C/2026/4090

24.7.2026

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 2 juni 2026

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

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(C/2026/4090)

(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, 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 9 september 2024 hebben de Duitse autoriteiten kennisgegeven van de invoering van grenstoezicht op grond van artikel 25 bis van de Schengengrenscode aan de landbinnengrenzen met België, Denemarken, Frankrijk, Luxemburg en Nederland voor een periode van zes maanden, van 16 september 2024 tot en met 15 maart 2025. In dezelfde brief hebben de Duitse autoriteiten de herinvoering aangekondigd van binnengrenstoezicht aan de landbinnengrenzen met Oostenrijk, met ingang van 12 november 2024, en met Polen, Tsjechië en Zwitserland, met ingang van 16 december 2024.

([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).

(7) Bij brief van 15 oktober 2024 hebben de Duitse autoriteiten het kennisgevingsmodel ingediend voor de herinvoering van grenstoezicht aan de landbinnengrens met Oostenrijk, voor een periode van vier maanden en drie dagen, van 12 november 2024 tot en met 15 maart 2025.

(8) Bij brief van 10 december 2024 hebben de Duitse autoriteiten hun kennisgeving ingediend van de herinvoering van grenstoezicht aan de landbinnengrenzen met Tsjechië, Polen en Zwitserland, van 16 december 2024 tot en met 15 maart 2025.

(9) Bij brief van 12 februari 2025 hebben de Duitse autoriteiten kennisgegeven van de verlenging van alle voornoemde herinvoeringen met nog eens zes maanden, van 16 maart 2025 tot en met 15 september 2025.

(10) Op 7 mei 2025 hebben de Duitse autoriteiten publiekelijk aangekondigd het grenstoezicht aan de landbinnengrenzen geleidelijk te zullen intensiveren. Tegelijkertijd werd een ministeriële instructie ("Weisung") uitgevaardigd, die het mogelijk maakte asielzoekers de toegang aan de binnengrens te weigeren.

(11) Na de aankondiging van de geleidelijke intensivering van het toezicht aan alle binnengrenzen hebben de diensten van de Commissie geen actualisering ontvangen van de kennisgeving van 12 februari 2025, maar werden zij hierover geïnformeerd tijdens contacten met de Schengencoördinator, onder meer tijdens een bijeenkomst met de Duitse autoriteiten op 28 mei 2025.

(12) Bij brief van 18 augustus 2025 hebben de Duitse autoriteiten kennisgegeven van een tweede verlenging van de herinvoering van binnengrenstoezicht aan alle landbinnengrenzen met nog eens zes maanden, van 16 september 2025 tot en met 15 maart 2026.

(13) Bij brief van 12 februari 2026 hebben de Duitse autoriteiten kennisgegeven van een derde verlenging, om dezelfde redenen, van de herinvoering van binnengrenstoezicht aan alle landbinnengrenzen met nog eens zes maanden, van 16 maart 2026 tot en met 15 september 2026.

(14) Op 18 maart 2026 heeft Duitsland overeenkomstig artikel 33, lid 2, van de Schengengrenscode een verslag ingediend over de herinvoering en verlenging van het grenstoezicht aan zijn landbinnengrenzen met België, Denemarken, Frankrijk, Luxemburg en Nederland voor de periode van 16 september 2024 tot en met 15 september 2025, aan zijn landgrens met Oostenrijk voor de periode van 12 november 2024 tot en met 11 november 2025, en aan zijn landgrenzen met Tsjechië, Polen en Zwitserland voor de periode van 16 december 2024 tot en met 15 december 2025.

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

(16) 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.

(17) 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. Voor de verlenging van het grenstoezicht aan de landbinnengrenzen met België, Denemarken, Frankrijk, Luxemburg en Nederland betrof dit de kennisgeving die op 12 februari 2025 werd ingediend. Voor de verlenging van het grenstoezicht aan de landbinnengrenzen met Oostenrijk, Tsjechië, Polen en Zwitserland betrof dit de kennisgeving die op 18 augustus 2025 werd ingediend.

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

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

(19) In het kader van de herinvoering van binnengrenstoezicht hebben de lidstaten op grond van de Schengengrenscode verschillende formele verplichtingen.

(20) 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.

(21) De Commissie merkt op dat de kennisgevingen van 16 september 2024 minder dan vier weken vóór de inwerkingtreding van de herinvoering van het binnengrenstoezicht zijn ingediend. 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.

(22) 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]).

(23) Duitsland heeft de namen van de aangewezen doorlaatposten niet vermeld in zijn kennisgevingen, zoals vereist op grond van artikel 27, lid 1, punt c), van de Schengengrenscode.

(24) 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 worden omschreven van de ernstige bedreiging die ten grondslag ligt aan de herinvoering van het binnengrenstoezicht. Hoewel het voor de nationale autoriteiten moeilijk kan zijn een precieze beoordeling te verstrekken van de omvang en verwachte duur van de ernstige bedreiging, merkt de Commissie op dat de informatie die de Duitse autoriteiten in de kennisgevingen hebben verstrekt, geen gedetailleerde risicobeoordeling overeenkomstig artikel 27, lid 2, van de Schengengrenscode bevat 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.

(25) De door Duitsland ingediende kennisgevingen bevatten geen gedetailleerde risicobeoordeling of informatie over de plotselinge grootschalige niet-toegestane verplaatsingen in de zin van artikel 27, lid 3, van de Schengengrenscode. Bovendien bevat deze beoordeling geen informatie die de betrokken agentschappen van de Unie hebben verstrekt overeenkomstig hun respectieve mandaten, noch data-analyses uit relevante informatiesystemen, zoals vereist door diezelfde bepaling.

(26) Het verslag over de herinvoering en verlenging van binnengrenstoezicht op basis van artikel 33, lid 2, van de Schengengrenscode, dat Duitsland na het verstrijken van twaalf maanden moest indienen (op 16 september 2025 voor België, Denemarken, Frankrijk, Luxemburg en Nederland; op 12 november 2025 voor Oostenrijk, en op 16 december 2025 voor Tsjechië, Polen en Zwitserland) is op 18 maart 2026 ingediend.

([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).

(27) 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 Duitse autoriteiten

(28) In al hun kennisgevingen wijzen de Duitse autoriteiten op het bestaan van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid als gevolg van een uitzonderlijke situatie die wordt gekenmerkt door plotselinge grootschalige niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen, in de zin van artikel 25, lid 1, punt c), van Verordening (EU) 2016/399, als rechtvaardiging voor de herinvoering van binnengrenstoezicht. Daarnaast wordt in de kennisgevingen verwezen naar algemene uitdagingen op het gebied van migratie en veiligheid.

(29) Wat de migratiesituatie betreft, verwijzen de Duitse autoriteiten naar het cumulatieve effect van het hoge aantal asielzoekers, de niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen en Oekraïense personen die tijdelijke bescherming genieten, en de daaruit voortvloeiende druk op de openbare diensten, met name het toelatings-, integratie- en opvangstelsel van de deelstaten en gemeenten, alsook het gerechtelijk apparaat, het openbaar onderwijs en de sociale zekerheid, wat bijdraagt tot sociale spanningen en polarisatie onder de bevolking. De Duitse autoriteiten benadrukken dat het belangrijk is om niet alleen rekening te houden met de huidige situatie op het gebied van illegale migratie, maar ook met de gestage instroom van illegale migranten de afgelopen jaren en de daaruit voortvloeiende druk op de toelatings- en integratiesystemen, de migratieautoriteiten en de rechtbanken, het openbaar onderwijs en de sociale zekerheid. Deze situatie heeft niet alleen gevolgen voor bepaalde delen van de Duitse grenzen, maar voor het gehele federale grondgebied.

(30) Wat de veiligheidssituatie betreft, wijzen de Duitse autoriteiten op de mondiale veiligheidsontwikkelingen, waaronder de aanhoudende aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne, de veiligheidssituatie in het Midden-Oosten, de fragiele situatie en de ontwikkelingen in Afghanistan en Syrië, en de escalatie tussen Israël en Iran.

(31) De tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht maakt het mogelijk om personen die een (terroristische) dreiging vormen in een vroeg stadium te identificeren en met passende politiemaatregelen te reageren. In de respectieve verslagleggingsperioden waarop het verslag op grond van artikel 33, lid 2, van de Schengengrenscode betrekking heeft, hebben de Duitse autoriteiten bijna 1 500 personen aangehouden die in verband werden gebracht met politiek gemotiveerde criminaliteit.

(32) De Duitse autoriteiten wijzen op een reeks aanslagen en geweldsmisdrijven, met name met messen, die het gevoel van onveiligheid onder de bevolking vergroten.

(33) De Duitse autoriteiten achten de herinvoering van binnengrenstoezicht noodzakelijk en evenredig in het licht van de huidige tekortkomingen in het beheer van de buitengrenzen en het slechte functioneren van het Dublinsysteem, waardoor Dublin-overdrachten naar de betrokken lidstaten worden verhinderd.

(34) De Duitse autoriteiten wijzen op het sterk afschrikkende effect van het heringevoerde binnengrenstoezicht op mensensmokkel en illegale migratie. De Duitse autoriteiten hebben in 2024 ongeveer 83 600 onrechtmatige binnenkomsten vastgesteld, en in 2025 ongeveer 63 000. Daarnaast registreerde de federale politie 1 500 gevallen van migrantensmokkel door ongeveer 1 600 smokkelaars.

(35) De Duitse autoriteiten zijn van mening dat de alternatieve maatregelen, zoals politiecontroles in grensgebieden, het gebruik van technologie (zoals drones, bewakingscamera's en automatische kentekenplaatherkenning) en grensoverschrijdende politiële samenwerking en samenwerking op het gebied van overname tussen naburige lidstaten, zijn uitgeput en niet voldoende doeltreffend zijn om de herinvoering van binnengrenstoezicht te vervangen.

([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).

(36) De jurisprudentie van het federaal grondwettelijk hof stelt grenzen aan het systematische gebruik van kentekenplaat-herkenningssystemen. Bovendien kunnen technische hulpmiddelen weliswaar voertuigen en personen identificeren, maar niet de toelatingsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen nagaan.

(37) De Duitse autoriteiten stellen dat zonder herinvoering van binnengrenstoezicht, de Duitse politie op grond van de Duitse wetgeving geen grenscontroles kan uitvoeren louter op grond van het overschrijden van de grens en geen onmiddellijke maatregelen kan nemen om personen die niet aan de toelatingsvoorwaarden voldoen de toegang te weigeren. Deze controles maken het bovendien mogelijk mensensmokkel op een meer gerichte manier te voorkomen en vroegtijdig op te sporen, waardoor ook de slachtoffers van mensensmokkel worden beschermd.

(38) De Duitse autoriteiten stellen dat grenscontroles aan de landbinnengrens met mate worden uitgevoerd en worden aangepast aan de situatie aan elk deel van de binnengrens, teneinde de gevolgen ervan voor het grensoverschrijdende verkeer tot een minimum te beperken en onnodige verstoring daarvan te voorkomen, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. De intensiteit, de plaats, de duur en de omvang van de grenscontroles worden onder meer aangepast aan de situatie aan de binnengrens en de lokale verkeersinfrastructuur. Om deze reden hebben de Duitse autoriteiten geen lijst van toegestane grensdoorlaatposten ingediend.

Opmerkingen van de Commissie

(39) De Duitse 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.

(40) De Commissie merkt op dat, hoewel de moeilijke mondiale veiligheidssituatie aanleiding kan geven tot ernstige bezorgdheid over de nationale veiligheid van de lidstaten, de kennisgevingen geen toereikende analyse bevatten waarin wordt uitgelegd hoe de mondiale veiligheidssituatie Duitsland specifiek treft en hoe deze bedreiging zich manifesteert aan specifieke delen van de landbinnengrenzen waar het toezicht opnieuw is ingevoerd.

(41) De Commissie kan op basis van de informatie in de kennisgevingen niet precies vaststellen hoe de herinvoering van binnengrenstoezicht de door Duitsland vastgestelde ernstige bedreiging voor de openbare orde of de nationale veiligheid zal aanpakken, met name in verband met gewelddadige misdrijven die worden begaan door personen die zich al op het nationale grondgebied bevinden.

(42) De Commissie stelt vast dat Duitsland wordt geconfronteerd met een complexe nationale migratiesituatie, die blijkt uit gegevens over het totale aantal asielverzoeken, met inbegrip van verzoeken die na onrechtmatige binnenkomst zijn ingediend door reeds in een andere lidstaat geregistreerde verzoekers om internationale bescherming of door personen die in een andere lidstaat internationale bescherming genieten, en het aantal inreisvergunningen dat aan gezinsleden van erkende vluchtelingen is afgegeven met het oog op gezinshereniging. Ook het feit dat naar aanleiding van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne begunstigden van tijdelijke bescherming moesten worden geholpen, trok een wissel op de capaciteit van Duitsland om adequate opvangvoorzieningen te bieden aan verzoekers om internationale bescherming.

(43) 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 herziene 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.

(44) De Commissie erkent dat tekortkomingen in het toezicht aan de buitengrenzen een reden kunnen vormen om het toezicht aan de binnengrenzen opnieuw in te voeren, indien deze tekortkomingen een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. In dit verband moet worden opgemerkt dat in artikel 29, lid 2, van de Schengengrenscode ook is voorzien in een specifieke procedure op grond waarvan de Raad, in uitzonderlijke omstandigheden, kan aanbevelen dat een of meer lidstaten aan al hun binnengrenzen of aan specifieke delen daarvan het grenstoezicht opnieuw invoeren, wanneer de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar komt door aanhoudende ernstige gebreken met betrekking tot het buitengrenstoezicht en voor zover die omstandigheden een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid.

(45) Uit recente gegevens blijkt dat zowel de Europese als de nationale migratiesituatie aanzienlijk is verbeterd. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap constateerde dat het aantal onrechtmatige grensoverschrijdingen in de Unie in 2024 sterk is afgenomen. In 2025 is het aantal onrechtmatige grensoverschrijdingen aan de buitengrenzen van de EU 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). Volgens openbaar beschikbare gegevens van de Duitse autoriteiten daalde het aantal eerste asielaanvragen in 2024 met 30,2 % ([6]). Deze neerwaartse trend versnelde in de eerste negen maanden van 2025, waarin het aantal eerste asielaanvragen met nog eens 51 % daalde ([7]). 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 Duitsland.

(46) 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 secundaire stromen van personen die om internationale bescherming verzoeken onmiddellijk worden ontdekt, waardoor de regels van de Dublinverordening ([8]) inzake de toewijzing van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek correct kunnen worden toegepast. De in de kennisgevingen verstrekte informatie over het aantal aanhoudingen en overnames geeft echter geen beeld van de ontwikkeling van deze cijfers in de tijd, noch rechtvaardigt zij de algemene verlenging van een herinvoering van binnengrenstoezicht en de geleidelijke versterking daarvan aan alle binnengrenzen, zonder onderscheid.

(47) De Commissie benadrukt dat de herinvoering van binnengrenstoezicht geen afbreuk doet aan de verplichtingen van Duitsland uit hoofde van de toepasselijke regels van het EU-recht inzake asiel en terugkeer. De naleving van het EU-acquis inzake asiel en terugkeer aan de heringevoerde binnengrenzen voorkomt verdere niet-toegestane verplaatsingen en maakt een passende follow-up mogelijk indien een persoon als veiligheidsrisico is geïdentificeerd.

(48) De Commissie merkt op dat de administratieve rechtbank van Berlijn op 2 juni 2025 een voorlopige maatregel heeft genomen tegen de weigering van de Duitse autoriteiten om de bepalingen van de Dublinverordening toe te passen op drie asielzoekers aan de binnengrens met Polen ([9]). Dit is nog geen definitieve uitspraak in het hoofdgeding voor de rechtbank.

(49) De Commissie heeft van de buurlanden van Duitsland informatie ontvangen over directe terugsturingen aan de binnengrens, buiten het kader van bestaande overnameovereenkomsten of -regelingen, wat zowel veiligheidsbezwaren als vragen oproept met betrekking tot de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van een dergelijke aanpak.

([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]) 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).

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

(51) De Commissie neemt nota van het door de Duitse autoriteiten geuite voornemen om het toezicht aan de binnengrenzen op zodanige wijze uit te voeren dat de gevolgen voor het grensoverschrijdende verkeer worden beperkt. De Commissie merkt voorts op dat de op 7 mei 2025 aangekondigde geleidelijke intensivering van het binnengrenstoezicht mondeling aan de diensten van de Commissie is meegedeeld, maar niet in de daaropvolgende kennisgevingen tot uiting is gekomen.

(52) De commissaris van de federale politie heeft in zijn jaarverslag van 8 juli 2025 zijn bezorgdheid geuit over de druk die op de nationale politie wordt uitgeoefend door de algemene herinvoering van het binnengrenstoezicht, wat ten koste gaat van de normale politietaken, en heeft opgeroepen tot een meer op maat gesneden aanpak van de herinvoering van binnengrenstoezicht op basis van de regionale omstandigheden ([10]).

III. ALTERNATIEVE MAATREGELEN

Standpunt van de Duitse autoriteiten

(53) De Duitse autoriteiten verklaren dat de alternatieve maatregelen die de Commissie in haar Aanbevelingen van 23 november 2023 ([11]) heeft aanbevolen, ontoereikend zijn om de op hun grondgebied vastgestelde ernstige bedreiging voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid aan te pakken.

(54) Bovendien zullen de politiecontroles op het grondgebied op basis van de nationale wetgeving en zoals bedoeld in artikel 23 van de Schengengrenscode, met name steekproefsgewijze controles, in het hele grensgebied worden voortgezet.

(55) De Duitse autoriteiten stellen dat politiecontroles op het grondgebied geen vervanging kunnen zijn voor de herinvoering van binnengrenstoezicht, aangezien deze volgens de Duitse wetgeving niet kunnen worden gebruikt om de toelatingsvoorwaarden te controleren. Alleen een herinvoering van binnengrenstoezicht maakt het mogelijk om personen te controleren uitsluitend op grond van het feit dat zij een binnengrens overschrijden en een besluit tot weigering van toegang te nemen.

(56) De Duitse autoriteiten stellen dat besluiten tot weigering van toegang tot het Duitse grondgebied in de regel aan naburige lidstaten worden meegedeeld in het kader van nauwe grenspolitiesamenwerking. Hetzelfde geldt voor overnames in het kader van bilaterale overnameovereenkomsten.

(57) De Duitse autoriteiten stellen dat het gebruik van technologie, zoals drones, bewakingscamera's en automatische kentekenplaatherkenning (ANPR), gebaseerd is op het nationale recht en, afhankelijk van de gebruikte technologie, gepaard kan gaan met strengere voorwaarden inzake het gebruik ervan dan binnengrenstoezicht. Er zijn al zes systemen voor camerabewaking en ANPR in gebruik voor situationele en niet-systematische bewaking. Volgens de Duitse autoriteiten kunnen deze systemen echter niet in de plaats treden van de herinvoering van binnengrenstoezicht, aangezien zij niet gericht zijn op het opsporen en voorkomen van illegale migratie en de controletaken van de federale politie slechts kunnen ondersteunen.

(58) De Duitse federale politie werkt nauw samen met haar partnerinstanties in de buurlanden. Zij heeft rechtshandhavingsovereenkomsten gesloten met alle aangrenzende lidstaten en voert actieve besprekingen om de bestaande overeenkomsten met Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk, Luxemburg en Nederland te actualiseren.

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

([11]) 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, van 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

(59) Volgens de Duitse autoriteiten kan de politiële samenwerking verschillen van regio tot regio en wordt deze afgestemd op de behoeften aan beide zijden van de grens. Deze grensoverschrijdende samenwerking omvat onder meer een regelmatige informatie-uitwisseling en de coördinatie van (gezamenlijke) maatregelen langs de gemeenschappelijke grenzen en in het grensgebied, met name gezamenlijke patrouilles, maar ook opleidingen en gezamenlijke risicobeoordelingen.

(60) Aan alle Duitse landbinnengrenzen zijn permanente gezamenlijke centra voor politiële en douanesamenwerking en/of gezamenlijke verbindingsbureaus opgericht. Veiligheidsinstanties uit de grensregio's werken daar samen, coördineren en ondersteunen grensoverschrijdende operaties en wisselen informatie uit over de situatie. Daarnaast worden verbindingsfunctionarissen van de federale politie ingezet in het centrum voor politiesamenwerking van Thörl-Maglern, waar wordt samengewerkt met Oostenrijk, Slovenië en Italië.

(61) De federale politie stelt op centraal, lokaal en regionaal niveau gezamenlijke evaluatierapporten op met buitenlandse partnerinstanties.

Opmerkingen van de Commissie

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

(63) De Commissie is door naburige lidstaten in kennis gesteld van een gebrek aan informatie-uitwisseling aan de heringevoerde binnengrenzen, met name bij de toepassing van bilaterale overnameovereenkomsten.

(64) De Commissie is ingenomen met de initiatieven om de bilaterale overeenkomsten inzake politiële samenwerking met Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk, Luxemburg en Nederland te actualiseren.

(65) De Commissie merkt op dat Duitsland overnameovereenkomsten heeft gesloten met alle aangrenzende lidstaten. Zij is ingenomen met de recente initiatieven met Frankrijk en Luxemburg om praktische regelingen te treffen voor de toepassing van de overdrachtsprocedure op grond van artikel 23 bis van de Schengengrenscode.

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

IV. MITIGERENDE MAATREGELEN

Standpunt van de Duitse autoriteiten

(67) De Duitse autoriteiten verklaren dat het toezicht aan de binnengrenzen evenredig en op basis van de situatie ter plaatse worden uitgevoerd, waarbij de omvang en intensiteit worden aangepast aan de verkeersomstandigheden om de hinder voor forenzen, ondernemingen en reizigers tot een minimum te beperken.

(68) De Duitse autoriteiten voeren op verschillende niveaus een voortdurende, nauwe dialoog met plaatselijke overheden in de grensregio's en met de autoriteiten van buurlanden, met name over de gevolgen van de tijdelijke herinvoering van het binnengrenstoezicht.

(69) De Duitse autoriteiten hebben verkeersveiligheidsmaatregelen genomen, waaronder stapsgewijze snelheidsverlagingen op drukke wegen, die naar behoefte worden uitgevoerd en gecoördineerd met nationale, regionale en internationale partners.

(70) De Duitse autoriteiten passen de lokale verkeersbeheersmaatregelen voortdurend aan in overleg met de autoriteiten om de congestie te verminderen, waarbij indien nodig onmiddellijk beperkende maatregelen worden genomen.

(71) De Duitse autoriteiten hebben een landelijk monitoringsysteem opgezet om kortstondige negatieve effecten op het grensoverschrijdende verkeer op te sporen en aan te pakken. Tot nu toe zijn er geen grote of langdurige verstoringen waargenomen en zijn er geen meldingen van vertragingen van meer dan dertig minuten ten gevolge van congestie veroorzaakt door controles op het grensoverschrijdende verkeer dat het land binnenkomt.

(72) De Duitse autoriteiten hebben de logistieke sector via het ministerie van Verkeer geïnformeerd over de herinvoering van het binnengrenstoezicht en er is een speciaal contactpunt beschikbaar gesteld. Er zijn geen noemenswaardige klachten geweest.

(73) De Duitse autoriteiten hebben de verkeersinfrastructuur waar mogelijk geoptimaliseerd. Zij hebben voorgesteld de controleposten te verplaatsen naar het grondgebied van de buurlanden om de doorstroming van het verkeer vlotter te laten verlopen. Structurele aanpassingen aan de Duitse snelwegen kunnen worden overwogen, maar kunnen niet op korte termijn worden doorgevoerd.

Opmerkingen van de Commissie

(74) Uit de kennisgevingen van de Duitse 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.

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

(76) Duitsland heeft onder leiding van de Commissie en in nauwe samenwerking met de naburige lidstaten maatregelen genomen om de doorstroming van het verkeer te verbeteren aan de doorlaatposten aan de landbinnengrenzen waar het toezicht opnieuw is ingevoerd.

(77) Ondanks de inspanningen van de Duitse autoriteiten om de gevolgen van het binnengrenstoezicht te verzachten, heeft de Commissie veel klachten ontvangen van burgers en bedrijven waaruit blijkt dat de herinvoering van het binnengrenstoezicht negatieve gevolgen voor hen heeft.

(78) Met name aan de Duits-Luxemburgse, de Duits-Poolse en de Duits-Nederlandse grens heeft de herinvoering van binnengrenstoezicht geleid tot problemen voor plaatselijke grensgemeenschappen, in het bijzonder voor grensarbeiders.

(79) De Commissie is ingenomen met de verbeteringen die tot stand zijn gekomen dankzij bilaterale contacten om de situatie aan de Duits-Luxemburgse grens te verbeteren. Het betreft onder meer de invoering van een nieuwe werkwijze bij de Schengen-grenspost (Markusbierg) op de snelweg A13 en de gezamenlijke aankondiging dat er een einde komt aan de vaste grenscontroles bij de grenspost in Trier (Sauertalbrücke), die zullen worden vervangen door mobiele controles op Duits grondgebied. Soortgelijke contacten om de situatie aan de binnengrens structureel te verbeteren hebben plaatsgevonden met de Nederlandse en de Poolse autoriteiten.

(80) De Commissie verzoekt de Duitse autoriteiten om meer specifieke aandacht te besteden aan de grensregio's waar opnieuw toezicht aan de binnengrenzen is ingevoerd en om na te gaan 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, in nauwe samenwerking met de naburige lidstaten.

V. AANBEVELINGEN

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

(82) 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.

(83) Veiligheidsoverwegingen zijn een van de redenen die Duitsland aanvoert om de herinvoering van binnengrenstoezicht te rechtvaardigen. Het Unierecht biedt al een brede waaier van instrumenten om de problemen die de Duitse 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 ([13]). De inwerkingtreding van het EES en Etias zal de buitengrenzen verder beveiligen ([14]).

(84) De Commissie herinnert eraan dat de verplichtingen uit hoofde van de toepasselijke EU-regels inzake asiel en terugkeer moeten worden nageleefd aan de binnengrenzen waar opnieuw grenstoezicht is ingevoerd.

(85) De Duitse 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.

([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).

([13]) 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).

([14]) Rectificatie van 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).

(86) De Duitse autoriteiten moeten eventuele juridische of operationele belemmeringen blijven aanpakken die in de weg staan aan een doeltreffend gebruik van alternatieve maatregelen, zoals beperkingen in het nationale recht om te verzoeken om identificatie en om te controleren of aan de voorwaarden voor binnenkomst en voor legaal verblijf op het grondgebied is voldaan, of het gebruik van technologische middelen, zoals kentekenplaatherkenning, aan de landbinnengrenzen met het oog op migratiebeheer.

(87) De Commissie benadrukt dat het gebruik van alternatieve maatregelen, waaronder technologische oplossingen, een efficiënter en doeltreffender middel kan vormen om een hoog niveau van veiligheid te waarborgen, waarvoor het niet nodig is opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren.

(88) De Duitse 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 en de mogelijkheden in het kader van de herziene Schengengrenscode ten volle benutten. Deze maatregelen moeten de bestaande maatregelen versterken en aanvullen. Niet-statische, niet-systematische, op risico's gebaseerde steekproefsgewijze controles, waaronder politiecontroles in het grensgebied en versterkte politiële samenwerking en samenwerking op het gebied van overnames met naburige lidstaten, zouden een eerste stap vormen naar een dergelijke geleidelijke opheffing van het binnengrenstoezicht.

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

Gedaan te Brussel, 2 juni 2026.

Voor de Commissie
Magnus BRUNNER
Lid van de Commissie