Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2026/4252

4.8.2026

ADVIES VAN DE COMMISSIE

van 2 juni 2026

over de noodzaak en evenredigheid van de herinvoering van grenstoezicht door Oostenrijk aan zijn landgrenzen met Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië overeenkomstig artikel 27 bis, lid 3, van Verordening (EU) 2016/399 (Schengengrenscode)

(Slechts de tekst in de Duitse taal is authentiek)

(C/2026/4252)

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

(6) Bij brief van 16 oktober 2024 hebben de Oostenrijkse autoriteiten kennisgegeven van de herinvoering van grenstoezicht op grond van artikel 25 bis van de Schengengrenscode aan de landbinnengrenzen met Tsjechië en Slowakije voor een periode van zes maanden, van 16 oktober tot en met 15 april 2025. Bij brief van 15 april 2025 hebben de Oostenrijkse autoriteiten kennisgegeven van de verlenging van deze herinvoering met nog eens zes maanden, van 16 april 2025 tot en met 15 oktober 2025. Bij brief van 15 oktober 2025 hebben de Oostenrijkse autoriteiten kennisgegeven van een tweede verlenging van deze herinvoering met nog eens twee maanden, van 16 oktober en met 15 december 2025.

[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 11 november 2024 hebben de Oostenrijkse autoriteiten kennisgegeven van de herinvoering van grenstoezicht op grond van artikel 25 bis van de Schengengrenscode aan de landbinnengrenzen met Hongarije en Slovenië voor een periode van zes maanden, met ingang van de volgende dag. Bij brief van 9 mei 2025 hebben de Oostenrijkse autoriteiten kennisgegeven van de verlenging van deze herinvoering met nog eens zes maanden, van 12 mei tot en met 11 november 2025. Bij brief van 15 oktober 2025 hebben de Oostenrijkse autoriteiten kennisgegeven van een tweede verlenging van deze herinvoering om dezelfde redenen met nog eens één maand en drie dagen, van 12 november 2025 tot en met 15 december 2025.

(8) Bij brief van 10 december 2025 hebben de Oostenrijkse autoriteiten kennisgegeven van een derde verlenging van de herinvoering van grenstoezicht aan de landbinnengrenzen van Oostenrijk met Tsjechië en Slowakije en met Hongarije en Slovenië voor nog eens zes maanden, van 16 december 2025 tot en met 15 juni 2026.

(9) Bij brief van 8 januari 2026 en in overeenstemming met artikel 33, lid 2, van de Schengengrenscode, heeft Oostenrijk twee verslagen over de herinvoering van binnengrenstoezicht ingediend op basis van artikel 33, lid 2, van de Schengengrenscode. Het eerste verslag had betrekking op de herinvoering van grenstoezicht aan de landbinnengrenzen van Oostenrijk met Slovenië en Hongarije voor de periode van 12 november 2024 tot en met 11 november 2025. Het tweede verslag had betrekking op de herinvoering van grenstoezicht aan de landbinnengrenzen van Oostenrijk met Tsjechië en Slowakije voor de periode van 16 oktober 2024 tot en met 15 oktober 2025.

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

(11) Op 5 juni 2025 heeft een Schengenevaluatieteam de landbinnengrens tussen Oostenrijk en Slovenië bezocht in het kader van de periodieke evaluatie van Oostenrijk in het kader van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme.

(12) 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.

(13) 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 Tsjechië en Slowakije betrof dit de kennisgeving die op 15 april 2025 werd ingediend. Voor de verlenging van het grenstoezicht aan de landbinnengrenzen met Hongarije en Slovenië betrof dit de kennisgeving die op 9 mei 2025 werd ingediend.

(14) Na een beoordeling van alle bovengenoemde kennisgevingen en de verslagen, aangevuld met de door Oostenrijk in het kader van de overlegprocedure verstrekte informatie en andere openbaar beschikbare documenten, stelt de Commissie het navolgende advies vast.

BEOORDELING VAN DE KENNISGEVINGEN EN DE VERSLAGEN

I. FORMELE VEREISTEN

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

(16) 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.

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

(17) De Commissie merkt op dat de kennisgevingen van de herinvoering van binnengrenstoezicht en de verlengingen daarvan vanwege de "dynamische situatie" en het streven om "de meest recente informatie en beoordeling" te verstrekken minder dan vier weken vóór de inwerkingtreding ervan zijn gedaan. De Commissie benadrukt dat alleen van de verplichting tot tijdige kennisgeving kan worden afgeweken indien de omstandigheden die de aanleiding vormen voor herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen minder dan vier weken vóór de geplande herinvoering bekend worden aan de lidstaat.

(18) De Commissie merkt op dat de duur van de tweede verlenging van de herinvoering van grenstoezicht aan de landbinnengrenzen van Oostenrijk met Tsjechië en Slowakije en met Hongarije en Slovenië, korter is dan die van de voorgaande herinvoeringen. De Oostenrijkse autoriteiten hebben aangegeven dat zij tijdens deze periode alle herinvoeringen van binnengrenstoezicht zouden evalueren en de data waarop dit binnengrenstoezicht zou verstrijken, mogelijk op elkaar zouden afstemmen, hetgeen zij hebben gedaan door middel van hun kennisgeving van een derde verlenging aan de landbinnengrenzen met Tsjechië en Slowakije en met Hongarije en Slovenië van 10 december 2025.

(19) 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]).

(20) Krachtens artikel 27, lid 2, van de Schengengrenscode zijn de lidstaten verplicht om in situaties waarin het grenstoezicht al zes maanden van kracht is, in alle volgende kennisgevingen een risicobeoordeling op te nemen waarin de omvang en de verwachte ontwikkeling van de ernstige bedreiging worden omschreven.

(21) Hoewel het voor de nationale autoriteiten moeilijk kan zijn een precieze beoordeling te verstrekken van de omvang en verwachte duur van de ernstige bedreiging, doordat de situatie op het terrein zich snel kan ontwikkelen en moeilijk te voorspellen kan zijn, wijst de Commissie op het belang van de verplichting op grond van artikel 27, lid 2, van de Schengengrenscode om op het moment van de kennisgeving van een herinvoering of de verlenging daarvan een risicobeoordeling van de ernstige bedreiging te maken waarin rekening is gehouden met trends in de ontwikkeling van de ernstige bedreiging gedurende de vorige periode van herinvoering van binnengrenstoezicht en waarbij gebruik is gemaakt van op het nationale niveau en door de relevante agentschappen van de Unie opgestelde risicoanalyses.

(22) De Commissie merkt op dat het verslag over de herinvoering en verlenging van binnengrenstoezicht op basis van artikel 33, lid 2, van de Schengengrenscode op 16 oktober 2025 moest worden ingediend voor de herinvoering van binnengrenstoezicht aan de Oostenrijkse grenzen met Tsjechië en Slowakije en op 12 november 2025 voor de herinvoering van binnengrenstoezicht aan de Oostenrijkse grenzen met Hongarije en Slovenië. Beide verslagen zijn op 8 januari 2026 ingediend.

(23) Voor de verslagen 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 Oostenrijkse autoriteiten

(24) De Oostenrijkse autoriteiten beroepen zich op het bestaan van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid als gevolg van uitdagingen op het gebied van migratie en veiligheid. De herinvoering van binnengrenstoezicht moet de druk op de openbare diensten en de sociale samenhang aanpakken die het gevolg is van de aanhoudend grote aantallen asielzoekers en irreguliere migranten, waaronder Oekraïense onderdanen die tijdelijke bescherming genieten.

([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).

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

(25) Wat de veiligheidssituatie betreft, wijzen de Oostenrijkse autoriteiten op de mondiale veiligheidsontwikkelingen, waaronder de aanhoudende agressieoorlog van Rusland tegen Oekraïne en de situatie in het Midden-Oosten. Daarnaast wordt Oostenrijk geconfronteerd met een hoog terroristisch dreigingsniveau als gevolg van de toename van islamistisch extremisme in Oostenrijk door de aanwezigheid van terroristische netwerken op zijn grondgebied, met name uit de Westelijke Balkan, waarvan de leden de binnengrenzen overschrijden.

(26) Wat de migratiesituatie betreft, zijn de Oostenrijkse autoriteiten van mening dat, zolang het asiel- en migratiepact niet volledig is uitgevoerd, tekortkomingen in het asielstelsel en het beheer van de buitengrenzen de herinvoering van binnengrenstoezicht noodzakelijk en evenredig maken.

In dit verband wijzen de Oostenrijkse autoriteiten op:

— het geringe percentage Dublinoverdrachten, doordat het niet mogelijk is om Dublin-terugkeeroperaties uit te voeren naar verantwoordelijke lidstaten;

— de noodzaak om de neerwaartse trend in het aantal onrechtmatige grensoverschrijdingen te bestendigen en de verwachte toename langs de kustroute van de Westelijke Balkan in 2025 aan te pakken;

— de aanhoudende instabiliteit in Afghanistan, Turkije, Sub-Saharaans Afrika en Noord-Afrika, alsook in Syrië, die leidt tot aanhoudende druk op de buitengrenzen van de EU;

— de significante resultaten van het onderzoek naar mensensmokkel als gevolg van de herinvoering van het binnengrenstoezicht.

(27) De Oostenrijkse autoriteiten geven aan dat de herinvoering van binnengrenstoezicht de enige manier is om het overschrijden van binnengrenzen buiten de aangewezen grensdoorlaatposten te verbieden, zodat het Oostenrijkse leger onder toezicht van de grenspolitie de bewaking tussen de grensdoorlaatposten kan verzekeren.

(28) Volgens de Oostenrijkse wetgeving stelt alleen de herinvoering van de binnengrenscontrole de Oostenrijkse grenspolitie in staat om inreis- en identiteitscontroles uit te voeren in verband met het (voornemen tot) overschrijden van de binnengrens.

(29) De Oostenrijkse autoriteiten stellen dat het toezicht aan de binnengrenzen tot een minimum beperkt is en plaatsvindt op niet-systematische, risicogebaseerde wijze, in de vorm van gerichte steekproefsgewijze controles.

Opmerkingen van de Commissie

(30) De Oostenrijkse 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 binnengrenstoezicht noodzakelijk en evenredig is.

(31) Hoewel de moeilijke mondiale veiligheidssituatie aanleiding kan geven tot ernstige bezorgdheid over de nationale veiligheid van de lidstaten, zou de kennisgeving een aanvullende analyse kunnen bevatten waarin wordt uitgelegd hoe de mondiale veiligheidssituatie Oostenrijk specifiek treft en hoe het instrument van binnengrenstoezicht kan dienen om deze ernstige bedreiging aan te pakken.

(32) In de beoordeling van de ernstige bedreiging voor de openbare orde en de nationale veiligheid wordt niet uitgelegd hoe verschillende delen van de Oostenrijkse binnengrenzen door deze bedreigingen worden getroffen.

(33) De Commissie erkent dat Oostenrijk wordt geconfronteerd met een complexe migratiesituatie, zoals blijkt uit gegevens over het totale aantal asielverzoeken, met inbegrip van verzoeken die na illegale 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 Oostenrijk om adequate opvangvoorzieningen te bieden aan verzoekers om internationale bescherming.

(34) Niet-toegestane secundaire verplaatsingen van onderdanen van derde landen kunnen een reden 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.

(35) Uit recente gegevens blijkt dat de migratiesituatie in de Unie aanzienlijk is verbeterd. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap heeft in 2024 een scherpe daling geconstateerd van het aantal onrechtmatige grensoverschrijdingen aan de buitengrenzen van de Unie, waaronder een daling van 78 % op de Westelijke Balkanroute in 2024. Volgens de geïntegreerde situatiekennis en -analyse van de EU is het aantal onrechtmatige grensoverschrijdingen in 2025 opnieuw gedaald, met 41 % ten opzichte van 2024 (van 12 687 in 2025 tot 21 637 in 2024). Bovendien kende Oostenrijk volgens Eurostat-gegevens in 2024 een daling van 49 % in het aantal eerste asielaanvragen en daalden de cijfers in 2025 verder. 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 Oostenrijk.

(36) De Commissie benadrukt dat de herinvoering van binnengrenstoezicht geen afbreuk doet aan de verplichtingen van Oostenrijk uit hoofde van de toepasselijke regels van het EU-recht inzake asiel en terugkeer. De herinvoering van binnengrenstoezicht kan bijdragen tot de opsporing van onrechtmatige grensoverschrijdingen naar het grondgebied van een lidstaat, snelle overnames aan de binnengrens vergemakkelijken en ervoor zorgen dat niet-toegestane verplaatsingen van verzoekers om internationale bescherming snel worden ontdekt, waardoor de regels van de Dublinverordening ([6]) inzake de toewijzing van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek correct kunnen worden toegepast. De kennisgevingen bevatten echter slechts beperkte informatie over de aantallen aanhoudingen en overnames aan de verschillende delen van de binnengrens die de verlenging van een herinvoering van binnengrenstoezicht zouden rechtvaardigen.

(37) De herinvoering van binnengrenstoezicht kan helpen om mensensmokkelaars en terroristen aan te houden. De Oostenrijkse autoriteiten hebben een legitieme zorg geuit met betrekking tot de aanwezigheid van (de leiders van) terroristische netwerken op Oostenrijks grondgebied en hebben gewezen op de toegevoegde waarde van een herinvoering van binnengrenstoezicht als reactie op de verplaatsingen van de leden van dergelijke netwerken over de binnengrenzen. De kennisgevingen bevatten echter onvoldoende informatie over de aanhouding van mensensmokkelaars en terroristen aan de verschillende delen van de heringevoerde binnengrens. De Oostenrijkse autoriteiten leggen evenmin uit hoe de herinvoering van binnengrenstoezicht wordt aangevuld met andere vormen van veiligheidssamenwerking, zoals gerichte strafrechtelijke onderzoeken of politiecontroles die erop gericht zijn netwerken van mensensmokkelaars of terroristen te ontmantelen.

(38) De Commissie merkt op dat in de kennisgevingen en de verslagen geen specifieke redenen worden vermeld voor de keuze van de geografische en temporele reikwijdte van het besluit tot herinvoering van binnengrenstoezicht. Er wordt niet uitgelegd hoe de ernstige bedreiging van invloed is op de verschillende delen van de binnengrens waar opnieuw binnengrenstoezicht is ingevoerd. Er werd geen uitleg gegeven over de reden waarom een periode van zes maanden, in plaats van een kortere periode, in het geval van de eerste verlengingen het meest geschikt werd geacht, of waarom een verlenging van twee maanden in het geval van de tweede verlengingen het meest geschikt werd geacht.

III. ALTERNATIEVE MAATREGELEN

Standpunt van de Oostenrijkse autoriteiten

(39) De Oostenrijkse autoriteiten delen mee dat zij verschillende alternatieve maatregelen hebben genomen. Zij hebben de politiecontroles en de bilaterale politiesamenwerking in alle grensgebieden geïntensiveerd. Dit omvat de uitwisseling van operationele informatie en meerdere gezamenlijke patrouilles per maand aan de landbinnengrenzen met Tsjechië en Slovenië.

([6]) 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 (herschikking) (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31).

(40) Oostenrijk heeft overeenkomsten inzake politiesamenwerking gesloten met al zijn buurlanden. Het neemt deel aan acht centra voor politiële samenwerking, waarvan er zes aan de heringevoerde binnengrenzen zijn gevestigd. Oostenrijk heeft permanente politieverbindingsfunctionarissen gestationeerd in Praag en Bratislava.

(41) Oostenrijk heeft overnameovereenkomsten gesloten met al zijn buurlanden en werkt nauw samen bij de overname van irreguliere migranten die aan de binnengrenzen en op Oostenrijks grondgebied zijn aangehouden. De Oostenrijkse autoriteiten hebben de eerste stappen gezet om praktische regelingen te treffen voor de toepassing van de overdrachtsprocedure op grond van artikel 23 bis van de Schengengrenscode.

(42) Oostenrijk pakt migratie-uitdagingen in de landen van herkomst en doorreis proactief aan door middel van diverse bilaterale maatregelen, zoals de inzet van documentadviseurs, bilaterale operaties van de grenspolitie en deelname aan Frontex-operaties.

(43) In 2018 werd de grenspolitie-eenheid (PUMA) binnen de Oostenrijkse federale politie opgericht. Het is een gespecialiseerde politietaskforce die verantwoordelijk is voor de ondersteuning van operaties op het gebied van migratie en grenstoezicht, zowel op het grondgebied als aan de binnengrenzen waar het toezicht opnieuw is ingevoerd. PUMA-agenten zijn samen met de Hongaarse grenspolitie ingezet op Hongaars grondgebied aan de Hongaars-Servische grens.

Opmerkingen van de Commissie

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

(45) De Commissie neemt kennis van het feit dat er overnameovereenkomsten bestaan met alle aangrenzende Schengenlanden, maar beschikt niet over voldoende informatie om de doeltreffendheid van deze overeenkomsten in de praktijk te beoordelen. Zij stelt vast dat Oostenrijk aan de binnengrenzen waar het toezicht is heringevoerd, handelt in overeenstemming met de desbetreffende regels van het EU-recht en met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie over de toepassing van de Schengengrenscode en de terugkeerrichtlijn ([7]).

(46) Oostenrijk heeft actief deelgenomen aan Europol-activiteiten ter bestrijding van illegale migratie en mensensmokkel, onder meer binnen het Europees Centrum tegen migrantensmokkel in Wenen, de Empact-taskforce Westelijke Balkan en de operationele taskforce (OTF) “Pathfinder”.

(47) Oostenrijk pakt migratie-uitdagingen in de landen van herkomst en doorreis proactief aan. De deelname van Oostenrijk aan Operatie FOX ([8]) en de oprichting van een speciale migratie- en grenseenheid binnen de politie (PUMA) die zowel op het nationale grondgebied als buiten Oostenrijk kan optreden, zijn voorbeelden van geslaagde alternatieve maatregelen om migratie- en veiligheidsproblemen aan te pakken. De Commissie is echter van mening dat de Oostenrijkse autoriteiten onvoldoende informatie hebben verstrekt om te verklaren waarom de activiteiten van de PUMA-eenheid op Oostenrijks grondgebied geen voldoende alternatief bieden voor de herinvoering van binnengrenstoezicht.

(48) De Commissie merkt op dat het recht om de binnengrens op eender welk punt te overschrijden alleen tot aangewezen grensdoorlaatposten mag worden beperkt op basis van een herinvoering van binnengrenstoezicht. Zelfs zonder herinvoering van binnengrenstoezicht kunnen de Oostenrijkse autoriteiten evenwel overheidsgezag blijven uitoefenen, bijvoorbeeld om illegale migratie terug te dringen in gebieden aan de binnengrenzen.

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

([8]) “Operatie Fox” is de naam van de grensoverschrijdende samenwerking tussen Oostenrijk en Hongarije ter bestrijding van smokkel, met name in verband met illegale migratie. Bij de operatie worden gezamenlijke inspanningen geleverd om de verplaatsing van migranten en smokkelaars over de gemeenschappelijke grens te voorkomen, alsook om asielmisbruik aan te pakken.

IV. MITIGERENDE MAATREGELEN

Standpunt van de Oostenrijkse autoriteiten

(49) De Oostenrijkse autoriteiten delen mee dat zij verschillende beperkende maatregelen hebben genomen. Ten eerste houden zij voortdurend contact met de aan Oostenrijk grenzende Schengenlanden om het toezicht tot een minimum te beperken, rekening houdend met de sociale en economische banden tussen grensregio's. Vóór, tijdens en na de tenuitvoerlegging van de herinvoering van binnengrenstoezicht vindt overleg plaats met verbindingsfunctionarissen, de verantwoordelijke gespecialiseerde afdeling bij het federaal ministerie, de directoraten van de staatspolitie, de eenheden van de aangrenzende regio's en de centra voor politiële samenwerking.

(50) Het toezicht aan de binnengrenzen vindt plaats in de vorm van op risicoanalyses gebaseerde steekproefsgewijze controles en bewaking, zodat het effect van de herinvoering van het binnengrenstoezicht op het grensoverschrijdende verkeer wordt beperkt.

(51) De Oostenrijkse autoriteiten houden de verkeersstromen voortdurend in de gaten en verstrekken reizigers informatie over de verkeerssituatie aan de binnengrenzen.

(52) Volgens de Oostenrijkse autoriteiten blijven de vertragingen aan de binnengrens beperkt tot de spitsuren en de vakantieperiode.

(53) De Oostenrijkse autoriteiten melden slechts een beperkt aantal klachten over langere wachttijden aan de binnengrens bij de grensdoorlaatposten en geen officiële klachten over de herinvoering van binnengrenstoezicht.

Opmerkingen van de Commissie

(54) Uit de kennisgevingen van de Oostenrijkse autoriteiten blijkt dat zij vastbesloten zijn ervoor te zorgen dat de gevolgen van het binnengrenstoezicht beperkt blijven, zoals vereist op grond van artikel 26, lid 3, van de Schengengrenscode.

(55) Oostenrijk heeft onder leiding van de Commissie en in nauwe samenwerking met zijn buurlanden maatregelen genomen om de doorstroming van het verkeer te waarborgen aan de doorlaatposten aan de landbinnengrenzen waar het toezicht opnieuw is ingevoerd.

(56) Het grenstoezicht vindt op gerichte en risicogebaseerde wijze plaats om de gevolgen voor het grensoverschrijdende verkeer te beperken. Deze maatregelen helpen de effecten van het toezicht te beperken, maar hebben geen invloed op de aanvullende vereisten om de duur en de omvang van het toezicht te beperken.

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

(58) In de door de Oostenrijkse autoriteiten ingediende kennisgevingen wordt geen specifieke aandacht besteed aan de grensregio's waar opnieuw toezicht aan de binnengrenzen is ingevoerd en wordt niet toegelicht 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. De door de Oostenrijkse autoriteiten ingediende verslagen bevatten in dit opzicht wel nadere informatie.

(59) De Commissie deelt de bezorgdheid die de aangrenzende lidstaten in het kader van de overlegprocedure hebben geuit, namelijk dat de mogelijke aanleg van meer permanente infrastructuur voor de uitvoering van het binnengrenstoezicht in tegenspraak zou zijn met het tijdelijke karakter van dat toezicht, en wijst erop dat artikel 24 van de Schengengrenscode de lidstaten verplicht om belemmeringen aan wegdoorlaatposten te verwijderen.

V. AANBEVELINGEN

(60) 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 of over migratie- en veiligheidskwesties in verband met illegale migratie aan te pakken — punten van zorg die Oostenrijk naar voren heeft gebracht als rechtvaardiging voor de herinvoering van binnengrenstoezicht.

(61) De Commissie wijst erop dat op grond van de screeningverordening ([9]), 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.

(62) Veiligheidsoverwegingen zijn een van de redenen die Oostenrijk aanvoert om de herinvoering van binnengrenstoezicht te rechtvaardigen. Het Unierecht biedt al een brede waaier van instrumenten om de problemen die de Oostenrijkse autoriteiten aankaarten, te helpen aanpakken. De lidstaten moeten de bestaande mechanismen ten volle gebruiken om de veiligheid en de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving te verbeteren. Het betreft onder meer de Prüm II-verordening, het nieuwe Schengeninformatiesysteem en de nieuwe regelgeving inzake op voorhand af te geven passagiersgegevens en persoonsgegevens van passagiers ([10]). De inwerkingtreding van het EES en Etias zal de buitengrenzen verder beveiligen ([11]).

(63) De Commissie spoort de Oostenrijkse autoriteiten ertoe aan om hun samenwerking en informatie-uitwisseling met Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië verder te ontwikkelen, onder meer door de bestaande bilaterale overnameovereenkomsten of -regelingen op passende wijze te herzien en/of praktische regelingen te treffen voor de toepassing van de overdrachtsprocedure op grond van artikel 23 bis van de Schengengrenscode.

(64) Oostenrijk moet voortbouwen op zijn geslaagde samenwerking met lidstaten en derde landen in de regio in het kader van de zogenaamde volledige-routeaanpak. Zij moedigt de Oostenrijkse autoriteiten aan om de gezamenlijke operationele samenwerking tussen grensbewakingsautoriteiten en andere rechtshandhavingsinstanties verder te ontwikkelen, onder meer door middel van gezamenlijke en gemengde patrouilles. Oostenrijk moet bij voorrang de bestaande bilaterale verdragen inzake politiële samenwerking met de naburige lidstaten actualiseren.

(65) De Commissie beveelt Oostenrijk aan om alle juridische of operationele belemmeringen weg te nemen 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 legaal verblijf op het grondgebied is voldaan, of het gebruik van technologische middelen, zoals kentekenplaatherkenning, aan de binnengrenzen met het oog op migratiebeheer.

(66) 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 en migratiebeheersing te waarborgen, waarvoor het niet nodig is opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren.

(67) De Oostenrijkse 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 ([12]) en de mogelijkheden in het kader van de Schengengrenscode ten volle benutten. Deze maatregelen moeten de bestaande maatregelen versterken en aanvullen.

([9]) 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 PB L, 2024/1356 van 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj.

([10]) Verordening (EU) 2024/982 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 betreffende de geautomatiseerde gegevensbevraging en -uitwisseling ten behoeve van politiële samenwerking (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 (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 (PB L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([11]) Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreissysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandhavingsdoeleinden (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) (PB L 236 van 19.9.2018, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

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

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

Gedaan te Brussel, 2 juni 2026.

Voor de Commissie
Magnus BRUNNER
Lid van de Commissie