenia poważnemu zagrożeniu, państwo to musi powiadomić Parlament Europejski, Radę, Komisję i pozostałe państwa członkowskie o planowanym przywróceniu takiej kontroli, najpóźniej cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli granicznej lub jak najszybciej w przypadku gdy okoliczności, które spowodowały potrzebę przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, staną się znane temu państwu członkowskiemu mniej niż cztery tygodnie przed planowanym przywróceniem kontroli.

4) Jak wymaga art. 27a ust. 3 kodeksu granicznego Schengen, Komisja, po otrzymaniu powiadomień przekazanych w związku z przedłużeniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25a ust. 4, które prowadzi do kontynuacji kontroli granicznej na granicach wewnętrznych trwającej łącznie 12 miesięcy, w oparciu o te same przyczyny, wydaje opinię dotyczącą konieczności i proporcjonalności takiej kontroli granicznej.

5) Ramy przywracania i przedłużania kontroli na granicach wewnętrznych zostały znacząco zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1717 ([2]), które weszło w życie w dniu 10 lipca 2024 r. W związku z tym początek wszystkich okresów, o których mowa w tytule III rozdział II kodeksu granicznego Schengen, obliczono od tej daty.

6) Pismem z dnia 11 listopada 2024 r. władze niderlandzkie powiadomiły o przywróceniu kontroli granicznej na podstawie art. 25a kodeksu granicznego Schengen na wewnętrznych granicach lądowych i powietrznych na okres sześciu miesięcy, od dnia 9 grudnia 2024 r. do dnia 8 czerwca 2025 r.

7) Pismem z dnia 25 kwietnia 2025 r. władze niderlandzkie powiadomiły o przedłużeniu przywrócenia kontroli na dodatkowy okres sześciu miesięcy, od dnia 9 czerwca 2025 r. do dnia 8 grudnia 2025 r.

([1]) Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1.

([2]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1717 z dnia 13 czerwca 2024 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (UE) 2016/399 w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz.U. L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

8) Pismem z dnia 10 listopada 2025 r. władze niderlandzkie powiadomiły o drugim przedłużeniu przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych na kolejny okres sześciu miesięcy, od dnia 9 grudnia 2025 r. do dnia 8 czerwca 2026 r. Pismem z dnia 8 maja 2026 r. władze niderlandzkie powiadomiły o trzecim przedłużeniu przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych na dodatkowy okres trzech miesięcy i 22 dni, od dnia 9 czerwca 2026 r. do dnia 30 września 2026 r.

9) W dniu 16 stycznia 2026 r. i zgodnie z art. 33 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen Niderlandy przedłożyły sprawozdanie z przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w okresie od 9 grudnia 2024 r. do 8 grudnia 2025 r.

10) Niderlandy zostały objęte prowadzonym przez Komisję zorganizowanym dialogiem na temat przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Po otrzymaniu od Niderlandów powiadomień o przedłużeniu ten zorganizowany dialog kontynuowano w ramach procedury konsultacji przewidzianej w art. 27a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen.

11) Aktualną sytuację na granicach wewnętrznych opisano w sprawozdaniu w sprawie stanu strefy Schengen z dnia 23 kwietnia 2025 r. ([3]) i jest ona regularnie omawiana na forum Rady ds. Schengen.

12) Po otrzymaniu powiadomień przekazanych w związku z przedłużeniem kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, które prowadzi do kontynuacji kontroli granicznej na granicach wewnętrznych trwającej łącznie 12 miesięcy, Komisja musi wydać opinię dotyczącą konieczności i proporcjonalności takiej kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, jak stanowi art. 27a ust. 3 kodeksu granicznego Schengen. Obowiązek ten powstał wraz z otrzymaniem w dniu 25 kwietnia 2025 r. powiadomienia o przedłużeniu kontroli granicznej na wszystkich wewnętrznych granicach lądowych.

13) Po dokonaniu oceny wszystkich wyżej wymienionych powiadomień i sprawozdania, uzupełnionych informacjami przekazanymi przez Niderlandy w ramach procesu konsultacji i innymi publicznie dostępnymi dokumentami urzędowymi, Komisja przyjmuje następującą opinię.

OCENA POWIADOMIEŃ I SPRAWOZDANIA

I. WYMOGI FORMALNE

14) W odniesieniu do powiadomień kodeks graniczny Schengen nakłada na państwa członkowskie szereg obowiązków formalnych.

15) Wszystkie powiadomienia o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych oraz o jej przedłużeniu przekazano z zachowaniem terminów określonych w art. 25a ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, tj. najpóźniej cztery tygodnie przed wejściem w życie przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych.

16) Powiadomień o przywróceniu i przedłużeniu kontroli na granicach wewnętrznych dokonano z wykorzystaniem wzoru ustanowionego w tym celu decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2025/315 ([4]).

17) Niderlandy nie podały w swoim powiadomieniu nazw wyznaczonych przejść granicznych, co jest wymagane na podstawie art. 27 ust. 1 lit. c) kodeksu granicznego Schengen.

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

([4]) Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2025/315 z dnia 14 lutego 2025 r. ustanawiająca wzór powiadomienia o tymczasowym przywróceniu lub przedłużeniu kontroli granicznej na granicach wewnętrznych (Dz.U. L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

18) Zgodnie z art. 27 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen w sytuacjach, w których kontrolę graniczną przeprowadzano przez sześć miesięcy, państwa członkowskie mają obowiązek przedłożyć w każdym kolejnym powiadomieniu ocenę ryzyka przedstawiającą skalę i przewidywany rozwój sytuacji w odniesieniu do poważnego zagrożenia. Komisja zauważa, że w powiadomieniach o przedłużeniu nie zaktualizowano oceny ryzyka poważnego zagrożenia w momencie powiadomienia o przedłużeniu. Komisja podkreśla znaczenie przeprowadzenia takiej oceny ryzyka z uwzględnieniem tendencji w rozwoju poważnego zagrożenia w poprzedzającym okresie przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych i z wykorzystaniem analiz ryzyka sporządzonych na szczeblu krajowym i przez odpowiednie agencje Unii.

19) Sprawozdanie z przywrócenia i przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych na podstawie art. 33 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen, które Niderlandy miały przedłożyć w dniu 8 grudnia 2025 r. (po upływie 12 miesięcy), przedłożono w dniu 26 stycznia 2026 r.

20) Sprawozdanie z przywrócenia i przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych zostało sporządzone zgodnie z jednolitym wzorem ustanowionym decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2025/308 ([5]).

II. KONIECZNOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

Stanowisko władz niderlandzkich

21) We wszystkich swoich powiadomieniach władze niderlandzkie powołują się na istnienie poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego wynikającego z utrzymującej się dużej i narastającej presji na krajowy system azylowy i migracyjny, spowodowanej napływem migrantów o nieuregulowanym statusie i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, a także obywateli Ukrainy kwalifikujących się do tymczasowej ochrony.

22) Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych ma na celu ograniczenie liczby migrantów o nieuregulowanym statusie i osób ubiegających się o azyl, a tym samym zmniejszenie obciążenia niderlandzkich służb publicznych, w szczególności w zakresie zdolności przyjmowania osób ubiegających się o azyl i mieszkalnictwa publicznego, a także programów opieki zdrowotnej, edukacji i integracji.

23) Władze niderlandzkie wskazują na:

— niski poziom przekazań na podstawie rozporządzenia dublińskiego, w tym niemożność przeprowadzenia powrotów na podstawie rozporządzenia dublińskiego do odpowiedzialnych państw członkowskich;

— utrzymujące się wyzwania związane z przemytem ludzi i ich instrumentalizacją;

— powodowane przepełnieniem zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa zarówno osób ubiegających się o azyl, jak i personelu pracującego w ośrodkach recepcyjnych;

— rosnącą liczbę niderlandzkich gmin, które zgłaszają, że nie są w stanie przyjąć więcej osób ubiegających się o ochronę międzynarodową bądź osób korzystających z ochrony międzynarodowej;

— zagrożenie porządku publicznego i bezpieczeństwa wynikające z zakłóceń i przestępstw popełnianych przez osoby ubiegające się o azyl, często pochodzące z krajów o niskim wskaźniku przyznawania azylu;

— negatywny wpływ na poparcie społeczne dla przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

24) Władze niderlandzkie wskazują, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych daje niderlandzkiemu organowi straży granicznej większą elastyczność w dokonywaniu odpraw granicznych, umożliwiając przeprowadzanie większej liczby kontroli przez dłuższy okres w tym samym miejscu niż przewiduje to ustawodawstwo krajowe regulujące dotychczasowe kontrole dokonywane przez organy ścigania w strefach przygranicznych („mobilne monitorowanie bezpieczeństwa"), przeprowadzane przez Niderlandzką Żandarmerię Królewską (Marechausee).

([5]) Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2025/308 z dnia 14 lutego 2025 r. ustanawiająca jednolity wzór sprawozdania z przywrócenia lub przedłużenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych zgodnie z art. 33 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 (Dz.U. L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

25) Władze niderlandzkie twierdzą, że kontrola na granicach wewnętrznych służy szerszym celom niż dotychczasowe kontrole przeprowadzane przez organy ścigania w strefach przygranicznych, ponieważ przyczynia się do wykrywania i zapobiegania nielegalnej migracji oraz wykrywania przestępczości transgranicznej, w tym przemytu ludzi.

26) W ciągu pierwszych dwunastu miesięcy od przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych niderlandzki organ straży granicznej odmówił wjazdu około 533 obywatelom państw trzecich i zatrzymał 265 osób w związku z przestępstwami, takimi jak przemyt ludzi (39 osób), handel ludźmi (jedna osoba), przestępstwa związane z narkotykami, przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów i przestępstwa drogowe.

27) W odniesieniu do granic powietrznych kontrola ogranicza się do konkretnych lotów, które zgodnie z analizą ryzyka lub danymi wywiadowczymi wiążą się z ryzykiem nielegalnej migracji lub przestępczości transgranicznej.

28) Na wewnętrznych granicach lądowych kontrola jest ograniczona do minimum i odbywa się w sposób niesystematyczny, oparty na analizie ryzyka, w formie ukierunkowanych kontroli wyrywkowych.

Uwagi Komisji

29) Władze niderlandzkie przedstawiły informacje na temat różnych aspektów poważnych zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, które zostały stwierdzone, a także argumenty uzasadniające konieczność i proporcjonalność przywrócenia kontroli granicznej. Przekazały również Komisji informacje przekazane parlamentowi niderlandzkiemu na temat wyników przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

30) Komisja zauważa, że Niderlandy stoją w obliczu złożonej sytuacji migracyjnej na szczeblu krajowym, o czym świadczą dane dotyczące całkowitej liczby wniosków o udzielenie azylu, w tym wniosków złożonych po nielegalnym wjeździe, złożonych przez osoby uprzednio zarejestrowane jako osoby ubiegające się o azyl lub korzystające z ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim, a także dane dotyczące zezwoleń na wjazd wydanych w celu łączenia rodzin. Na zdolność Niderlandów do zapewnienia odpowiednich warunków przyjmowania osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową wpłynęła również potrzeba wsparcia osób korzystających z tymczasowej ochrony w następstwie rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie.

31) Komisja zauważa, że niedozwolone wtórne przemieszczanie się obywateli państw trzecich może stanowić podstawę przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych, jeżeli takie niedozwolone przemieszczanie się stanowi poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. W tym względzie w art. 25 ust. 1 lit. c) kodeksu granicznego Schengen odniesiono się konkretnie do sytuacji, w której nagłe niedozwolone przemieszczanie się na dużą skalę obywateli państw trzecich między państwami członkowskimi stanowi znaczne obciążenie dla ogólnych zasobów i zdolności dobrze przygotowanych właściwych organów i może zagrozić ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych.

32) Komisja podkreśla, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych nie zmienia zobowiązań Niderlandów wynikających z obowiązujących przepisów prawa UE w zakresie azylu i powrotów. Przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych może przyczyniać się do wykrywania przypadków niedozwolonego przekraczania granicy na terytorium państwa członkowskiego, ułatwiać szybką readmisję na granicy wewnętrznej i zapewniać szybkie wykrywanie niedozwolonego przemieszczania się osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, co umożliwia prawidłowe stosowanie przepisów rozporządzenia dublińskiego ([6]) dotyczących powierzenia odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. Powiadomienia zawierają jednak jedynie ograniczone informacje na temat liczby zatrzymań i readmisji na różnych odcinkach granicy wewnętrznej, która to liczba uzasadniałaby przywrócenie i przedłużenie kontroli na granicach wewnętrznych.

([6]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31).

33) Komisja zauważa, że najnowsze dane wskazują na znaczną poprawę sytuacji migracyjnej w Unii, zarówno na szczeblu europejskim, jak i w poszczególnych krajach. W 2024 r. Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej odnotowała zdecydowany spadek liczby przypadków niedozwolonego przekraczania granicy. W 2025 r. liczba przypadków niedozwolonego przekraczania granic zewnętrznych UE spadła o jedną czwartą w porównaniu z 2024 r. (180 429 w 2025 r. w porównaniu z 240 199 w 2024 r.). Zgodnie z publicznie dostępnymi danymi rządu niderlandzkiego w 2024 r. liczba wniosków o udzielenie azylu składanych po raz pierwszy spadła o 16 %, a w 2025 r. odnotowano dalszy systematyczny spadek, który zgodnie z przewidywaniami ma się utrzymać w 2026 r. Spadek ten wpisuje się w szerszą tendencję wynikającą ze wzmożonych wspólnych wysiłków na rzecz ochrony granic zewnętrznych UE i nie można go przypisać wyłącznie przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych przez Niderlandy.

34) Komisja zauważa, że zarówno niderlandzki Trybunał Obrachunkowy, jak i Komitet Doradczy ds. Migracji i Rada Administracji Publicznej stwierdziły, że kryzys związany z przyjmowaniem migrantów w Niderlandach jest wynikiem braku wystarczających środków finansowych i braku utrzymania strukturalnych zdolności przyjmowania ([7]).

35) Komisja zauważa, że niderlandzki Trybunał Obrachunkowy stwierdził, iż obecne przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych nie zmniejsza liczby wniosków o udzielenie azylu i ma niewielki wpływ na obciążenie krajowego systemu azylowego. Wprawdzie liczba odmów wjazdu wzrosła w porównaniu z poprzednim okresem, w którym kontrole były prowadzone przez organy ścigania, na granicy przechwytuje się mniej niż 1 % osób ubiegających się o azyl, a liczba zatrzymań czy wydaleń nie wzrosła znacząco, a w niektórych przypadkach spadła ([8]).

36) Komisja zauważa, że w powiadomieniach i w sprawozdaniu nie podano konkretnych powodów wyboru zakresu geograficznego i czasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych. Nie wyjaśniono, dlaczego najwłaściwszy wydaje się okres sześciomiesięczny, a nie krótszy. Nie dokonano rozróżnienia między presją migracyjną na granicy Niderlandów z Belgią a presją migracyjną na granicy Niderlandów z Niemcami.

37) Komisja zauważa, że odprawy graniczne przeprowadza się w formie wyrywkowych kontroli opartych na analizie ryzyka, co ma ograniczyć wpływ na ruch transgraniczny.

III. ŚRODKI ALTERNATYWNE

Stanowisko władz niderlandzkich

38) Władze niderlandzkie przedstawiły szereg środków alternatywnych, które stosują w związku z przywróceniem kontroli granicznej na wewnętrznych granicach lądowych i powietrznych.

39) W odniesieniu do współpracy z Niemcami władze niderlandzkie wskazują na niderlandzko-niemieckie porozumienie w sprawie transgranicznej współpracy policyjnej (porozumienie z Enschede), które weszło w życie w dniu 1 września 2006 r., a także na ścisłą współpracę między niemiecką policją a policją i strażą graniczną Niderlandów w strefach przygranicznych w ramach wspólnego ośrodka koordynacji granic i pięciu transgranicznych zespołów policyjnych.

40) W odniesieniu do współpracy z Belgią władze niderlandzkie wskazują na zaktualizowane porozumienie Beneluksu w sprawie współpracy policyjnej, które weszło w życie w dniu 1 października 2023 r. i które umożliwia lepszą wymianę informacji i wspieranie wspólnych działań policji i organów ścigania w strefach przygranicznych.

41) Władze niderlandzkie twierdzą, że pozostają w kontakcie zarówno ze swoimi niemieckimi, jak i belgijskimi odpowiednikami w celu usprawnienia współpracy transgranicznej na granicach wewnętrznych, w tym w zakresie readmisji. Dążąc do poprawy readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie zatrzymanych na granicach wewnętrznych, Niderlandy i Belgia uzgodniły protokół o współpracy.

42) Niderlandzki organ straży granicznej korzysta z różnych rozwiązań technologicznych, w szczególności z systemu automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych (ANPR).

([7]) Algemene Rekenkamer, Focus op opvangcapaciteit voor asielzoekers, sprawozdanie z dnia 18 stycznia 2023 r.; Adviesraad Migratie en Raad voor Openbaar Bestuur, Asielopvang uit de crisis, sprawozdanie z dnia 17 czerwca 2022 r.

([8]) Algemene Rekenkamer, Focus op grenscontroles, sprawozdanie z dnia 3 czerwca 2025 r.

43) Władze niderlandzkie zwracają uwagę, że prawo krajowe ogranicza stosowanie kontroli przez organy ścigania w strefach przygranicznych i że w związku z tym trwają prace nad zmianą przepisów krajowych regulujących „mobilne monitorowanie bezpieczeństwa" z myślą o usprawnieniu i zwiększeniu skuteczności kontroli prowadzonych przez organy ścigania, w tym poprzez zmiany dotyczące ograniczeń dotyczących liczby i czasu trwania takich kontroli.

44) Przegląd ram prawnych dotyczących „mobilnego monitorowania bezpieczeństwa" stanowi również krok w kierunku wdrożenia art. 23a kodeksu granicznego Schengen, co umożliwiłoby szybki powrót migrantów o nieuregulowanym statusie zatrzymanych na granicy państwowej.

Uwagi Komisji

45) Przed przywróceniem kontroli na granicach wewnętrznych Niderlandy zawsze stosowały kontrole policyjne w strefach przygranicznych, nawet w szczytowym momencie kryzysu migracyjnego i azylowego w 2015 r. oraz podczas pandemii COVID-19.

46) Niderlandzki Trybunał Obrachunkowy stwierdził, że chociaż przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych jest skuteczniejsze w zwalczaniu nielegalnej migracji, nie jest ono bardziej skuteczne w zwalczaniu przestępczości transgranicznej niż uprzedni system „mobilnego monitorowania bezpieczeństwa" ([9]).

47) Trwają prace władz niderlandzkich nad zmianą przepisów krajowych regulujących „mobilne monitorowanie bezpieczeństwa" z myślą o usprawnieniu i zwiększeniu skuteczności kontroli prowadzonych przez organy ścigania, w tym nad zmianami dotyczącymi ograniczeń liczby i czasu trwania takich kontroli.

48) Komisja odnotowuje istnienie umów o readmisji między Niderlandami a sąsiadującymi z nimi państwami członkowskimi. Odnotowuje, że Niderlandy działają zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa UE oraz zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym stosowania kodeksu granicznego Schengen i dyrektywy powrotowej ([10]) na granicach wewnętrznych, na których przywrócono kontrolę.

49) Komisja stwierdza, że władze niderlandzkie nie przedstawiły wystarczających informacji, aby wyjaśnić, dlaczego alternatywą dla przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych nie może być prowadzenie kontroli przez organy ścigania w strefach przygranicznych, w szczególności w świetle wcześniejszych doświadczeń związanych z „mobilnym monitorowaniem bezpieczeństwa".

IV. ŚRODKI ŁAGODZĄCE

Stanowisko władz niderlandzkich

50) Władze niderlandzkie twierdzą, że podjęły działania mające na celu ograniczenie do minimum skutków przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

51) Straż graniczna stara się w jak największym stopniu unikać zakłóceń w ruchu drogowym, przeprowadzając kontrole wyrywkowe w oparciu o ocenę ryzyka.

52) Władze niderlandzkie pozostają w ścisłym kontakcie z władzami lokalnymi po obu stronach granicy. Od momentu wejścia w życie decyzji o przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych władze niderlandzkie monitorują przepływy ruchu i regiony transgraniczne, pozostając w kontakcie z władzami lokalnymi, innymi ministerstwami rządowymi i państwami sąsiadującymi. Nie odnotowały one żadnych znaczących negatywnych skutków.

([9]) Algemene Rekenkamer, Focus op grenscontroles, sprawozdanie z dnia 3 czerwca 2025 r.
([10]) Wyrok Trybunału z dnia 21 września 2023 r., Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) i in./Ministre de l'Intérieur, sprawa C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

53) Niektóre regiony transgraniczne wskazały, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych może stanowić barierę psychologiczną, która może mieć negatywny wpływ na inicjatywy współpracy transgranicznej, a także na transgraniczny rynek pracy i spójność międzynarodową.

Uwagi Komisji

54) Powiadomienia przedłożone przez władze niderlandzkie świadczą o zaangażowaniu władz w zapewnienie, by wpływ kontroli na granicach wewnętrznych pozostawał ograniczony zgodnie z wymogami art. 26 ust. 3 kodeksu granicznego Schengen.

55) Kontrola graniczna odbywa się w sposób ukierunkowany i oparty na analizie ryzyka, aby ograniczyć wpływ na ruch transgraniczny.

56) Odnotowany wpływ przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych przez Niderlandy jest ograniczony, co rozwiało obawy wyrażane przez władze lokalne w momencie przywrócenia tych kontroli. Jednocześnie pojawiły się doniesienia o znacznym zagęszczeniu ruchu na granicy niderlandzko-niemieckiej, które można jednak przypisać stopniowej intensyfikacji kontroli na granicach wewnętrznych przez Niemcy.

57) Niderlandy powiadomiły Komisję o swoich regionach transgranicznych zgodnie z art. 42b kodeksu granicznego Schengen.

58) W przeciwieństwie do sprawozdania w powiadomieniach Niderlandów nie wskazano konkretnych regionów transgranicznych, których dotyczy przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych, ani nie określono środków podjętych we współpracy z władzami niemieckimi w celu zaradzenia zakłóceniom w przepływie ruchu na granicy niemiecko-niderlandzkiej. Brakuje informacji na temat środków dostosowanych do poszczególnych regionów przygranicznych lub kategorii osób podróżujących w niezbędnych celach, które to środki zmierzałyby do zapewnienia płynności ruchu transgranicznego.

V. ZALECENIA

59) Sprawne funkcjonowanie strefy Schengen zależy od pełnego i skutecznego wdrożenia dorobku prawnego w dziedzinie migracji i azylu. Rozpoczęcie stosowania paktu o migracji i azylu w dniu 23 czerwca 2026 r. będzie ważnym czynnikiem pozwalającym rozwiać obawy dotyczące niedozwolonego przemieszczania się obywateli państw trzecich lub migracji i bezpieczeństwa w związku z nielegalną migracją, na które to obawy powołały się Niderlandy jako uzasadnienie przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych.

60) Komisja zwraca uwagę, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kontroli przesiewowej ([11]), które stanowi część paktu o migracji i azylu, kontrola bezpieczeństwa z wykorzystaniem wszystkich odpowiednich baz danych jest elementem kontroli przesiewowej zarówno na granicach zewnętrznych, jak i na terytorium kraju.

61) Władze niderlandzkie powinny w pełni wykorzystać dostępne środki alternatywne określone w zaleceniu Komisji (UE) 2024/268 ([12]) oraz możliwości wynikające z kodeksu granicznego Schengen. Środki te powinny wzmocnić i uzupełnić istniejące środki. Stanowią one bardziej skuteczny i wydajny sposób zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa i kontroli migracji, bez konieczności przywracania kontroli na granicach wewnętrznych.

([11]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817 (Dz.U. L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

([12]) Zalecenie Komisji (UE) 2024/268 z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych (Dz.U. L, 2024/268, 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

62) Komisja wskazuje, że sposób przeprowadzania kontroli, a mianowicie w formie wyrywkowych kontroli opartych na analizie ryzyka, jest dopuszczalny na podstawie art. 23 kodeksu granicznego Schengen, bez konieczności uciekania się do oficjalnego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych lub narażenia na szwank bezpieczeństwa, pod warunkiem że kontrole te nie mają skutku równoważnego z odprawą graniczną, co wymaga ograniczenia ich częstotliwości, intensywności i czasu trwania ([13]).

63) Komisja przypomina, że gdyby Niderlandy powróciły do dotychczasowej praktyki prowadzenia kontroli przez organy ścigania w strefach przygranicznych, zgodnie z art. 25 kodeksu granicznego Schengen władze niderlandzkie w każdym momencie miałyby możliwość w trybie natychmiastowym przywrócić kontrolę na granicach wewnętrznych, jeżeli okazałoby się to konieczne w celu przeciwdziałania poważnemu zagrożeniu porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego, które wystąpi nieoczekiwanie w wyniku niemożliwych do przewidzenia zdarzeń.

64) Komisja zachęca Niderlandy do dalszego rozwijania współpracy i wymiany informacji z sąsiadami, ulepszenia ustaleń operacyjnych w ramach istniejących dwustronnych umów lub porozumień o readmisji lub określenia praktycznych ustaleń dotyczących stosowania procedury przekazywania na mocy art. 23a kodeksu granicznego Schengen, a także do zacieśnienia współpracy na podstawie dwustronnych umów o współpracy policyjnej.

65) Niderlandy powinny usunąć wszelkie przeszkody prawne lub operacyjne, które utrudniają poprawę skuteczności i rozszerzenie zakresu środków alternatywnych, takie jak ograniczenia wynikające z prawa krajowego, zgodnie z wymogami art. 23 kodeksu granicznego Schengen.

66) Ponadto biorąc pod uwagę skalę i charakter środków alternatywnych wprowadzonych przez władze niderlandzkie, Niderlandy powinny dążyć do stopniowego zniesienia kontroli granicznej na wewnętrznych granicach lądowych i powietrznych. Komisja będzie pozostawać w ścisłym kontakcie ze wszystkimi zainteresowanymi państwami członkowskimi, aby wspierać osiągnięcie tego celu.

Sporządzono w Brukseli dnia 2 czerwca 2026 r.

W imieniu Komisji
Magnus BRUNNER
Członek Komisji

([13]) Wyrok Trybunału z dnia 21 czerwca 2017 r., postępowanie karne przeciwko A, sprawa C-9/16 (Dz.U. C 277 z 21.8.2017, s. 10).