C/2026/4090

24.7.2026

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 2. juni 2026

om nødvendigheden og forholdsmæssigheden af Tysklands genindførelse af grænsekontrol ved sine landgrænser i overensstemmelse med artikel 27a, stk. 3, i forordning (EU) 2016/399 (Schengengrænsekodeks)

(Kun den tyske tekst er autentisk)

(C/2026/4090)

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

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

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

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

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

6) Ved skrivelse af 9. september 2024 underrettede de tyske myndigheder på grundlag af artikel 25a i Schengengrænsekodeksen om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre landgrænser til Belgien, Danmark, Frankrig, Luxembourg og Nederlandene for en periode på seks måneder fra den 16. september 2024 til den 15. marts 2025. I samme skrivelse meddelte de tyske myndigheder genindførelsen af grænsekontrol ved de indre landgrænser til Østrig fra den 12. november 2024 og til Polen, Tjekkiet og Schweiz fra den 16. december 2024.

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

7) Ved skrivelse af 15. oktober 2024 fremsendte de tyske myndigheder standardformularen til underretning om genindførelsen af grænsekontrol ved den indre landgrænse til Østrig for en periode på 4 måneder og 3 dage fra den 12. november 2024 til den 15. marts 2025.

8) Ved skrivelse af 10. december 2024 fremsendte de tyske myndigheder deres underretning om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre landgrænser til Tjekkiet, Polen og Schweiz fra den 16. december 2024 til den 15. marts 2025.

9) Ved skrivelse af 12. februar 2025 underrettede de tyske myndigheder om forlængelsen af alle ovennævnte genindførelser med en yderligere periode på seks måneder fra den 16. marts 2025 til den 15. september 2025.

10) Den 7. maj 2025 meddelte de tyske myndigheder en gradvis intensivering af grænsekontrollen ved Tysklands indre landgrænser. Samtidig blev der udstedt en ministeriel instruks (»Weisung«), som muliggjorde nægtelse af indrejse ved den indre grænse for asylansøgere.

11) Efter meddelelsen om den gradvise intensivering af grænsekontrollen ved alle indre landgrænser modtog Kommissionens tjenestegrene ikke en ajourføring af den underretning, der blev indgivet den 12. februar 2025, men blev orienteret herom som led i kontakten med Schengenkoordinatoren, herunder på et møde med de tyske myndigheder den 28. maj 2025.

12) Ved skrivelse af 18. august 2025 underrettede de tyske myndigheder om endnu en forlængelse af genindførelsen af grænsekontrol ved alle indre landgrænser for en yderligere periode på seks måneder fra den 16. september 2025 til den 15. marts 2026.

13) Ved skrivelse af 12. februar 2026 underrettede de tyske myndigheder om en tredje forlængelse af genindførelsen af grænsekontrol ved alle indre landgrænser for en yderligere periode på seks måneder på samme grundlag fra den 16. marts 2026 til den 15. september 2026.

14) Den 18. marts 2026 forelagde Tyskland, i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen, en rapport om genindførelsen og forlængelsen af grænsekontrol ved sine indre landgrænser til Belgien, Danmark, Frankrig, Luxembourg og Nederlandene for perioden mellem 16. september 2024 og 15. september 2025, ved landgrænsen til Østrig for perioden mellem 12. november 2024 og 11. november 2025 og ved landgrænserne til Tjekkiet, Polen og Schweiz for perioden mellem 16. december 2024 og 15. december 2025.

15) Tyskland indgik i Kommissionens strukturerede dialog om genindførelse af kontrol ved de indre grænser. Efter modtagelsen af Tysklands underretninger om en forlængelse er denne strukturerede dialog fortsat som led i en høringsproces, der er fastsat i artikel 27a, stk. 4, i Schengengrænsekodeksen.

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

17) Efter modtagelsen af underretninger foretaget i forbindelse med en forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 25a, stk. 4, som fører til fortsættelsen af grænsekontrol ved de indre grænser i samlet 12 måneder, skal Kommissionen afgive en udtalelse om, hvorvidt en sådan grænsekontrol er nødvendig og forholdsmæssig, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 27a, stk. 3. For så vidt angår forlængelsen af grænsekontrol ved de indre landgrænser til Belgien, Danmark, Frankrig, Luxembourg og Nederlandene, var dette den underretning, der blev indgivet den 12. februar 2025. For så vidt angår forlængelsen af grænsekontrol ved de indre landgrænser til Østrig, Tjekkiet, Polen og Schweiz, var dette den underretning, der blev indgivet den 18. august 2025.

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

18) Efter en vurdering af alle ovennævnte underretninger og af rapporten, suppleret med de oplysninger, Tyskland har givet inden for rammerne af høringsprocessen, og andre officielle dokumenter, der er offentligt tilgængelige, vedtager Kommissionen følgende udtalelse:

VURDERING AF UNDERRETNINGERNE OG RAPPORTEN

I. FORMELLE KRAV

19) Ved genindførelse af kontrol ved de indre grænser pålægger Schengengrænsekodeksen medlemsstaterne flere formelle forpligtelser.

20) Artikel 25a, stk. 4, i Schengengrænsekodeksen kræver, at medlemsstaterne, hvis der i en medlemsstat kan forudses en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, senest fire uger før den planlagte genindførelse af grænsekontrol underretter Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen og de øvrige medlemsstater.

21) Kommissionen bemærker, at underretningerne af 16. september 2024 blev indgivet mindre end fire uger før ikrafttrædelsen af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser. Kommissionen understreger, at pligten til rettidigt at indgive en underretning kun kan fraviges, hvis de omstændigheder, der giver anledning til behovet for at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, bliver medlemsstaten bekendt mindre end fire uger før den planlagte genindførelse.

22) Underretningerne om forlængelsen af grænsekontrol ved de indre grænser blev foretaget ved anvendelse af den standardformular, der med henblik herpå er fastsat ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/315 ([4]).

23) Tyskland har i sine underretninger ikke angivet navnene på de autoriserede grænseovergangssteder som krævet i artikel 27, stk. 1, litra c), i Schengengrænsekodeksen.

24) I henhold til artikel 27, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen skal medlemsstaterne, når en grænsekontrol har været gældende i seks måneder, i enhver efterfølgende underretning fremlægge en risikovurdering, som beskriver omfanget af og den forventede udvikling i den alvorlige trussel, der ligger til grund for genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser. Selv om det kan være vanskeligt for de nationale myndigheder at forelægge en præcis vurdering af omfanget af og den forventede varighed af den alvorlige trussel, bemærker Kommissionen, at de oplysninger, som de tyske myndigheder har givet i underretningerne, ikke udgør en detaljeret risikovurdering i henhold til artikel 27, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen, idet der ikke tages hensyn til udviklingstendenserne i den alvorlige trussel i den foregående periode med genindført grænsekontrol ved de indre grænser, og idet der ikke anvendes risikoanalyser udarbejdet på nationalt plan og af de relevante EU-agenturer.

25) Underretningerne fra Tyskland mangler en detaljeret risikovurdering og oplysninger om de pludselige større ulovlige bevægelser i henhold til artikel 27, stk. 3, i Schengengrænsekodeksen. Desuden indeholder denne risikovurdering ikke oplysninger indhentet fra de relevante EU-agenturer i overensstemmelse med deres respektive mandater eller en analyse af data fra relevante informationssystemer som krævet i samme bestemmelse.

26) Rapporten om genindførelsen og forlængelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, der er baseret på artikel 33, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen, og som Tyskland skulle have indsendt ved udløbet af 12 måneder (den 16. september 2025 for Belgien, Danmark, Frankrig, Luxembourg og Nederlandene; den 12. november 2025 for Østrig og den 16. december 2025 for Tjekkiet, Polen og Schweiz) blev indsendt den 18. marts 2026.

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

27) Rapporten om genindførelsen og forlængelsen af grænsekontrol ved de indre grænser følger det ensartede format, der er fastsat ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/308 ([5]).

II. NØDVENDIGHED OG FORHOLDSMÆSSIGHED

De tyske myndigheders holdning

28) I alle deres underretninger anfører de tyske myndigheder, at der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed som følge af en ekstraordinær situation præget af pludselige større ulovlige bevægelser af tredjelandsstatsborgere som omhandlet i artikel 25, stk. 1, litra c), i forordning (EU) 2016/399, som begrundelse for genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser. Desuden henviser underretningerne til generelle udfordringer i forbindelse med migration og sikkerhed.

29) Hvad angår migrationssituationen, henviser de tyske myndigheder til den kumulative virkning af det store antal asylansøgere, ulovlige bevægelser af tredjelandsstatsborgere og ukrainske personer, der nyder midlertidig beskyttelse, samt til det deraf følgende pres på de offentlige tjenester, navnlig delstaternes og kommunernes systemer for optagelse, integration og modtagelse samt retsvæsenet, den offentlige uddannelse og de sociale velfærdsordninger, hvilket bidrager til sociale spændinger og polarisering i befolkningen. De tyske myndigheder understreger, at det er vigtigt ikke blot at tage hensyn til den nuværende situation med ulovlig migration, men også til den vedvarende tilstrømning af ulovlig migration i de seneste år og det deraf følgende pres på modtagelses- og integrationssystemerne, migrationsmyndighederne og domstolene, det offentlige uddannelsessystem og de sociale velfærdssystemer. Denne situation berører ikke blot bestemte afsnit af Tysklands grænser, men hele forbundsområdet.

30) Hvad angår sikkerhedssituationen, henviser de tyske myndigheder til den globale sikkerhedsudvikling, herunder Ruslands fortsatte angrebskrig mod Ukraine, sikkerhedssituationen i Mellemøsten, den skrøbelige situation og udviklingen i Afghanistan og Syrien samt eskalationen mellem Israel og Iran.

31) Den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser gør det muligt på et tidligt tidspunkt at identificere de personer, der udgør en (terror)trussel, og at reagere med relevante politiforanstaltninger. I de respektive rapporteringsperioder, der er omfattet af rapporten baseret på artikel 33, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen, pågreb de tyske myndigheder næsten 1 500 personer med tilknytning til politisk motiveret kriminalitet.

32) De tyske myndigheder henviser til en række angreb og voldelige forbrydelser, navnlig sådanne, der involverer knive, hvilket bidrager til en følelse af utryghed i befolkningen.

33) De tyske myndigheder anser genindførelsen af grænsekontrol ved deres indre grænser for både nødvendig og forholdsmæssig i lyset af de nuværende mangler ved forvaltningen af de ydre grænser og Dublin-systemets mangelfulde funktion, som forhindrer Dublinoverførsler til de relevante medlemsstater.

34) De tyske myndigheder peger på den stærke afskrækkende virkning, som den genindførte grænsekontrol ved de indre grænser har med hensyn til menneskesmugling og ulovlig migration. De tyske myndigheder har konstateret ca. 83 600 ulovlige indrejser i 2024 og ca. 63 000 ulovlige indrejser i 2025. Desuden registrerede forbundspolitiet 1 500 tilfælde af smugling af migranter begået af ca. 1 600 smuglere.

35) De tyske myndigheder finder, at alternative foranstaltninger såsom politikontrol i grænseområder, anvendelse af teknologi (såsom droner, overvågningskameraer og automatisk nummerpladegenkendelse) samt grænseoverskridende politisamarbejde og samarbejde om tilbagetagelse mellem nabomedlemsstater allerede er udnyttet fuldt ud og ikke er tilstrækkeligt effektive til at kunne erstatte genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser.

([5]) Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/308 af 14. februar 2025 om et ensartet format for rapporten om genindførelse eller forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser i overensstemmelse med artikel 33 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 (EUT L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

36) Forbundsforfatningsdomstolens retspraksis sætter grænser for den systematiske anvendelse af nummerpladegenkendelsessystemer. Desuden kan tekniske værktøjer muligvis identificere køretøjer og personer, men de kan ikke kontrollere tredjelandsstatsborgeres indrejsebetingelser.

37) De tyske myndigheder anfører, at den tyske politimyndighed i mangel af en genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser efter national ret ikke har adgang til at foretage grænsekontrol alene på grundlag af grænsepassagen og træffe umiddelbare foranstaltninger til at nægte indrejse til personer, som ikke opfylder indrejsebetingelserne. Disse kontroller muliggør endvidere en mere målrettet forebyggelse og tidlig opdagelse af menneskesmugling og beskytter også ofrene for menneskesmugling.

38) De tyske myndigheder anfører, at grænsekontrol ved de indre landgrænser gennemføres med måde og tilpasses situationen på hver delstrækning af den indre grænse for at minimere virkningerne for den grænseoverskridende trafik og undgå unødige forstyrrelser heraf i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Grænsekontrollens intensitet, placering, varighed og omfang tilpasses bl.a. efter situationen ved den indre landgrænse og den lokale trafikinfrastruktur. Derfor har de tyske myndigheder ikke indsendt en liste over autoriserede grænseovergangssteder.

Kommissionens bemærkninger

39) De tyske myndigheder har fremlagt oplysninger om de forskellige aspekter af de konstaterede alvorlige trusler mod den indre sikkerhed og den offentlige orden samt argumenter, der underbygger nødvendigheden og forholdsmæssigheden af den genindførte kontrol ved de indre grænser.

40) Kommissionen bemærker, at selv om den vanskelige globale sikkerhedssituation kan give anledning til alvorlige betænkeligheder med hensyn til medlemsstaternes nationale sikkerhed, indeholder underretningerne ikke en tilstrækkelig analyse, der forklarer, hvordan det globale sikkerhedsmiljø specifikt påvirker Tyskland, og hvordan denne trussel konkret kommer til udtryk på bestemte dele af de indre landgrænser, hvor kontrollen er blevet genindført.

41) Kommissionen kan på grundlag af de oplysninger, der er givet i underretningerne, ikke i detaljer fastslå, hvordan genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser vil afhjælpe den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed, som Tyskland har identificeret, navnlig i relation til voldelige forbrydelser begået af personer, der allerede befinder sig på det nationale område.

42) Kommissionen anerkender, at Tyskland står over for en kompleks migrationssituation, hvilket dokumenteres af data om det samlede antal asylansøgninger, herunder ansøgninger indgivet efter en ulovlig indrejse, antallet af ansøgere om international beskyttelse, der er registreret i en anden medlemsstat, antallet af personer, der nyder international beskyttelse i en anden medlemsstat, samt antallet af tilladelser udstedt til anerkendte flygtninges familiemedlemmer med henblik på familiesammenføring. Tysklands kapacitet til at sikre passende modtagelsesforhold for ansøgere om international beskyttelse er også blevet påvirket af behovet for at støtte personer, der nyder midlertidig beskyttelse som følge af Ruslands angrebskrig mod Ukraine.

43) Kommissionen bemærker, at ulovlige bevægelser af tredjelandsstatsborgere kan begrunde en genindførelse af kontrol ved de indre grænser, hvis disse ulovlige bevægelser udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. I denne forbindelse henvises der i den reviderede Schengengrænsekodeks i artikel 25, stk. 1, litra c), specifikt til den situation, hvor pludselige større ulovlige bevægelser af tredjelandsstatsborgere mellem medlemsstaterne lægger et betydeligt pres på de samlede ressourcer og kapaciteter hos velforberedte kompetente myndigheder, og som sandsynligvis vil bringe den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser i fare.

44) Kommissionen anerkender, at mangler ved kontrollen ved de ydre grænser kan udgøre en grund til at genindføre kontrol ved de indre grænser, hvis disse mangler udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. I denne forbindelse skal det bemærkes, at artikel 29, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen også fastsætter en særlig procedure, hvorefter Rådet under ekstraordinære omstændigheder kan henstille, at en eller flere medlemsstater genindfører grænsekontrol ved alle eller bestemte dele af deres indre grænser, når den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser bringes i fare som følge af vedvarende alvorlige mangler ved kontrollen ved de ydre grænser, og i det omfang disse omstændigheder udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

45) Nylige data viser, at migrationssituationen både på europæisk plan og på nationalt plan er blevet væsentligt forbedret. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning har konstateret et kraftigt fald i antallet af ulovlige grænsepassager ved Unionens ydre grænser i 2024. Ifølge EU's integrerede situationsbevidsthed og analyse faldt antallet af ulovlige grænsepassager ved EU's ydre grænser i 2025 med en fjerdedel i forhold til 2024 (180 429 i 2025 mod 240 199 i 2024). Ifølge offentligt tilgængelige data fra de tyske myndigheder faldt antallet af førstegangs-asylansøgninger i 2024 med 30,2 % ([6]). Denne nedadgående tendens tog yderligere til i de første ni måneder af 2025, hvor antallet af førstegangsasylansøgninger faldt med yderligere 51 % ([7]). Dette fald er et led i en bredere tendens som skyldes øgede fælles bestræbelser på at beskytte EU's ydre grænser og kan ikke alene tilskrives Tysklands genindførelse af kontrol ved de indre grænser.

46) Genindførelsen af kontrol ved de indre grænser kan bidrage til at afsløre ulovlige grænsepassager ind på en medlemsstats område, lette hurtig tilbagetagelse ved den indre grænse og sikre, at sekundære bevægelser af ansøgere om international beskyttelse hurtigt opdages, hvilket vil muliggøre en korrekt anvendelse af Dublinforordningens regler ([8]) om ansvarsfordelingen for behandlingen af en asylansøgning. De oplysninger om antallet af pågribelser og tilbagetagelser, som er fremlagt i underretningerne, viser imidlertid ikke udviklingen i disse tal over tid og begrunder heller ikke den generelle forlængelse af genindførelsen af kontrol ved de indre grænser og den gradvise styrkelse heraf ved alle indre landgrænser uden forskel.

47) Kommissionen understreger, at genindførelsen af kontrol ved de indre grænser ikke ændrer Tysklands forpligtelser efter de gældende EU-retlige regler om asyl og tilbagesendelse. Overholdelse af EU's regler om asyl og tilbagesendelse ved de indre grænser, hvor kontrollen er genindført, forhindrer yderligere ulovlige bevægelser og muliggør en passende opfølgning, hvis en person er blevet identificeret som en sikkerhedsrisiko.

48) Kommissionen bemærker, at forvaltningsdomstolen i Berlin den 2. juni 2025 traf en foreløbig foranstaltning mod de tyske myndigheders afslag på at anvende bestemmelserne i Dublinforordningen på tre asylansøgere ved den indre grænse til Polen ([9]). Dette udgør endnu ikke en endelig afgørelse i hovedsagen.

49) Kommissionen har modtaget oplysninger fra Tysklands nabomedlemsstater om direkte tilbagevisninger ved den indre grænse uden for rammerne af eksisterende tilbagetagelsesaftaler eller -ordninger, hvilket giver anledning til sikkerhedsmæssige betænkeligheder samt spørgsmål om effektiviteten og lovligheden af en sådan fremgangsmåde.

([6]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2024). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: Dezember 2024*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-dezember-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

([7]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2025). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: September 2025*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-september-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

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

([9]) VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 191/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L191.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 192/25, ECLI: DE:VGBE:2025:0602.6L192.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 193/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L193.25.00.

50) Underretningerne angiver ikke specifikke grunde til valget af den geografiske og tidsmæssige rækkevidde af beslutningen om at genindføre kontrol ved de indre grænser. Der gives ingen forklaring på, hvorfor en varighed på seks måneder frem for en kortere periode synes mest hensigtsmæssig. Der gives ingen forklaring på genindførelsen af grænsekontrol ved alle indre landgrænser uden forskel, hvilket ville indebære, at niveauet for den alvorlige trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed er det samme ved alle indre landgrænser.

51) Kommissionen noterer sig de tyske myndigheders erklærede hensigt om at gennemføre kontrol ved de indre grænser på en måde, der begrænser indvirkningen på den grænseoverskridende trafik. Kommissionen bemærker endvidere, at den gradvise intensivering af kontrollen ved de indre grænser, som blev annonceret den 7. maj 2025, blev meddelt mundtligt til Kommissionens tjenestegrene, men ikke er afspejlet i Tysklands efterfølgende underretninger.

52) Forbundspolitiets ombudsmand kritiserede i sin årsrapport af 8. juli 2025 den belastning, som den samlede genindførelse af kontrol ved de indre grænser påfører det nationale politi på bekostning af de normale politiopgaver, og opfordrede til en mere målrettet tilgang til genindførelsen af kontrol ved de indre grænser baseret på regionale forhold ([10]).

III. ALTERNATIVE FORANSTALTNINGER

De tyske myndigheders holdning

53) De tyske myndigheder anfører, at de alternative foranstaltninger, som Kommissionen anbefalede i sin henstilling af 23. november 2023 ([11]), ikke er tilstrækkelige til at imødegå den alvorlige trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed, som er konstateret på tysk område.

54) Desuden vil politikontrol på medlemsstatens område, der er baseret på national ret og omhandlet i artikel 23 i Schengengrænsekodeksen, navnlig stikprøvekontroller, fortsat blive gennemført i hele grænseområdet.

55) De tyske myndigheder anfører, at politikontrol på medlemsstatens område ikke kan erstatte genindførelsen af kontrol ved de indre grænser, da den efter tysk ret ikke kan anvendes til at kontrollere indrejsebetingelserne. Kun en genindførelse af kontrol ved de indre grænser gør det muligt at kontrollere personer alene på grundlag af, at de passerer en indre grænse, og at træffe afgørelse om nægtelse af indrejse.

56) De tyske myndigheder anfører, at afgørelser om nægtelse af indrejse til tysk område som hovedregel meddeles nabomedlemsstaterne inden for rammerne af et tæt grænsepolitisamarbejde. Det samme gælder for tilbagetagelse inden for rammerne af bilaterale tilbagetagelsesaftaler.

57) De tyske myndigheder anfører, at anvendelsen af teknologi, såsom droner, overvågningskameraer og automatisk nummerpladegenkendelse (ANPR), er baseret på national ret og afhængigt af den anvendte teknologi kan være underlagt strengere krav end kontrol ved de indre grænser. Seks systemer til kameraovervågning og ANPR anvendes allerede til situationsbestemt og ikkesystematisk overvågning. Disse systemer kan imidlertid ifølge de tyske myndigheder ikke erstatte genindførelsen af kontrol ved de indre grænser, da de ikke er rettet mod at afsløre og forebygge ulovlig migration og blot kan understøtte forbundspolitiets kontrolopgaver.

58) Tysklands forbundspoliti arbejder tæt sammen med sine partnermyndigheder i nabolandene. Det har aftaler om retshåndhævelse med alle nabomedlemsstater og fører aktive drøftelser om at ajourføre de eksisterende aftaler med Østrig, Danmark, Frankrig, Luxembourg og Nederlandene.

([10]) Deutscher Bundestag Drucksache 21/750 --- Tätigkeitsbericht des Polizeibeauftragten über den Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis zum 30. Juni 2025.

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

59) Ifølge de tyske myndigheder kan politisamarbejdet variere mellem de forskellige regioner og tilpasses behovene på begge sider af grænsen. Dette grænseoverskridende samarbejde omfatter regelmæssig informationsudveksling og koordinering af (fælles) foranstaltninger langs de fælles grænser og i grænseområdet, navnlig fælles patruljer, men også uddannelse og fælles risikovurderinger.

60) Der er oprettet permanente fælles politi- og toldsamarbejdscentre og/eller fælles forbindelseskontorer ved alle tyske indre landgrænser. Sikkerhedsmyndigheder fra grænseregionerne arbejder dér sammen, koordinerer og støtter grænseoverskridende operationer og udveksler oplysninger om situationen. Desuden er forbindelsesofficerer fra forbundspolitiet udstationeret ved Thörl-Maglern-politisamarbejdscentret sammen med Østrig, Slovenien og Italien.

61) Forbundspolitiet udarbejder sammen med udenlandske partnermyndigheder fælles evalueringsprodukter på centralt, lokalt og regionalt niveau.

Kommissionens bemærkninger

62) Kommissionen noterer sig Tysklands aktive anvendelse af alternative foranstaltninger, der ledsager genindførelsen af kontrol ved de indre grænser og begrænser virkningerne heraf.

63) Kommissionen er af nabomedlemsstater blevet underrettet om manglende udveksling af oplysninger ved de indre grænser, hvor kontrollen er genindført, navnlig ved anvendelsen af bilaterale tilbagetagelsesaftaler.

64) Kommissionen glæder sig over initiativerne til at ajourføre bilaterale politisamarbejdsaftaler med Østrig, Danmark, Frankrig, Luxembourg og Nederlandene.

65) Kommissionen bemærker, at Tyskland har tilbagetagelsesaftaler med alle nabomedlemsstater. Den glæder sig over nylige initiativer med Frankrig og Luxembourg med henblik på at nå frem til praktiske ordninger for anvendelsen af overførselsproceduren i artikel 23a i Schengengrænsekodeksen.

66) Kommissionen minder om, at medlemsstaternes myndigheder, selv når kontrol ved de indre grænser ikke er genindført, fortsat kan udøve offentlige beføjelser, herunder beføjelser, der har til formål at reducere ulovlig migration i områder ved de indre grænser. I denne forbindelse bemærker Kommissionen, at grænserne for anvendelsen af alternative foranstaltninger, navnlig anvendelsen af teknologi og politikontrol i grænseområder, følger af national ret.

IV. AFBØDENDE FORANSTALTNINGER

De tyske myndigheders holdning

67) De tyske myndigheder erklærer, at kontrol ved de indre grænser udføres forholdsmæssigt og på grundlag af situationen på stedet, idet omfang og intensitet tilpasses trafikforholdene for at minimere forstyrrelser for pendlere, virksomheder og rejsende.

68) De tyske myndigheder fører en løbende og tæt dialog på forskellige niveauer med lokale myndigheder i grænseregionerne og med myndighederne i nabolandene, navnlig om virkningerne af den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser.

69) De tyske myndigheder har truffet trafiksikkerhedsforanstaltninger, herunder gradvise hastighedsnedsættelser på stærkt trafikerede veje, som iværksættes efter behov og koordineres med nationale, regionale og internationale partnere.

70) De tyske myndigheder tilpasser løbende lokale trafikstyringsforanstaltninger i samråd med myndighederne for at lette trængslen, og afhjælpende foranstaltninger træffes straks, når det er nødvendigt.

71) De tyske myndigheder har oprettet et landsdækkende overvågningssystem til at opdage og afhjælpe kortvarige negative virkninger for den grænseoverskridende trafik. Der er indtil videre ikke konstateret større eller varige forstyrrelser, og der er ikke registreret forsinkelser på mere end 30 minutter som følge af trængsel forårsaget af kontrol af grænseoverskridende trafik ved indrejse i landet.

72) De tyske myndigheder har via transportministeriet orienteret logistiksektoren om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, og der er stillet et særligt kontaktpunkt til rådighed. Der har ikke været væsentlige klager.

73) De tyske myndigheder har optimeret trafikinfrastrukturen, hvor det har været muligt. De har foreslået at flytte kontrolpunkter over på nabolandenes territorium for at lette trafikafviklingen. Strukturelle tilpasninger på tyske motorveje kan overvejes, men kan ikke gennemføres på kort sigt.

Kommissionens bemærkninger

74) Kommissionen noterer sig de tyske myndigheders tilsagn om at sikre, at indvirkningen af grænsekontrol ved de indre grænser forbliver begrænset som krævet i artikel 26, stk. 3, i Schengengrænsekodeksen.

75) Tyskland har notificeret sine grænseregioner i henhold til artikel 42b i Schengengrænsekodeksen.

76) Tyskland har efter vejledning fra Kommissionen og i tæt samarbejde med sine nabomedlemsstater truffet foranstaltninger for at forbedre trafikafviklingen ved de grænseovergangssteder ved de indre landgrænser, hvor kontrollen er blevet genindført.

77) På trods af de tyske myndigheders bestræbelser på at begrænse indvirkningen af grænsekontrol ved de indre grænser har Kommissionen modtaget mange klager fra borgere og virksomheder, som viser, at genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser påvirker dem negativt.

78) Især ved den tysk-luxembourgske, den tysk-polske og den tysk-nederlandske grænse har genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser skabt vanskeligheder for lokalsamfundene i grænseområderne, navnlig for grænsearbejdere.

79) Kommissionen hilser de forbedringer velkommen, som er opnået som følge af bilaterale kontakter for at forbedre situationen ved den tysk-luxembourgske grænse. Dette omfatter vedtagelsen af en ny driftsprocedure ved Schengen-kontrolstedet (Markusbierg) på motorvej A13 og den fælles meddelelse om ophør af den faste grænsekontrol ved kontrolstedet i Trier (Sauertalbrücke), som vil blive erstattet af mobile kontroller på tysk område. Der er også været tilsvarende kontakt med de nederlandske og polske myndigheder med henblik på strukturelt at forbedre situationen ved den indre grænse.

80) Kommissionen opfordrer de tyske myndigheder til mere målrettet at fokusere på de grænseregioner, der berøres af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre landgrænser, og til at undersøge, i hvilket omfang der kan foreslås teknologiske eller skræddersyede løsninger for hver grænseregion eller kategori af personer, der af tvingende grunde er nødt til at rejse, med henblik på at forbedre den smidige afvikling af grænseoverskridende rejser i tæt samarbejde med Tysklands nabomedlemsstater.

V. HENSTILLINGER

81) Et velfungerende Schengenområde bygger på en fuldstændig og effektiv gennemførelse af regelsættet på migrations- og asylområdet. Anvendelsen af pagten om migration og asyl fra juni 2026 vil være en vigtig drivkraft for at imødegå betænkeligheder med hensyn til ulovlige bevægelser af tredjelandsstatsborgere eller migrations- og sikkerhedsmæssige bekymringer i forbindelse med ulovlig migration, som Tyskland har fremført som et element i begrundelsen for genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser.

82) Kommissionen påpeger, at der i både screeningen ved de ydre grænser og inden for området indgår en sikkerhedskontrol af alle relevante databaser i henhold til screeningforordningen ([12]), som udgør en del af pagten om migration og asyl.

83) Sikkerhedshensyn er en af de grunde, som Tyskland har anført til støtte for genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser. EU-retten indeholder allerede en bred vifte af værktøjer til at bidrage til at imødegå de bekymringer, som de tyske myndigheder har rejst. Medlemsstaterne bør gøre fuld brug af de eksisterende mekanismer til at styrke sikkerheds- og retshåndhævelsessamarbejdet. Disse omfatter Prüm II-forordningen, det nye Schengeninformationssystem og den nye lovgivning om forhåndsoplysninger om passagerer og passagerlisteoplysninger ([13]). Idriftsættelsen af EES og ETIAS vil yderligere styrke sikkerheden ved de ydre grænser ([14]).

84) Kommissionen understreger på ny behovet for at overholde forpligtelserne i henhold til de gældende regler i EU-retten om asyl og tilbagesendelse ved de indre grænser, hvor grænsekontrol er blevet genindført.

85) De tyske myndigheder bør videreudvikle samarbejdet og informationsudvekslingen med deres nabomedlemsstater, bl.a. gennem en passende revision af eksisterende bilaterale tilbagetagelsesaftaler eller -ordninger og/eller indgåelse af praktiske ordninger for anvendelsen af overførselsproceduren i artikel 23a i Schengengrænsekodeksen samt gennem en passende revision af deres bilaterale aftaler om politisamarbejde med nabomedlemsstaterne.

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

([13]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/982 af 13. marts 2024 om automatiseret søgning og udveksling af data med henblik på politisamarbejde, og om ændring af Rådets afgørelse 2008/615/RIA og 2008/616/RIA og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 og (EU) 2019/818 (Prüm II-forordningen) (EUT L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2025/13 af 19. december 2024 om indsamling og overførsel af forhåndsoplysninger om passagerer med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, og om ændring af forordning (EU) 2019/818 (EUT L, 2025/13, 8.1.2025), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/681 af 27. april 2016 om anvendelse af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) til at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 132; ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

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

86) De tyske myndigheder bør fortsat håndtere eventuelle retlige eller operationelle hindringer, der står i vejen for en effektiv anvendelse af alternative foranstaltninger, såsom begrænsninger i national ret med hensyn til at kræve legitimation og kontrollere overholdelsen af betingelserne for indrejse og lovligt ophold på landets område, eller anvendelsen af teknologiske midler, såsom nummerpladegenkendelse, ved landets indre landgrænser til migrationsstyringsformål.

87) Kommissionen understreger, at anvendelsen af alternative foranstaltninger, herunder teknologiske løsninger, kan udgøre et mere effektivt og virkningsfuldt middel til at sikre et højt sikkerhedsniveau, uden at det er nødvendigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser.

88) De tyske myndigheder bør arbejde hen imod en gradvis ophævelse af grænsekontrol ved de indre grænser på grundlag af en skræddersyet tilgang for hver del af den indre grænse og for hver trussel, idet de fuldt ud gør brug af de tilgængelige alternative foranstaltninger som fastlagt i Kommissionens henstilling (EU) 2024/268 og de muligheder, der findes i den reviderede Schengengrænsekodeks. Disse foranstaltninger bør styrke og supplere eksisterende foranstaltninger. Ikkestatiske, ikkesystematiske risikobaserede stikprøvekontroller, herunder politikontrol i grænseområdet og styrket politi- og tilbagetagelsessamarbejde med nabomedlemsstater, ville udgøre et første skridt i retning af en sådan gradvis ophævelse af grænsekontrol ved de indre grænser.

89) Kommissionen finder, at et vellykket samarbejde med nabomedlemsstaterne samt anvendelsen af alternative foranstaltninger giver et solidt grundlag, som Tyskland kan bygge på i arbejdet hen imod en gradvis ophævelse af grænsekontrol ved de indre grænser, uden at landet behøver at give køb på sin sikkerhed eller migrationskontrol. Den vil fortsat holde tæt kontakt med alle de berørte medlemsstater for at nå dette mål.

Udfærdiget i Bruxelles, den 2. juni 2026.

På Kommissionens vegne
Magnus BRUNNER
Medlem af Kommissionen