C/2026/4252

4.8.2026

UDTALELSE FRA KOMMISSIONEN

af 6. juni 2026

om nødvendigheden og forholdsmæssigheden af Østrigs genindførelse af grænsekontrol ved landgrænserne til Tjekkiet, Slovakiet, Ungarn og Slovenien i overensstemmelse med artikel 27a, stk. 3, i forordning (EU) 2016/399 (Schengengrænsekodeks)

(Kun den tyske tekst er autentisk)

(C/2026/4252)

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 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. Som følge heraf er begyndelsestidspunktet for alle de perioder, der er omhandlet i afsnit III, kapitel II, i Schengengrænsekodeksen, beregnet fra denne dato.

6) Ved skrivelse af 16. oktober 2024 gav de østrigske myndigheder på grundlag af artikel 25a i Schengengrænsekodeksen meddelelse om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre landgrænser til Tjekkiet og Slovakiet for en periode på seks måneder fra den 16. oktober til den 15. april 2025. Ved brev af 15. april 2025 gav de østrigske myndigheder underretning om, at denne genindførelse ville blive forlænget med yderligere seks måneder fra den 16. april 2025 til den 15. oktober 2025. Ved skrivelse af 15. oktober 2025 gav de østrigske myndigheder meddelelse om endnu en forlængelse af denne genindførelse med yderligere to måneder fra den 16. oktober til den 15. december 2025.

([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 11. november 2024 gav de østrigske myndigheder på grundlag af artikel 25a i Schengengrænsekodeksen meddelelse om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre landgrænser til Ungarn og Slovenien for en periode på seks måneder med virkning fra den efterfølgende dag. Ved skrivelse af 9. maj 2025 gav de østrigske myndigheder meddelelse om forlængelsen af denne genindførelse med en yderligere periode på seks måneder fra den 12. maj til den 11. november 2025. Ved skrivelse af 15. oktober 2025 gav de østrigske myndigheder meddelelse om endnu en forlængelse af denne genindførelse på samme grundlag med en periode på en måned og tre dage, fra den 12. november 2025 til den 15. december 2025.

8) Ved skrivelse af 10. december 2025 gav de østrigske myndigheder meddelelse om en tredje forlængelse af genindførelsen af grænsekontrol ved Østrigs indre landgrænser til Tjekkiet og Slovakiet samt til Ungarn og Slovenien med yderligere seks måneder, fra den 16. december 2025 til den 15. juni 2026.

9) Ved skrivelse af 8. januar 2026 indsendte Østrig i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen to rapporter om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser i henhold til artikel 33, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen. Den første rapport vedrørte genindførelsen af grænsekontrol ved Østrigs indre landgrænser til Slovenien og Ungarn for perioden fra den 12. november 2024 til den 11. november 2025. Den anden rapport vedrørte genindførelsen af grænsekontrol ved Østrigs indre landgrænser til Tjekkiet og Slovakiet for perioden fra den 16. oktober 2024 til den 15. oktober 2025.

10) Østrig indgik i Kommissionens strukturerede dialog om genindførelse af kontrol ved de indre grænser. Efter modtagelsen af Østrigs meddelelse om en forlængelse er denne strukturerede dialog fortsat som led i den høringsproces, der er fastsat i artikel 27a, stk. 4, i Schengengrænsekodeksen.

11) Et Schengenevalueringshold besøgte den 5. juni 2025 den indre landgrænse mellem Østrig og Slovenien som led i den periodiske evaluering af Østrig inden for rammerne af Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen.

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

13) 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 grænsekontrollen ved de indre landgrænser til Tjekkiet og Slovakiet var dette den meddelelse, der blev indgivet den 15. april 2025. For så vidt angår forlængelsen af grænsekontrollen ved de indre landgrænser til Ungarn og Slovenien var dette den meddelelse, der blev indgivet den 9. maj 2025.

14) Efter at have vurderet alle ovennævnte meddelelser og rapporter, de oplysninger, som Østrig har fremlagt inden for rammerne af høringsprocessen, samt andre offentligt tilgængelige dokumenter, vedtager Kommissionen nærværende udtalelse.

VURDERING AF UNDERRETNINGERNE OG RAPPORTERNE

I. FORMELLE KRAV

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

16) 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.

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

17) Kommissionen konstaterer, at underretningerne om genindførelserne af grænsekontrol ved de indre grænser og om forlængelserne heraf blev indgivet mindre end fire uger før deres ikrafttræden på grund af den »dynamiske situation« og ønsket om at fremlægge »de seneste oplysninger og den seneste vurdering«. 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.

18) Kommissionen konstaterer, at varigheden af den anden forlængelse af genindførelsen af grænsekontrol ved Østrigs indre landgrænser med Tjekkiet og Slovakiet samt med Ungarn og Slovenien er kortere end de tidligere genindførelser. De østrigske myndigheder oplyste, at de i denne periode ville evaluere alle genindførelser af grænsekontrol ved de indre grænser og eventuelt tilpasse udløbsdatoerne herfor, hvilket de gjorde ved deres underretning af 10. december 2025 om en tredje forlængelse ved de indre landgrænser med Tjekkiet og Slovakiet samt med Ungarn og Slovenien.

19) 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]).

20) Schengengrænsekodeksens artikel 27, stk. 2, kræver, at medlemsstaterne i situationer, hvor grænsekontrol ved de indre grænser har været indført i seks måneder, i alle efterfølgende underretninger fremlægger en risikovurdering, som indeholder en beskrivelse af omfanget af den alvorlige trussel og den forventede udvikling af den.

21) Selv om det kan være vanskeligt for de nationale myndigheder at foretage en præcis vurdering af omfanget og den forventede varighed af den alvorlige trussel, eftersom situationen på stedet kan udvikle sig hurtigt og være vanskelig at forudsige, understreger Kommissionen ikke desto mindre betydningen af forpligtelsen i henhold til artikel 27, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen til på tidspunktet for underretningen om en genindførelse eller en forlængelse heraf at foretage en risikovurdering af den alvorlige trussel under hensyntagen til tendenser i udviklingen af den alvorlige trussel i den foregående periode med genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser og ved anvendelse af risikoanalyser udarbejdet på nationalt niveau og af de relevante EU-agenturer.

22) Kommissionen bemærker, at rapporten om genindførelse og forlængelse af grænsekontrol ved de indre grænser, som er baseret på artikel 33, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen, for genindførelsen af grænsekontrol ved de østrigske grænser med Tjekkiet og Slovakiet skulle have været indgivet den 16. oktober 2025 og for de østrigske grænser med Ungarn og Slovenien den 12. november 2025. Begge rapporter blev indgivet den 8. januar 2026.

23) Rapporterne om genindførelse og forlængelse 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 østrigske myndigheders holdning

24) De østrigske myndigheder påberåber sig eksistensen af en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, som udspringer af migrations- og sikkerhedsmæssige udfordringer. Genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser har til formål at imødegå belastningen af de offentlige tjenester og presset på den sociale sammenhængskraft som følge af det vedvarende høje antal asylansøgere og irregulære migranter, herunder ukrainske statsborgere, der nyder midlertidig beskyttelse.

([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).

([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).

25) Hvad angår sikkerhedssituationen, henviser de østrigske myndigheder til den globale sikkerhedsudvikling, herunder Ruslands fortsatte angrebskrig mod Ukraine og situationen i Mellemøsten. Desuden står Østrig over for et højt terrortrusselsniveau som følge af en intensivering af den islamistiske ekstremisme i Østrig på grund af tilstedeværelsen af terrornetværk på dets område, navnlig fra Vestbalkan, hvis medlemmer rejser på tværs af de indre grænser.

26) Hvad angår migrationssituationen, er de østrigske myndigheder af den opfattelse, at mangler ved asylsystemet og forvaltningen af de ydre grænser, når pagten om asyl og migration ikke er gennemført fuldt ud, gør genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser nødvendig og forholdsmæssig.

I den forbindelse peger de østrigske myndigheder på:

— det lave antal Dublinoverførsler og umuligheden af at gennemføre tilbagesendelser til de ansvarlige medlemsstater efter Dublinforordningen

— behovet for at konsolidere den nedadgående tendens i ulovlige grænsepassager og imødegå den forventede stigning i 2025 langs den kystnære Vestbalkanrute

— den fortsatte ustabilitet i Afghanistan, Tyrkiet, Afrika syd for Sahara og Nordafrika samt i Syrien, som medfører et fortsat pres på EU's ydre grænser

— de betydelige efterforskningsresultater i bekæmpelsen af menneskesmugling som følge af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser.

27) De østrigske myndigheder anfører, at genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser er den eneste måde, hvorpå passage af de indre grænser uden for godkendte grænseovergangssteder kan forbydes, og hvorpå det østrigske militær, der handler under grænsepolitiets kontrol, kan føre kontrol mellem grænseovergangsstederne.

28) Efter østrigsk ret er det kun genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, der gør det muligt for det østrigske grænsepoliti at gennemføre indrejse- og identitetskontrol i tilknytning til passage eller påtænkt passage af den indre grænse.

29) De østrigske myndigheder gør gældende, at grænsekontrol ved de indre grænser er begrænset til et minimum og gennemføres på en ikkesystematisk og risikobaseret måde i form af målrettede stikprøvekontroller.

Kommissionens bemærkninger

30) De østrigske 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.

31) Selv om den vanskelige globale sikkerhedssituation kan give anledning til alvorlige bekymringer for medlemsstaternes nationale sikkerhed, kunne underretningen indeholde en yderligere analyse, der forklarer, hvordan det globale sikkerhedsmiljø specifikt påvirker Østrig, og hvordan instrumentet grænsekontrol ved de indre grænser kan tjene til at imødegå denne alvorlige trussel.

32) I vurderingen af den alvorlige trussel mod den offentlige orden og den nationale sikkerhed er der ingen forklaring på, hvordan forskellige dele af Østrigs indre grænser påvirkes af disse trusler.

33) Kommissionen anerkender, at Østrig står over for en kompleks migrationssituation, hvilket fremgår af data om det samlede antal asylansøgninger, herunder ansøgninger indgivet efter en ulovlig indrejse, om ansøgere om international beskyttelse registreret i en anden medlemsstat, om personer med international beskyttelse i en anden medlemsstat samt om antallet af tilladelser udstedt til anerkendte flygtninges familiemedlemmer med henblik på familiesammenføring. Østrigs 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.

34) Ulovlige sekundære bevægelser af tredjelandsstatsborgere kan udgøre et grundlag for genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, hvis disse ulovlige bevægelser udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. I denne henseende henviser det reviderede Schengengrænsekodeks specifikt i artikel 25, stk. 1, litra c), 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 sandsynligvis vil bringe den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser i fare.

35) De seneste data viser, at migrationssituationen i Unionen har forbedret sig betydeligt. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning har konstateret et kraftigt fald i antallet af ulovlige grænsepassager ved de ydre grænser i Unionen i 2024, herunder et fald på 78 % på Vestbalkanruten i 2024. I 2025 faldt antallet af ulovlige grænsepassager ifølge EU's integrerede situationsbevidsthed og analyse igen med 41 % i forhold til 2024 (fra 12 687 i 2025 til 21 637 i 2024). Desuden oplevede Østrig ifølge Eurostat-data et fald på 49 % i antallet af førstegangsasylansøgninger i 2024, og tallene fortsatte med at falde i 2025. Denne nedgang er et led i en bredere tendens, som skyldes en øget fælles indsats for at beskytte EU's ydre grænser, og kan ikke alene tilskrives Østrigs genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser.

36) Kommissionen understreger, at genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser ikke ændrer Østrigs forpligtelser i henhold til de gældende EU-retlige regler om asyl og tilbagesendelse. Genindførelsen af kontrol ved de indre grænser kan bidrage til at opdage ulovlige grænsepassager ind på en medlemsstats område, lette hurtige tilbagetagelser ved den indre grænse og sikre, at ulovlige bevægelser af ansøgere om international beskyttelse hurtigt opdages, hvilket muliggør en korrekt anvendelse af Dublinforordningens regler ([6]) om ansvarsfordelingen ved behandlingen af en asylansøgning. Underretningerne indeholder imidlertid kun begrænsede oplysninger om antallet af pågribelser og tilbagetagelser ved de forskellige dele af den indre grænse, som ville kunne begrunde forlængelsen af en genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser.

37) Genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser kan bidrage til pågribelsen af menneskesmuglere såvel som terrorister. De østrigske myndigheder har fremsat en legitim bekymring med hensyn til tilstedeværelsen af (lederne af) terrornetværk på østrigsk område og merværdien af en genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser som reaktion på, at medlemmerne af sådanne netværk rejser på tværs af de indre grænser. Underretningerne indeholder imidlertid utilstrækkelige oplysninger om pågribelsen af menneskesmuglere og terrorister ved de forskellige strækninger af den indre grænse, hvor der er genindført grænsekontrol. De østrigske myndigheder forklarer heller ikke, hvordan genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser suppleres af andre former for sikkerhedssamarbejde, såsom målrettede strafferetlige efterforskninger eller politikontroller med henblik på at optrevle netværk af menneskesmuglere eller terrorister.

38) Kommissionen bemærker, at underretningerne eller rapporterne ikke angiver specifikke grunde til valget af det geografiske og tidsmæssige omfang af afgørelsen om at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser. Der gives ingen forklaring på, hvordan den alvorlige trussel påvirker forskellige dele af den indre grænse, hvor der er genindført grænsekontrol. Der blev ikke givet nogen forklaring på, hvorfor en varighed på seks måneder snarere end en kortere periode blev anset for mest hensigtsmæssig i forbindelse med de første forlængelser, eller hvorfor en varighed på to måneder blev anset for mest hensigtsmæssig i forbindelse med de efterfølgende forlængelser.

III. ALTERNATIVE FORANSTALTNINGER

De østrigske myndigheders holdning

39) De østrigske myndigheder meddeler, at de har truffet flere alternative foranstaltninger. De har intensiveret politikontrollen og det bilaterale politisamarbejde i alle grænseområder. Dette omfatter udveksling af operationelle oplysninger samt fælles patruljering ved de indre landgrænser med Tjekkiet og Slovenien flere gange om måneden.

([6]) 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 (omarbejdning) (EUT L 180 af 29.6.2013, s. 31).

40) Østrig har politisamarbejdsaftaler med alle sine nabomedlemsstater. Det deltager i otte politisamarbejdscentre, hvoraf seks er beliggende ved de indre grænser, hvor kontrollen er genindført. Østrig har udstationeret faste politiforbindelsesofficerer i Prag og Bratislava.

41) Østrig har tilbagetagelsesaftaler med alle sine nabolande og samarbejder tæt med dem om tilbagetagelsen af irregulære migranter, der pågribes ved de indre grænser og på østrigsk område. De østrigske myndigheder har taget de første skridt til indgåelse af praktiske ordninger for anvendelsen af overførselsproceduren efter artikel 23a i Schengengrænsekodeksen.

42) Østrig håndterer proaktivt migrationsudfordringer i oprindelses- og transitlande gennem en række bilaterale foranstaltninger, såsom udsendelse af dokumentrådgivere, bilaterale grænsepolitioperationer og deltagelse i Frontexoperationer.

43) I 2018 blev grænsepolitienheden (PUMA) i det østrigske forbundspoliti oprettet. Det er en specialiseret politistyrke, der har til opgave at støtte migrations- og grænsekontroloperationer både på østrigsk område og ved de indre grænser, hvor kontrollen er genindført. PUMA-betjente er blevet indsat sammen med det ungarske grænsepoliti på ungarsk territorium ved den ungarsk-serbiske grænse.

Kommissionens bemærkninger

44) Kommissionen noterer sig Østrigs aktive anvendelse af alternative foranstaltninger, der ledsager og begrænser virkningerne af den genindførte grænsekontrol ved de indre grænser.

45) Kommissionen bemærker, at der findes tilbagetagelsesaftaler med alle nabolandene i Schengenområdet, men den råder ikke over tilstrækkelige oplysninger til at vurdere disse aftalers effektivitet i praksis. Den bemærker, at Østrig handler i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i EU-retten og i tråd med Den Europæiske Unions Domstols retspraksis vedrørende anvendelsen af Schengengrænsekodeksen og tilbagesendelsesdirektivet ([7]) ved de indre grænser, hvor kontrollen er genindført.

46) Østrig har deltaget aktivt i Europols aktiviteter til bekæmpelse af ulovlig migration og menneskesmugling, herunder inden for rammerne af European Migrant Smuggling Centre i Wien, EMPACT-taskforcen for Vestbalkan og den operationelle taskforce (OTF) »Pathfinder«.

47) Østrig håndterer proaktivt migrationsudfordringer i oprindelses- og transitlande. Østrigs deltagelse i Operation FOX ([8]) og oprettelsen af en særlig migrations- og grænseenhed i politiet (PUMA), som kan indsættes både på det nationale område og uden for Østrig, er eksempler på vellykkede alternative foranstaltninger, der tager sigte på at imødegå bekymringer vedrørende migration og sikkerhed. Kommissionen finder imidlertid, at de østrigske myndigheder har fremlagt utilstrækkelige oplysninger til at forklare, hvorfor PUMA-enhedens aktiviteter på østrigsk område ikke kan udgøre et tilstrækkeligt alternativ til genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser.

48) Kommissionen bemærker, at retten til at krydse den indre grænse på ethvert sted kun kan begrænses til udpegede grænseovergangssteder på grundlag af en genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser. Selv hvis der ikke er genindført grænsekontrol ved de indre grænser, kan de østrigske myndigheder imidlertid fortsat udøve offentlig myndighed, herunder beføjelser med henblik på at begrænse ulovlig migration i områder ved de indre grænser.

([7]) Domstolens dom af 21. september 2023, Association Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) m.fl. mod Ministre de l'Intérieur, sag C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

([8]) »Operation Fox« er navnet på det grænseoverskridende samarbejde mellem Østrig og Ungarn med henblik på at bekæmpe smuglingsaktiviteter, navnlig aktiviteter i tilknytning til ulovlig migration. Operationen omfatter en fælles indsats for at forhindre migranter og smuglere i at krydse den fælles grænse samt for at imødegå misbrug af asylsystemet.

IV. AFBØDENDE FORANSTALTNINGER

De østrigske myndigheders holdning

49) De østrigske myndigheder anfører, at de har truffet flere afbødende foranstaltninger. De er i konstant kontakt med Østrigs nabolande i Schengenområdet for at holde kontrollen på et minimum under hensyntagen til de sociale og økonomiske forbindelser mellem grænseregionerne. Der afholdes konsultationer før, under og efter gennemførelsen af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, hvor forbindelsesofficerer, den ansvarlige fagafdeling i forbundsministeriet, delstatspolitidirektoraterne, regionale enheder i nabolandene og politisamarbejdscentrene deltager.

50) Grænsekontrol ved de indre grænser finder sted i form af risikobaserede stikprøvekontroller og overvågning for at begrænse virkningerne af genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser for den grænseoverskridende trafik.

51) De østrigske myndigheder overvåger trafikstrømmene løbende og giver de rejsende oplysninger om trafiksituationen ved de indre grænser.

52) Ifølge de østrigske myndigheder har forsinkelser ved de indre grænser været begrænset til spidsbelastningsperioder og ferieperioder.

53) De østrigske myndigheder oplyser, at der kun er indgivet et begrænset antal klager som følge af øgede ventetider ved grænseovergangsstederne ved de indre grænser, og at der ikke er indgivet officielle klager over genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser.

Kommissionens bemærkninger

54) Underretningerne viser, at de østrigske myndigheder er fast besluttet på at sikre, at virkningerne af grænsekontrol ved de indre grænser forbliver begrænsede som krævet i artikel 26, stk. 3, i Schengengrænsekodeksen.

55) Østrig har med vejledning fra Kommissionen og i tæt samarbejde med sine nabomedlemsstater truffet foranstaltninger for at sikre en smidig trafikafvikling ved de indre landgrænseovergangssteder, hvor kontrollen er genindført.

56) Grænsekontrollen udføres målrettet og risikobaseret for at begrænse indvirkningen på grænseoverskridende rejser. Sådanne foranstaltninger bidrager til at afbøde virkningerne af kontrollen, men ændrer ikke ved de yderligere krav om at begrænse kontrollen i tid og omfang.

57) Østrig har underrettet om sine grænseregioner i henhold til artikel 42b i Schengengrænsekodeksen.

58) I de underretninger, som de østrigske myndigheder har indgivet, rettes der ikke særlig opmærksomhed mod de grænseregioner, der berøres af en genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, og det forklares ikke, 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, for at sikre en smidig afvikling af grænseoverskridende rejser. De rapporter, som de østrigske myndigheder har indgivet, indeholder imidlertid flere detaljer herom.

59) Kommissionen deler de betænkeligheder, som nabomedlemsstaterne har givet udtryk for inden for rammerne af høringsprocessen, nemlig at en mulig etablering af en mere permanent infrastruktur til gennemførelse af grænsekontrol ved de indre grænser ville være i strid med den midlertidige karakter af sådan kontrol, og påpeger, at artikel 24 i Schengengrænsekodeksen pålægger medlemsstaterne at fjerne hindringer ved vejovergangssteder.

V. HENSTILLINGER

60) 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 bekymringer vedrørende ulovlige bevægelser eller migrations- og sikkerhedsmæssige bekymringer i forbindelse med ulovlig migration – bekymringer, som Østrig har fremført som begrundelse for genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser.

61) 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 ([9]), som udgør en del af pagten om migration og asyl.

62) Sikkerhedshensyn er en af de grunde, som Østrig har anført som begrundelse for genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser. EU-retten indeholder allerede en bred vifte af redskaber, som kan bidrage til at imødegå de bekymringer, som de østrigske 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 ([10]). Idriftsættelsen af EES og ETIAS vil yderligere styrke sikkerheden ved de ydre grænser ([11]).

63) Kommissionen opfordrer de østrigske myndigheder til yderligere at udvikle deres samarbejde og udveksling af oplysninger med Tjekkiet, Slovakiet, Ungarn og Slovenien, herunder gennem en hensigtsmæssig revision af eksisterende bilaterale tilbagetagelsesaftaler eller -ordninger og/eller indgåelse af praktiske ordninger for anvendelsen af overførselsproceduren efter artikel 23a i Schengengrænsekodeksen.

64) Østrig bør fortsat bygge videre på sit vellykkede samarbejde med medlemsstater og tredjelande i regionen inden for rammerne af tilgangen, hvor ruten ses som en helhed. Kommissionen opfordrer de østrigske myndigheder til yderligere at udvikle det fælles operationelle samarbejde mellem grænsevagtmyndighederne og andre retshåndhævende myndigheder, herunder gennem fælles og blandede patruljer. Som en prioritet bør Østrig ajourføre eksisterende bilaterale traktater om politisamarbejde med sine nabomedlemsstater.

65) Kommissionen anbefaler, at Østrig afhjælper 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, at betingelserne for lovligt ophold på området er opfyldt, eller begrænsninger ved anvendelsen af teknologiske midler, såsom nummerpladegenkendelse, ved de indre grænser med henblik på migrationsforvaltning.

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

67) De østrigske 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 og gøre fuld brug af de tilgængelige alternative foranstaltninger, der er fastlagt i Kommissionens henstilling (EU) 2024/268 ([12]), og af mulighederne i Schengengrænsekodeksen. Disse foranstaltninger bør styrke og supplere eksisterende foranstaltninger.

([9]) 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.

([10]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/982 af 13. marts 2024 om automatiseret søgning og udveksling af data med henblik på politisamarbejde (Prüm II-forordningen), EUT L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj) og 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) og 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 (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).

([11]) 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) og 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).

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

68) Kommissionen finder, at det vellykkede samarbejde med nabomedlemsstater og tredjelande samt anvendelsen af alternative foranstaltninger udgør et solidt grundlag, som Østrig nu kan bygge videre på med henblik på en gradvis ophævelse af grænsekontrol ved de indre grænser, uden at landet behøver at gå på kompromis med 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