

Reactie op Commissiemededeling Staat van Schengenrapport 2026 en Opinie over de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de herinvoering van de binnengrenscontroles

Commissiemededeling Staat van Schengenrapport 2026

Op 18 mei jl. heeft de Commissie haar jaarlijkse rapport over de Staat van het Schengengebied uitgebracht. Het Staat van Schengenrapport (SoS) geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen en aandachtspunten binnen het Schengengebied. De Commissie stelt dat de stappen die de afgelopen jaren zowel op nationaal als op Europees niveau gezet zijn ten aanzien van migratie- en grensbeheer hebben geleid tot een daling van het aantal irreguliere aankomsten en secundaire bewegingen, versterking van grensoverschrijdende samenwerking en een hoger percentage terugkeer. Tegelijk merkt de Commissie op dat tekortkomingen in het Schengengebied met urgentie geadresseerd moeten worden, ook met het oog op het complexe veiligheidslandschap en de hedendaagse geopolitieke context. De Commissie roept voor het komende jaar op dat de behaalde resultaten verder versterkt worden, tekortkomingen worden geadresseerd en de paraatheid verbeterd. Daarnaast ziet de Commissie ook een belangrijke rol van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) om verdere investeringen in het versterken van het Schengengebied mogelijk te maken.

In het rapport staat de Commissie stil bij ontwikkelingen op visumbeleid, buitengrensbeheer, terugkeer en interne veiligheid. Daarnaast gaat het rapport in op de Schengengovernance, waaronder implementatie van het Schengen *acquis* en eventuele uitbreiding van het Schengengebied. Ten aanzien van visa staat de Commissie met name stil bij de in januari gepresenteerde EU Visumstrategie en de daarin aangekondigde maatregelen, zoals de herziening van de Visumcode, samenwerking met derde landen voor het aantrekken van talent en aanbevelingen voor het terugbrengen van wachttijden voor visumaanvragen¹. Op buitengrensbeheer stelt de Commissie dat, hoewel de Europese buitengrenzen worden versterkt met de uitrol van het Entry/Exit Systeem (EES) en de verdere ontwikkeling van innovatieve grenssystemen, er nog winst te behalen is op buitengrenscontroles, surveillance en paraatheid. Dit ziet specifiek op de inzet van voldoende gekwalificeerd personeel en middelen voor het uitvoeren van grenscontroles; het versterken van het informatiebeeld door de implementatie van EUROSUR, waardoor migratiebewegingen, smokkelnetwerken en opkomende ontwikkelingen en dreigingen sneller en beter in kaart kunnen worden gebracht en de ontwikkeling van noodplannen om voorbereid te zijn op een eventuele groot aantal aankomsten van derdelanders. Op dit laatste punt stelt de Commissie dat het beeld van de Lidstaten uiteenloopt en dat deze plannen niet enkel moeten gaan over grensbeheer, maar ook andere beleidsterreinen moet integreren, met name terugkeer. Verder benadrukt de Commissie dat het van belang is dat lidstaten vanaf de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact (hierna: Pact) de Screeningverordening volledig geïmplementeerd hebben. Ten aanzien van het terugkeerpercentage constateert de Commissie dat er, hoewel het percentage is gestegen naar 28% is, verdere inzet nodig is om terugkeer vanuit de EU te bevorderen. Zorgpunten zijn met name de tijdige vaststelling van terugkeerbesluiten, het stroomlijnen van procedures, het nemen van adequate maatregelen ter voorkoming van onderduiken en secundaire migratie. Onderdeel van de aanbevelingen van de Commissie op dit punt zijn het versterken van de operationele capaciteit, waaronder voldoende personeel en digitalisering van de relevante systemen. Op het laatste punt zal de Commissie nog in 2026 met een voorstel komen. Daarnaast onderstreept de Commissie het belang van het waarborgen van fundamentele rechten en effectieve implementatie van de asielgrensprocedure onder het Pact.

Op het gebied van interne veiligheid benoemt de Commissie een aantal uitdagingen die naar voren komen bij Schengenevaluaties van lidstaten. De Commissie constateert dat de interne veiligheidssamenwerking van Schengen essentieel is, maar operationeel achterblijft: ondanks voortgang met de Richtlijn Informatie-uitwisseling en SIENA blijven *Single Point of Contacts* in 2025 achter, SIS functionaliteiten (biometrie, vingerafdrukken, delen van terrorisme- gerelateerde hits met Europol) worden niet optimaal benut en personele/technische tekorten beperken de

¹ Kamerstukken II, 32317, nr. 995

continuïteit en kwaliteit van de uitwisseling van informatie. Daarnaast stelt de Commissie dat de juridische/institutionele basis voor grensoverschrijdende politiesamenwerking op orde is, maar het potentieel hiervan operationeel onbenut blijft. *Police Cooperation Centres* (PCC's) functioneren vooral als informatierelais, in plaats van als operationele facilitatoren. Om dit te verbeteren heeft de Commissie een informeel netwerk van experts opgericht ten behoeve van grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rechtshandhaving. Ook zal de Commissie een studie uitvoeren om bestaande samenwerkingen in kaart te brengen. Daarnaast doet de Commissie de aanbeveling dat (in lijn met de EU-veiligheidsstrategie) een stevigere juridische basis en versterking van het Europol-mandaat nodig zijn voor betere operationele samenwerking. In 2025 verlengden tien lidstaten binnengrenscontroles vanwege migratie- en veiligheidszorgen. De Commissie benadrukt dat Schengen significant bijdraagt aan het functioneren van de interne markt en concludeert dat effectievere alternatieven voor binnengrenscontroles beschikbaar zijn, zoals versterkte operationele samenwerking tussen nationale autoriteiten, informatie-uitwisseling en controles op het grondgebied (zoals Mobiel Toezicht Veiligheid). De overdrachtsprocedure kan terugkeer van in grensgebieden aangetroffen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen versnellen wanneer lidstaten praktische afspraken maken, aldus de Commissie. Ook stelt de Commissie dat de implementatie van het EES en het Migratiepact bijdragen aan de structurele omstandigheden waarin binnengrenscontroles geleidelijk opgeheven kunnen worden te heffen. De Commissie zal in de tweede helft van dit jaar een studie uitbrengen over de baten van het Schengengebied en de kosten van de herinvoering van binnengrenscontroles door Lidstaten. Ten aanzien van Schengen *governance* stelt de Commissie dat lidstaten op nationaal niveau hun algehele coördinatie moeten verbeteren, wat moet leiden tot betere aansluiting tussen de verschillende onderdelen van de implementatie van het Schengen *acquis* en betere opvolging ten aanzien van onderdelen waar het *acquis* onvoldoende wordt geïmplementeerd. Dit moet er ook aan bijdragen dat lidstaten meer strategisch aanspraak kunnen maken op EU-financiering. Ook staat de Commissie stil bij het Schengentoetredingsproces van Cyprus, waarbij de Commissie aangeeft dat Cyprus significante stappen heeft gezet in voorbereiding tot volledige toetreding tot het Schengengebied. Ook onderstreept de Commissie de voortgang die Ierland heeft geboekt in het toepassen van het Schengenkader op het gebied van interne veiligheid. Daarnaast roept de Commissie op om Schengentoetreding een systematisch onderdeel te maken van het toetredingsproces voor kandidaatlidstaten.

De Commissie verwijst dit jaar voor het eerst in de voetnoten naar voor welke lidstaten de aandachtspunten gelden. Voor Nederland benoemt de Commissie het vervolledigen van de noodplannen, de beroepsprocedure bij terugkeerbesluiten en informatie-uitwisseling, specifiek t.a.v. registraties in het SIS en voldoende capaciteit.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet vindt het positief dat de Commissie duidelijk in kaart heeft gebracht waar de belangrijkste aandachtspunten liggen en verwijst naar de specifieke lidstaten die meer inspanningen zouden moeten verrichten.

De aandachtspunten die de Commissie in de voetnoten benoemt ten aanzien van Nederland zijn bekend en is het kabinet al langere tijd mee aan de slag. Onder coördinatie van de KMar wordt gewerkt aan een herijking van het nationale noodplan voor buitengrensbeheer. Daarbij is het streven om dit voor het einde van deze zomer af te ronden. De aanbevelingen op het gebied van de beroepsprocedure zijn inmiddels afgehandeld. Met de implementatie van het EES is de verwachting dat ook de aandachtspunten op SIS zullen zijn geadresseerd. Daarnaast worden terrorisme-gerelateerde hits door het nationale SIRENE Bureau met Europol gedeeld. Hiertoe zijn processen ingericht en werkafspraken vastgesteld. Kwaliteitscontrole hierop vindt maandelijks plaats. Met betrekking tot de capaciteitsuitdagingen zijn reeds mitigerende maatregelen genomen binnen de kanalen voor internationale politieke informatie-uitwisseling. Denk hierbij aan een aangescherpte prioriteitsverbeteringstelling. Ten aanzien van de gestelde onderbenutting van samenwerking tussen politiediensten wijst het kabinet op de samenwerking die Nederland reeds heeft met o.a. België en Duitsland. Het kabinet verwelkomt dan ook dat de Commissie in kaart zal

brengen wat de Lidstaten reeds doen op dit gebied. Het kabinet verwacht met al deze maatregelen de aandachtspunten van de Commissie adequaat te adresseren.

Met betrekking tot visa kijkt het kabinet uit naar het voorstel van de Commissie voor de herziening van de Visumcode en hoopte dat het voorstel voorziet in het sneller kunnen nemen van visumbeperkingen bij een verslechtering van de politieke-of veiligheidssituatie in een derde land, de samenwerking op het gebied van terugkeer of bij vijandige acties door een derde land. Over de positie van het kabinet ten aanzien van de aanbeveling voor het aantrekken van talent voor innovatie is uw Kamer reeds geïnformeerd².

Ten aanzien van buitengrensbeheer en terugkeer hecht het kabinet groot belang dat de aandachtspunten tijdig geadresseerd worden. Zowel adequaat buitengrensbeheer als een effectief terugkeerbeleid zijn belangrijke pilaren in het versterken van migratiebeheer in de Schengenzone. Met betrekking tot interne veiligheid verwelkomt het kabinet de aanbevelingen van de Commissie en onderschrijft de focus op effectieve, veilige informatieuitwisseling- en operationele samenwerking met waarborgen voor grondrechten. Het is in dat kader positief dat er een politiek akkoord is bereikt op de terugkeerverordening. Het kabinet zal zich inzetten voor een volledige en tijdige implementatie en de monitoring daarvan. Daarnaast zal het kabinet zal eventuele uitbreiding van het Schengengebied op merites beoordelen. De volledige implementatie van het Schengen *acquis* blijft daarin een randvoorwaarde.

Het kabinet onderschrijft het belang van het adresseren van tekortkomingen ten aanzien van de implementatie van het Schengen *acquis*. De integriteit en veiligheid van het Schengengebied staat of valt met de naleving van het Schengen *acquis*. Het kabinet dringt dan ook stelselmatig aan op het belang van het verbeteren van de *governance* van Schengen, met als doel dat bevindingen uit evaluaties en structurele tekortkomingen in de naleving van het *acquis* strategisch besproken kunnen worden tussen lidstaten. Hierbij ligt voor het kabinet nadruk op het belang van goed buitengrensbeheer, het effectueren van terugkeer en het waarborgen van de interne veiligheid. Het kabinet zal in de nieuwe Schengencyclus 2026-2027 zich hier blijvend hard voor maken.

Opinie over de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de herinvoering van de binnengrenscontroles

Op 2 juni jl. bracht de Commissie haar Opinie uit over de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de herinvoering van de binnengrenscontroles door Nederland³. Deze volgt uit een wettelijke verplichting in de Schengengrenscode. Gelijktijdig bracht de Commissie ook de Opinies uit over de herinvoering van de binnengrenscontroles van Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Italië, Noorwegen, Slovenië en Zweden. In de Opinies geeft de Commissie het advies aan alle lidstaten om de binnengrenscontroles gradueel af te bouwen.

In de Opinie over Nederland uit de Commissie begrip voor de complexe nationale migratiesituatie, die onderbouwd wordt door het hoge aantal asielverzoeken, waaronder van personen die in een andere lidstaat eerder geregistreerd zijn of bescherming genieten, gezinshereniging en de tijdelijke bescherming van Oekraïense ontheemden. Desondanks stelt de Commissie dat Nederland onvoldoende heeft gemotiveerd dat het aantal aanhoudingen en overnames aan verscheidene delen van de binnengrens de herinvoering van binnengrenscontrole rechtvaardigt. Daarnaast concludeert de Commissie dat Nederland onvoldoende kan beargumenteren waarom het reguliere toezicht in de binnengrensstreek (Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)) niet een afdoende alternatief is voor de huidige vorm van de binnengrenscontroles en roept Nederland op om de juridische en operationele obstakels hiervoor te adresseren. De Commissie beveelt daarom aan om de binnengrenscontroles onder artikel 25 van de Schengengrenscode gradueel af te bouwen en over te gaan op een alternatieve vorm van toezicht aan de binnengrens en in de binnengrensstreek.

² Kamerstukken II, 2025 – 26, 22 112, nr. 4299.

³ https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/63880964-0105-498b-9e4f-e6098a36cee6_en

Ten aanzien van de impact op vrij verkeer stelt de Commissie dat Nederland adequate maatregelen neemt om de impact zo veel mogelijk te beperken en verwijst in dit kader ook naar de nauwe samenwerking van Nederland met België en Duitsland, waaronder bestaande afspraken en samenwerkingsovereenkomsten. Op dit punt beveelt de Commissie aan om samenwerking verder te versterken, waaronder op informatie-uitwisseling, bestaande bilaterale overnameovereenkomsten, praktische afspraken over overdrachten en het versterken van de samenwerking onder het Verdrag van Enschede en Benelux-politieverdrag.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet verwelkomt de erkenning van de Commissie voor de complexe nationale migratiesituatie en de aanhoudende druk op de migratieketen als gevolg van irreguliere grensoverschrijdingen, die met name voortkomen uit secundaire bewegingen. Het kabinet is daarom ook van mening dat, zolang deze druk aanhoudt, een effectief instrument waarmee de KMar irreguliere migratie kan tegengaan, noodzakelijk is. In lijn met de aanbeveling van de Commissie werkt het kabinet aan de herziening van het juridische kader voor MTV, waardoor effectiever kan worden opgetreden. Hierover is uw Kamer op 8 mei jl. geïnformeerd⁴.

Ook herkent het kabinet dat de impact van de tijdelijke binnengrenscontroles op vrij verkeer in de grensregio beperkt is gebleven en dat er goede samenwerking bestaat met België en Duitsland. Het kabinet zal deze samenwerking voortzetten en waar nodig inzetten op verdere versterking van deze samenwerking.

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2025 – 2026, 30 821, nr. 334.