Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2026/4118

28.7.2026

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 2 juni 2026

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

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(C/2026/4118)

(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 van die op 10 juli 2024 in werking is getreden ([2]). Het begin van alle in titel III, hoofdstuk II, van de Schengengrenscode bedoelde perioden is dus vanaf die datum berekend.

(6) Bij brief van 11 oktober 2024 hebben de Franse autoriteiten kennisgegeven van de herinvoering van grenstoezicht op grond van artikel 25 bis van de Schengengrenscode aan hun land-, zee- en luchtbinnengrenzen van 1 november 2024 tot en met 30 april 2025.

(7) Bij brief van 3 april 2025 hebben de Franse autoriteiten kennisgegeven van de verlenging van deze herinvoering met nog eens zes maanden, van 1 mei 2025 tot en met 31 oktober 2025. Bij brief van 6 oktober 2025 hebben de Franse autoriteiten kennisgegeven van een tweede verlenging van de herinvoering van binnengrenstoezicht met nog eens zes maanden, van 1 november 2025 tot en met 30 april 2026. Bij brief van 3 april 2026 hebben de Franse autoriteiten kennisgegeven van een derde verlenging van de herinvoering van binnengrenstoezicht met nog eens zes maanden, van 1 mei 2026 tot en met 31 oktober 2026.

([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) Op 11 december 2025 heeft Frankrijk overeenkomstig artikel 33, lid 2, van de Schengengrenscode een verslag ingediend over de herinvoering en verlenging van binnengrenstoezicht voor de periode van 1 november 2024 tot en met 31 oktober 2025.

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

(10) 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.

(11) 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 3 april 2025 bij de ontvangst van de kennisgeving van een verlenging van het grenstoezicht aan alle landbinnengrenzen.

(12) Na een beoordeling van alle bovengenoemde kennisgevingen en het verslag, aangevuld met de door Frankrijk 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

(13) In het kader van de Schengengrenscode worden aan de lidstaten verschillende formele vereisten opgelegd.

(14) Artikel 25 bis, lid 4, van de Schengengrenscode schrijft voor dat de lidstaten, wanneer in een lidstaat een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid voorzienbaar is, het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de andere lidstaten uiterlijk vier weken vóór de beoogde herinvoering van het grenstoezicht in kennis stellen.

(15) De Commissie merkt op dat de kennisgevingen van de herinvoering van binnengrenstoezicht en de verlengingen daarvan minder dan vier weken vóór de inwerkingtreding ervan zijn gedaan. De Commissie benadrukt dat alleen van de verplichting tot tijdige kennisgeving kan worden afgeweken indien de omstandigheden die de aanleiding vormen voor herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen minder dan vier weken vóór de geplande herinvoering bekend worden aan de lidstaat.

(16) De kennisgevingen voor de verlengingen van binnengrenstoezicht zijn gedaan aan de hand van het daartoe bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/315 van de Commissie vastgestelde model ([4]).

(17) Krachtens artikel 27, lid 2, van de Schengengrenscode zijn de lidstaten verplicht om in situaties waarin het grenstoezicht al zes maanden van kracht is, in alle volgende kennisgevingen een risicobeoordeling op te nemen waarin de omvang en de verwachte ontwikkeling van de ernstige bedreiging worden omschreven. Hoewel het voor de nationale autoriteiten moeilijk kan zijn een precieze beoordeling te verstrekken van de omvang en verwachte duur van de ernstige bedreiging die aan de herinvoering van binnengrenstoezicht ten grondslag ligt, en gelet op het feit dat de informatie om redenen van openbare veiligheid uit de kennisgevingen is gehouden, merkt de Commissie op dat de informatie die in de kennisgevingen is verstrekt, beter kon worden voorgesteld in een risicobeoordeling overeenkomstig artikel 27, lid 2, van de Schengengrenscode, waarin rekening is gehouden met trends in de ontwikkeling van de ernstige bedreiging gedurende de vorige periode van herinvoering van het binnengrenstoezicht en waarbij gebruik is gemaakt van op het nationale niveau en door de relevante agentschappen van de Unie opgestelde risicoanalyses.

([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).

(18) De Commissie neemt nota van het feit dat informatie uit de kennisgevingen is gehouden omdat zij verband hield met aangelegenheden van nationaal belang en van binnenlandse veiligheid en om redenen in verband met lopende strafrechtelijke onderzoeken. Artikel 27, lid 5, van de Schengengrenscode biedt de lidstaten de mogelijkheid om informatie in verband met de ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid uit te sluiten om redenen van openbare veiligheid, rekening houdend met de vertrouwelijkheid van lopende onderzoeken.

(19) De Commissie erkent dat de Franse autoriteiten hebben verzocht om de in de kennisgevingen en het verslag verstrekte informatie in haar geheel als vertrouwelijk te behandelen overeenkomstig artikel 35 van de Schengengrenscode.

(20) Het verslag over de herinvoering en verlenging van binnengrenstoezicht op basis van artikel 33, lid 2, van de Schengengrenscode, dat Frankrijk op 1 november 2025 (na het verstrijken van twaalf maanden) moest indienen, is op 11 december 2025 ingediend.

(21) Voor het verslag over de herinvoering en verlenging van binnengrenstoezicht is gebruik gemaakt van het bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/308 van de Commissie vastgestelde model ([5]).

II. NOODZAKELIJKHEID EN EVENREDIGHEID

Standpunt van de Franse autoriteiten

(22) In al hun kennisgevingen roepen de Franse autoriteiten een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in die verband houdt met terroristische incidenten of bedreigingen en bedreigingen die uitgaan van zware georganiseerde criminaliteit.

(23) Wat de veiligheidsbezwaren betreft, wijzen de Franse autoriteiten op:

— het risico van jihadistisch geweld, aangewakkerd door criminele netwerken die reeds in het Schengengebied aanwezig zijn, en de versterkte aanwezigheid van de Islamitische Staat in onder meer Afghanistan, Libië en West-Afrika;

— de verslechterende veiligheidssituatie in Syrië, het Midden-Oosten en Afghanistan, alsook de aanhoudende aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne, die het risico vergroten dat terroristische strijders Europa en Frankrijk binnenkomen;

— de omvangrijke illegale migratiestromen, met het risico op infiltratie door geradicaliseerde personen;

— de heropleving van door de staat gesteund terrorisme door vijandige buitenlandse mogendheden, vaak via buitenlandse handlangers die behoren tot zeer mobiele transnationale netwerken die binnen het Schengengebied opereren;

— de verlenging van het hoogste dreigingsniveau onder het Vigipirate-systeem voor de zomer en de herfst van 2025, waarbij de nadruk ligt op het beveiligen van religieuze en onderwijsinstellingen, feestelijke of religieuze bijeenkomsten, evenals het openbaar vervoer en gebouwen.

(24) Naast hun bezorgdheid over de veiligheid wijzen de Franse autoriteiten op de ernstige bedreiging voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid die uitgaat van de verslechterende situatie in het noorden van het land, waar zich steeds meer illegale migranten verzamelen om in kleine bootjes het Kanaal over te steken. Migranten die het Verenigd Koninkrijk willen bereiken, reizen in verschillende mate via alle binnengrenzen van Frankrijk (voornamelijk de Frans-Italiaanse, de Frans-Zwitserse, de Frans-Duitse en de Frans-Belgische grens). Deze laatste drie grensgebieden verergeren niet alleen het probleem van niet-toegestane verplaatsingen binnen het Schengengebied, maar vormen ook belangrijke corridors voor de aanvoer van varend materieel dat wordt gebruikt om het Kanaal over te steken en voor mensenhandel.

([5]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/308 van de Commissie van 14 februari 2025 tot vaststelling van een uniform model voor het verslag over de herinvoering of verlenging van grenstoezicht aan de binnengrenzen overeenkomstig artikel 33 van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad (PB L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

(25) De Franse autoriteiten stellen dat het aantal illegale migranten dat sinds de herinvoering van het binnengrenstoezicht is aangehouden, evenals het grote aantal mensensmokkelaars, een verlenging van het binnengrenstoezicht rechtvaardigt. Tussen 1 november 2024 en 31 oktober 2025 werden aan de binnengrenzen 36 053 illegale migranten aangehouden. In diezelfde periode werden aan de binnengrenzen 20 487 illegale migranten overgenomen. Bovendien werden tussen januari en juni 2025 meer dan 600 mensensmokkelaars gearresteerd aan de binnengrenzen.

Opmerkingen van de Commissie

(26) De Franse 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.

(27) In de kennisgevingen en het verslag worden geen specifieke redenen vermeld voor de keuze van de geografische en temporele reikwijdte van het besluit tot herinvoering en verlenging van binnengrenstoezicht. Er wordt niet uitgelegd waarom een duur van zes maanden in plaats van een kortere periode het meest geschikt lijkt. Onverminderd de niet-systematische en op risico's gebaseerde aanpak, wordt evenmin gerechtvaardigd waarom het grenstoezicht zonder onderscheid aan alle binnengrenzen wordt heringevoerd, wat zou impliceren dat de ernst van de bedreiging voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid aan alle binnengrenzen gelijk is.

(28) Hoewel de moeilijke mondiale veiligheidssituatie aanleiding kan geven tot ernstige bezorgdheid over de nationale veiligheid van de lidstaten, zouden de kennisgevingen aanvullende informatie of analyses kunnen bevatten waarin wordt uitgelegd hoe de mondiale veiligheidssituatie Frankrijk specifiek treft en hoe het instrument van binnengrenstoezicht kan dienen om deze ernstige bedreiging aan te pakken.

(29) De herinvoering van binnengrenstoezicht kan helpen om terroristen en mensensmokkelaars aan te houden. De Franse autoriteiten hebben in dit verband legitieme bezwaren naar voren gebracht, zoals onder meer blijkt uit het geldende hoge dreigingsniveau voor terrorisme en de aanwezigheid van terroristen in het Schengengebied, zoals blijkt uit arrestaties in Frankrijk, België, Oostenrijk en Duitsland in mei, juli en oktober 2024. Zij hebben ook cijfers verstrekt over het aantal mensensmokkelaars dat is aangehouden in het kader van de herinvoering van het binnengrenstoezicht.

(30) De Franse autoriteiten hebben geen nadere gegevens verstrekt over de wijze waarop de herinvoering van binnengrenstoezicht heeft geholpen om de terroristische dreiging aan te pakken, of over de wijze waarop de herinvoering van binnengrenstoezicht wordt aangevuld met andere vormen van veiligheidssamenwerking, zoals gerichte strafrechtelijke onderzoeken of politiecontroles die gericht zijn op het ontmantelen van netwerken van mensensmokkelaars of terroristen.

(31) De Commissie neemt nota van het arrest van de Franse Raad van State van 7 maart 2025, waarin de Raad van State heeft geoordeeld dat de eerste herinvoering van binnengrenstoezicht zowel noodzakelijk als evenredig was om de ernstige bedreiging van terrorisme en georganiseerde criminaliteit aan te pakken ([6]).

(32) De Commissie erkent dat Frankrijk met een complexe nationale migratiesituatie wordt geconfronteerd, met name in het noorden van het land. Het land heeft te maken gehad met een toenemend aantal illegale oversteken aan de buitengrens met het Verenigd Koninkrijk, wat gevolgen heeft gehad voor zijn asiel- en opvangstelsel en een aanzuigeffect naar de EU heeft. In de kennisgevingen wordt echter niet afdoende uitgelegd waarom de herinvoering van binnengrenstoezicht het meest geschikte middel is om de migratieproblemen in verband met de oversteek van het Kanaal in kleine bootjes aan te pakken, in tegenstelling tot bijvoorbeeld controles in grensgebieden en daarbuiten, op Frans grondgebied.

(33) De Commissie merkt op dat niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen een reden kunnen 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.

([6]) Raad van State, Uitspraak nr. 499702, 7 maart 2025, ECLI:FR:CECHR:2025:499702.20250307.

(34) Bovendien blijkt uit recente gegevens dat de migratiesituatie in de Unie is verbeterd. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap heeft in 2024 een scherpe daling van het aantal onrechtmatige grensoverschrijdingen geconstateerd, waaronder een afname van 59 % langs de route door het centrale Middellandse Zeegebied, die nog steeds een van de belangrijkste plaatsen van binnenkomst vormt voor niet-toegestane verplaatsingen naar Frankrijk. In 2025 is het aantal onrechtmatige grensoverschrijdingen volgens de geïntegreerde situatiekennis en -analyse van de EU met een kwart gedaald ten opzichte van 2024 (180 429 in 2025, tegenover 240 199 in 2024). Bovendien kende Frankrijk volgens Eurostat-gegevens in 2024 een matige daling met 10 % van het aantal eerste asielaanvragen en bleven de maandelijkse stromen in 2025 relatief stabiel op een iets lager niveau. Deze daling past in een bredere trend die het gevolg is van grotere collectieve inspanningen om de buitengrenzen van de EU te beschermen en kan niet uitsluitend worden toegeschreven aan de herinvoering van binnengrenstoezicht door Frankrijk.

(35) De Commissie benadrukt dat de herinvoering van binnengrenstoezicht geen afbreuk doet aan de verplichtingen van Frankrijk 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 ([7]) inzake de toewijzing van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek en de regels van de terugkeerrichtlijn ([8]) correct kunnen worden toegepast.

III. ALTERNATIEVE MAATREGELEN

Standpunt van de Franse autoriteiten

(36) De Franse autoriteiten hebben een specifiek initiatief opgezet, de Force Frontières, dat tot taak heeft de synergieën tussen de verschillende autoriteiten waaruit het bestaat, waaronder de politie, de gendarmerie, de douane en militair personeel, te verbeteren en tegelijkertijd een flexibele inzet mogelijk te maken.

(37) De Franse autoriteiten melden dat zij in alle grensgebieden een nauwe bilaterale politiële samenwerking onderhouden met naburige lidstaten. Die omvat de regelmatige uitwisseling van operationele informatie en de coördinatie van de uitvoering van grenscontroles in het kader van de centra voor politiële en douanesamenwerking. De Franse autoriteiten bevorderen voorts de ontwikkeling van bi- of trilaterale patrouilles en brigades met alle naburige Schengenlanden. Deze inspanningen worden echter belemmerd door een gebrek aan belangstelling in naburige Schengenlanden of een gebrek aan personele middelen.

(38) Frankrijk heeft met alle naburige Schengenlanden overeenkomsten inzake politiële samenwerking gesloten waarin onder meer is voorzien in de oprichting van centra voor politiële en douanesamenwerking, informatie-uitwisseling, gezamenlijke risicoanalyses en gezamenlijke patrouilles. Frankrijk neemt deel aan tien centra voor politiële en douanesamenwerking. Daarnaast heeft Frankrijk een aantal verdragen voor versterkte bilaterale samenwerking met naburige Schengenlanden gesloten, waarin is voorzien in een versterkte samenwerking tussen rechtshandhavingsinstanties. Frankrijk werkt samen met naburige lidstaten in het kader van permanente gemengde brigades en via de oprichting van een operationele inlichtingendienst aan de Italiaans-Franse grens, die de uitwisseling van informatie verder vergemakkelijken.

(39) Frankrijk beschikt over een netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen, die verbonden zijn aan de Franse ambassades en aanwezig zijn op bepaalde luchthavens in de lidstaten, om luchtvaartmaatschappijen te adviseren over het weigeren van passagiers die niet over de juiste documenten beschikken. Van januari tot september 2025 hebben immigratieverbindingsfunctionarissen 663 personen verhinderd aan boord te gaan op luchthavens binnen het Schengengebied, waarbij ongeveer 89 % van deze personen in het bezit was van valse documenten.

([7]) 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).

([8]) Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98.

(40) Op 6 augustus 2025 is een proefovereenkomst tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in werking getreden die tot doel heeft gevaarlijke overtochten over het Kanaal en de Noordzee te voorkomen; deze overeenkomst geldt tot en met 11 juni 2026. De overeenkomst werd op 31 maart 2026 met nog eens twee maanden verlengd en werd aangevuld met een op 23 april 2026 gesloten bilaterale overeenkomst met een looptijd van drie jaar, waarin is voorzien in een versterkte operationele samenwerking met het Verenigd Koninkrijk op het gebied van maritieme grenscontrole. In deze proefovereenkomst is voorzien in een overnamemechanisme voor onderdanen van derde landen die op irreguliere wijze per boot het Verenigd Koninkrijk zijn binnengekomen, op basis van het "één-op-één"-beginsel. Het Verenigd Koninkrijk koppelt elke overname door Frankrijk aan een reguliere toelating tot het Verenigd Koninkrijk. Verwacht wordt dat deze overeenkomst een afschrikkend effect zal hebben op irreguliere migranten die het Kanaal willen oversteken.

(41) De Franse autoriteiten stellen dat een verdere intensivering van de politiecontroles in grensgebieden, waarin is voorzien als alternatieve maatregel in het kader van de Schengengrenscode, nationale wetswijzigingen vereist om de mogelijkheden die artikel 23 van de Schengengrenscode de lidstaten biedt, ten volle te kunnen benutten. De desbetreffende maatregelen worden momenteel besproken en zullen naar verwachting binnenkort aan het Franse parlement worden voorgelegd.

(42) De Franse autoriteiten melden het gebruik van technologische middelen aan de binnengrenzen, waaronder het gebruik van drones bij meer afgelegen grensdoorlaatposten, evenals modulaire voertuigen voor de opsporing van documentfraude en de identificatie van gezochte personen, en automatische kentekenplaatherkenning.

(43) Frankrijk heeft overnameovereenkomsten gesloten met alle naburige Schengenlanden en werkt nauw samen bij de overname van irreguliere migranten die aan de binnengrenzen en op Frans grondgebied zijn aangehouden. De Franse autoriteiten stellen dat het gemakkelijker is om personen die de binnengrens op irreguliere wijze overschrijden terug te sturen op grond van bilaterale overnameovereenkomsten dan om irreguliere migranten die op het grondgebied zijn aangehouden terug te sturen. De Franse autoriteiten hebben de eerste stappen gezet om praktische regelingen te treffen voor de toepassing van de overdrachtsprocedure op grond van artikel 23 bis van de Schengengrenscode. Er zijn contacten gelegd met naburige Schengenlanden, maar de onderhandelingen op technisch niveau zullen waarschijnlijk enige tijd in beslag nemen, net zoals de noodzakelijke aanpassing van de nationale regels en procedures.

(44) De Franse autoriteiten stellen dat, in afwachting van de toepassing van het asiel- en migratiepact op 23 juni 2026 en de volledige toepassing van andere systemen ter versterking van het beheer van de buitengrenzen, zoals het EES en Etias, het ontbreken van nieuwe nationale wetgeving ter verruiming van de politiebevoegdheden in grensgebieden en het sluiten van praktische regelingen voor de toepassing van de overdrachtsprocedure van artikel 23 bis van de Schengengrenscode, alternatieve maatregelen de herinvoering van binnengrenstoezicht niet kunnen vervangen.

Opmerkingen van de Commissie

(45) De Commissie neemt nota van de actieve toepassing door Frankrijk van alternatieve maatregelen ter begeleiding van en ter beperking van de impact van de herinvoering van binnengrenstoezicht.

(46) Op basis van het verzoek van de Franse autoriteiten en na wijziging van het specifieke activiteitenplan van de gezamenlijke operatie is in november 2025 een begin gemaakt met de uitvoering van debriefingactiviteiten in Noord-Frankrijk. Dit omvat de inzet van debriefers aan grensdoorlaatposten en de mogelijke inzet van offshorepatrouillevaartuigen en kustpatrouillevaartuigen om incidenten in verband met migranten te detecteren en te melden en opsporings- en reddingsoperaties onder leiding van de relevante maritieme reddingscoördinatiecentra te ondersteunen.

(47) De Commissie erkent dat er initiatieven bestaan om de bilaterale politiële samenwerking met alle aangrenzende Schengenlanden te versterken, waaronder de oprichting van permanente gemengde brigades en herziene overeenkomsten inzake politiële samenwerking.

(48) Frankrijk heeft overnameovereenkomsten gesloten met alle aangrenzende lidstaten. Hoewel de Commissie onvoldoende informatie heeft om de doeltreffendheid van deze overeenkomsten in de praktijk volledig te beoordelen, constateert zij dat de Franse autoriteiten een hoog aantal overnames melden. Zij stelt tevens vast dat Frankrijk aan de binnengrenzen waar het toezicht is heringevoerd, handelt in overeenstemming met de desbetreffende regels van het EU-recht en met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de toepassing van de Schengengrenscode en de terugkeerrichtlijn ([9]).

([9]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 september 2023, Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) e.a./ Ministre de l'Intérieur, zaak C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

(49) De Commissie erkent de recente initiatieven om praktische regelingen te treffen voor de toepassing van de overdrachtsprocedure op grond van artikel 23 bis van de Schengengrenscode.

(50) De Commissie merkt op dat de Franse autoriteiten zelfs zonder herinvoering van binnengrenstoezicht overheidsgezag kunnen blijven uitoefenen, bijvoorbeeld om illegale migratie te verminderen in gebieden aan de binnengrenzen. In dit verband merkt de Commissie op dat de beperkingen voor het gebruik van alternatieve maatregelen, met name politiecontroles in grensgebieden, in de nationale wetgeving zijn vastgelegd.

(51) De Commissie herinnert eraan dat indien Frankrijk zou besluiten om het binnengrenstoezicht te vervangen door politiecontroles, artikel 25 van de Schengengrenscode de Franse 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 Franse autoriteiten

(52) De Franse autoriteiten melden dat de herinvoering van binnengrenstoezicht een verwaarloosbaar effect heeft gehad op het vrije verkeer van personen, met zeer beperkte gevolgen voor de grensoverschrijdende mobiliteit, en dat er geen specifieke problemen zijn gemeld door grensbewoners.

(53) De controles zijn niet-stelselmatig en op risico's gebaseerd, hoewel aan bepaalde aangewezen grensdoorlaatposten permanent rechtshandhavers aanwezig zijn. De controles worden meestal door middel van steekproeven verricht en zijn bedoeld om een vlotte doorstroming van het verkeer te waarborgen en tegelijkertijd de veiligheid te handhaven.

(54) De intensiteit en frequentie van de controles worden aangepast aan het soort grens (lucht-, zee- of landgrens) en aan een regelmatig bijgewerkte risicobeoordeling, die door de bevoegde plaatselijke autoriteiten wordt verricht volgens de CIRAM 2.0-methodologie.

(55) De Franse autoriteiten melden dat zij, om verstoringen tot een minimum te beperken, de volgende maatregelen nemen:

— de grenscontroles aanpassen aan de verkeerssituatie;

— coördineren met beheerders van vervoersinfrastructuur over operationele regelingen (bv. het openstellen van rijstroken, omleidingen, verplaatsing van controles);

— samenwerken met aangrenzende lidstaten om controles stroomopwaarts uit te voeren (bijvoorbeeld in gezamenlijke centra of door middel van gezamenlijke patrouilles);

— ervoor zorgen dat grenswachters zijn opgeleid om snelle of "getimede" controles uit te voeren, met name in het openbaar vervoer.

(56) De Franse autoriteiten benadrukken dat het doel is om een selectieve screening uit te voeren, los van de systematische controles aan de buitengrenzen van het Schengengebied, en om verstoringen van de openbare orde of verkeersopstoppingen in grensgebieden te voorkomen.

Opmerkingen van de Commissie

(57) Uit de kennisgevingen van de Franse 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.

(58) De Commissie merkt op dat het grenstoezicht op gerichte en risicogebaseerde wijze plaatsvindt om de gevolgen voor het grensoverschrijdende verkeer en het vrije verkeer van personen te beperken. Dergelijke maatregelen helpen de gevolgen van het toezicht verzachten.

(59) Frankrijk heeft de afgelopen tien jaar, 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. Dit heeft met name geleid tot de volledige heropening van alle grensdoorlaatposten langs de Frans-Spaanse grens.

(60) De Commissie heeft slechts enkele klachten ontvangen over verstoringen van het grensoverschrijdende verkeer als gevolg van de herinvoering van het binnengrenstoezicht.

V. AANBEVELINGEN

(61) Wil het Schengengebied goed functioneren, dan moet het migratie- en asielacquis volledig en doeltreffend worden uitgevoerd. De toepassing van het migratie- en asielpact vanaf 23 juni 2026 zal een belangrijke prikkel zijn om de zorgen over niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen of over migratie- en veiligheidskwesties in verband met illegale migratie aan te pakken — punten van zorg die Frankrijk naar voren heeft gebracht als rechtvaardiging voor de herinvoering van binnengrenstoezicht.

(62) Veiligheidsoverwegingen zijn de belangrijkste reden die Frankrijk aanvoert om de herinvoering van binnengrenstoezicht te rechtvaardigen. Het Unierecht biedt al een brede waaier van instrumenten om de problemen die de Franse autoriteiten aankaarten, 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]).

(63) De Commissie wijst erop dat op grond van de screeningverordening ([12]), die deel uitmaakt van het migratie- en asielpact, een veiligheidscontrole van alle relevante databanken deel uitmaakt van zowel de screening aan de buitengrenzen als op het grondgebied.

(64) De Franse autoriteiten moeten hun samenwerking en informatie-uitwisseling met de naburige lidstaten 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.

(65) De Commissie benadrukt dat het gebruik van alternatieve maatregelen, waaronder technologische oplossingen en politiecontroles in het grensgebied, een efficiënter en doeltreffender middel kan vormen om een hoog niveau van veiligheid en migratiebeheersing te waarborgen, waarvoor het niet nodig is opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren. In dit verband merkt zij op dat grenscontroles nu al op een niet-systematische en risicogebaseerde manier plaatsvinden.

([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 en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011 (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).

(66) De Franse autoriteiten moeten bijzondere aandacht besteden aan de grensregio's waar opnieuw toezicht aan de binnengrenzen is ingevoerd en nagaan in hoeverre technologische of op maat gemaakte oplossingen per grensregio of categorie van essentiële reizigers zouden kunnen worden voorgesteld om de doorstroming van het grensoverschrijdend verkeer te waarborgen.

(67) De Commissie beveelt de Franse autoriteiten aan om eventuele juridische of operationele belemmeringen weg te nemen die in de weg staan aan een doeltreffend gebruik van alternatieve maatregelen aan de binnengrenzen met het oog op migratiebeheer.

(68) De Franse autoriteiten moeten werk maken van de geleidelijke opheffing van het binnengrenstoezicht, op basis van een op maat gesneden aanpak per deel van de binnengrens en per bedreiging en moeten de beschikbare alternatieve maatregelen zoals uiteengezet in Aanbeveling (EU) 2024/268 van de Commissie ([13]) en de mogelijkheden in het kader van de Schengengrenscode ten volle benutten. Deze maatregelen moeten de bestaande maatregelen versterken en aanvullen. Frankrijk moet ook een tijdschema opstellen voor de vaststelling van de nodige nationale wetgeving die het gebruik van alternatieve maatregelen mogelijk maakt.

(69) De Commissie is van mening dat de geslaagde samenwerking met naburige lidstaten, evenals de toepassing van alternatieve maatregelen, een solide basis vormen waarop Frankrijk kan voortbouwen om werk te maken van de geleidelijke opheffing van het binnengrenstoezicht, zonder concessies te hoeven doen wat zijn veiligheid of migratiecontrole betreft. 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

([13]) 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.