

Brussel, 24 april 2025
(OR. en)

8235/25
ADD 1

JAI 491
SCHENGEN 22
SCH-EVAL 25
FRONT 95
IXIM 79
MIGR 145
ASILE 34
ENFOPOL 121
COMIX 121
CORDROGUE 45
VISA 60
CH
IS
NO
LI

BEGELEIDENDE NOTA

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 23 april 2025

aan: mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.: COM(2025) 185 final

Betreft: BIJLAGE
bij
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's
Verslag over de staat van Schengen 2025
Bijlage 1
Uitvoering van het Schengensysteem: een horizontaal en landspecifiek overzicht van de Schengenevaluatie- en toezichtactiviteiten, met inbegrip van de situatie aan de binnengrenzen

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 185 final.

Bijlage: COM(2025) 185 final



Brussel, 23.4.2025
COM(2025) 185 final

ANNEX 1

BIJLAGE

bij

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's

Verslag over de staat van Schengen 2025

BIJLAGE 1

Uitvoering van het Schengensysteem: een horizontaal en landspecifiek overzicht van de Schengenevaluatie- en toezichtactiviteiten, met inbegrip van de situatie aan de binnengrenzen

Schengen is 's werelds grootste ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen. Meer dan 450 miljoen EU-burgers profiteren hiervan, evenals onderdanen van derde landen die in de EU wonen of de EU bezoeken als toeristen, studenten of voor zakelijke doeleinden. De afgelopen vier decennia heeft Schengen deze vrijheid en veiligheid kunnen bieden dankzij het robuuste kader dat ten grondslag ligt aan de dagelijkse toepassing ervan. Het Schengensysteem kent strikte, geharmoniseerde toegangsregels, zorgt voor een nauwgezet en doeltreffend beheer van de buitengrenzen en bevordert doeltreffende samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en immigratie. Het systeem staat niet op zichzelf; het maakt onderdeel uit van een governancekader waarin prioriteit wordt gegeven aan een doeltreffende uitvoering van de Schengenregels en gecoördineerde responsmaatregelen.

*Tegen deze achtergrond speelt het **Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme** een essentiële rol bij het creëren van de voorwaarden voor een goed functionerende ruimte zonder controles aan de binnengrenzen. Door middel van dit “peer-to-peer”-mechanisme voeren teams van nationale deskundigen, gecoördineerd door de Commissie en ondersteund door waarnemers van EU-agentschappen en -organen, evaluaties uit van elk Schengenland om tekortkomingen op te sporen en snel te verhelpen, zodat overloopeffecten die de integriteit en stabiliteit van Schengen in gevaar kunnen brengen, kunnen worden voorkomen. Het mechanisme wordt ook gebruikt om te beoordelen of nieuwe landen klaar zijn om alle Schengenregels toe te passen, met als uiteindelijk doel de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen in het kader van het toetredingsproces tot Schengen.*

*In 2024 hebben de Commissie en de Schengenlanden, met sterke ondersteuning van EU-agentschappen en -organen, verdere vooruitgang geboekt met de **derde generatie Schengenevaluaties**. De toepassing van de nieuwe Schengenevaluatieverordening heeft geleid tot een aanzienlijke vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten (de nieuwe Schengenlandverslagen hebben tot zes keer minder verslagen, alsook tot minder aanbevelingen geleid), een meer strategische focus en aanpak, en meer transparantie over de resultaten. Dit ging bovendien gepaard met een versterking van de betrokkenheid van de nationale landcoördinatoren. Daarnaast is er een alomvattende opleidingsstrategie ontwikkeld om een uniform opleidingskader voor de Schengenevaluaties te creëren. De Commissie zal deze nieuwe aanpak verder consolideren met kortere verslagen en minder aanbevelingen, en zich tegelijkertijd concentreren op een betere uitvoering van de belangrijkste structurele hervormingen.*

*In 2024 zijn in Kroatië, Polen, Hongarije, Slowakije en Tsjechië **Schengenevaluaties** uitgevoerd, die met name een goed beeld hebben gegeven van de situatie aan de oostelijke*

grenzen van de EU. In deze evaluaties werd gewezen op de uitdagingen die voortvloeien uit het huidige geopolitieke klimaat, waaronder de hybride dreigingen van Rusland, die aanzienlijke gevolgen hebben voor de interne veiligheid van het Schengengebied. Over het geheel genomen bleek uit de evaluaties dat deze landen op doeltreffende wijze deelnemen aan de Schengenarchitectuur en de vastgestelde regels toepassen. Gezien de veranderende uitdagingen voor de veiligheid is er wel behoefte aan meer paraatheid. Hoewel het voor al deze landen een uitdaging was om te waarborgen dat de grondrechten aan de grens volledig worden geëerbiedigd, bracht de evaluatie van Hongarije ernstige tekortkomingen aan het licht wat de eerbiediging van de grondrechten tijdens grens- en terugkeerprocedures aangaat. Er werden ook evaluaties uitgevoerd bij de consulaten van Denemarken, Noorwegen en Zweden in verband met de Schengenevaluaties van het visumbeleid in 2022, zodat de achterstand bij de evaluaties die als gevolg van de COVID-19-pandemie waren uitgesteld, eindelijk kon worden weggewerkt. Daarnaast werd er een onaangekondigd bezoek afgelegd aan Mumbai (India) in verband met de toepassing van het gemeenschappelijk visumbeleid door de consulaten van Duitsland, Polen en Spanje.

In het kader van de evaluaties werd ook bijzondere aandacht besteed aan de **situatie aan de binnengrenzen**. Hoewel geen van de geëvalueerde Schengenlanden tijdens de evaluatiebezoeken opnieuw controles aan hun binnengrenzen had ingevoerd, hadden deze controles toch gevolgen voor sommige van de geëvalueerde landen (Kroatië, Polen, Hongarije, Slowakije en Tsjechië) vanwege de herinvoering ervan door buurlanden. De Schengencoördinator heeft deze belangrijke kwestie ook benadrukt tijdens regelmatige bilaterale en multilaterale bijeenkomsten met Schengenlanden. In het kader van deze gestructureerde dialoog vonden 15 bijeenkomsten plaats tussen landen die opnieuw binnengrenstoezicht hadden ingevoerd en landen die daarvan de gevolgen ondervonden. Deze besprekingen bevestigden het gerichte karakter van het binnengrenstoezicht en boden gelegenheid om de grensoverschrijdende samenwerking verder te versterken, rekening houdend met de verbeterde instrumenten die zijn ingevoerd bij de Schengengrenscore, die vorig jaar in werking is getreden.

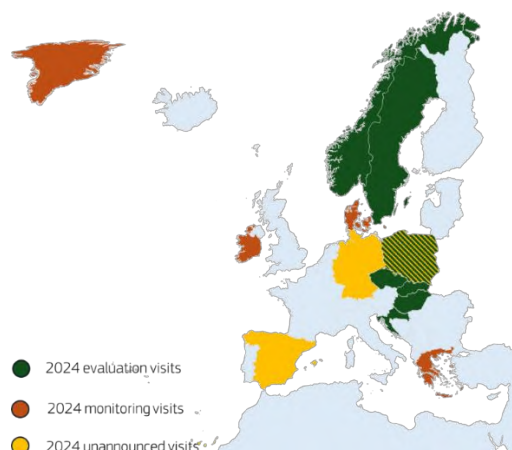
In het kader van het versterkte **toezicht** uit hoofde van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme zijn er nieuwe bezoeken en controlebezoeken afgelegd in Griekenland (naar aanleiding van ernstige tekortkomingen die in 2021 werden vastgesteld), Ierland (als onderdeel van de nog lopende eerste Schengenevaluatie) en Denemarken. De resultaten van alle toezichtactiviteiten zijn verwerkt in het **Schengenscorebord 2024**, dat in december tijdens de Raad Schengen aan de Schengenlanden is gepresenteerd.

2024 was ook het jaar waarin uitvoering werd gegeven aan een belangrijke strategische prioriteit, zoals vastgesteld door de Europese Raad, namelijk de **thematische evaluatie van de strategie voor doeltreffender terugkeer**. De goedkeuring van het verslag in december 2024 maakte de weg vrij voor concrete verbeteringen in terugkeersystemen. In het verslag werden tekortkomingen in het terugkeerproces beschreven die de doeltreffendheid van het systeem beperken, alsook beste praktijken die sommige Schengenlanden toepassen als oplossing voor gemeenschappelijke uitdagingen. De resultaten van de thematische evaluatie zijn ook verwerkt

in het voorstel van de Commissie voor een nieuw wetgevingskader inzake terugkeer, dat op 11 maart 2025 is vastgesteld, en bieden een routekaart voor maatregelen totdat de nieuwe regels van kracht worden.

Vooruitblikkend op dit belangrijke jaar, waarin we het veertigjarig bestaan van het Schengenakkoord vieren, is duidelijk dat een van de belangrijkste verworvenheden van de Europese integratie, het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme, in de praktijk een centrale rol blijft vervullen bij de uitvoering van de Schengenarchitectuur. Rekening houdend met het nieuwe regelgevingskader zal de vragenlijst voor de evaluaties worden bijgewerkt en zal de Commissie de strategische focus verstevigen door (in nauwe samenwerking met de nationale landcoördinatoren) de aanpak van de evaluatie te verfijnen om prioriteit te geven aan gebieden waar deze de grootste impact heeft. Dit moet op zijn beurt gepaard gaan met een intensiever politiek toezicht, aangezien hardnekkige tekortkomingen bij de uitvoering van de Schengenregels de goede werking ervan blijven ondermijnen. Om deze tekortkomingen aan te pakken, moeten er dringend concrete corrigerende maatregelen worden genomen.

1. Evaluatie- en toezichtactiviteiten in 2024



Evaluatieactiviteiten in 2024¹

Het afgelopen jaar hebben deskundigen van zowel de Commissie als de Schengenlanden, daarbij ondersteund door waarnemers van agentschappen, instanties en organen van de EU², **het jaarlijkse Schengenevaluatieprogramma voor 2024** uitgevoerd. De geëvalueerde landen waren Kroatië, Polen, Hongarije, Slowakije en Tsjechië. Naar aanleiding van deze evaluaties heeft de Commissie **Schengenlandverslagen** voor Kroatië³ en Polen⁴ aangenomen, alsmede een evaluatieverslag over de in Hongarije vastgestelde ernstige tekortkomingen. Ook de evaluaties van Denemarken, Noorwegen en Zweden (die waren uitgesteld vanwege de beperkingen als gevolg van de COVID-19-pandemie) werden afgerond.

Gezien de regionale dynamiek waar deze landen mee te maken hebben, met name de landen die zijn blootgesteld aan hybride dreigingen uit Rusland, de inzet van migratie als wapen door Belarus, hoge migratiedruk en grensoverschrijdende criminaliteit, werd bijzondere aandacht besteed aan de volgende prioriteiten:

- een degelijke nationale Schengengovernance als voorwaarde voor een doeltreffende deelname aan en de volledige uitvoering van het Schengensysteem door de Schengenlanden met efficiënte politieke en administratieve capaciteiten;
- versterkte grensbeheercapaciteiten om de buitengrenzen doeltreffend te controleren, zowel in normale omstandigheden als tijdens crises, met inbegrip van een robuuste noodplanning in combinatie met de volledige eerbiediging van de grondrechten in het kader van het Europees geïntegreerd grensbeheer;

¹ Zie voor een overzicht van de evaluatieactiviteiten in 2024: [Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme — Europese Commissie](#).

² Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS), Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA).

³ Schengenevaluatie van Kroatië — Samenvatting en aanbevelingen, beschikbaar op: [Schengenevaluatie van Kroatië](#).

⁴ Schengenevaluatie van Polen — Samenvatting en aanbevelingen, beschikbaar op: [Schengenevaluatie van Polen](#).

- geschikte veiligheidsinitiatieven met naburige Schengenlanden, waarbij een alomvattende volledige-routeaanpak wordt gevolgd die de nadruk legt op proactieve samenwerking tussen politiediensten en de naadloze uitwisseling van informatie;
- strenge controle op de toegangsvoorwaarden voor derde landen in het kader van visumprocedures en op de toepassing van efficiënte procedures voor de terugkeer van personen die geen toestemming hebben om in het Schengengebied te blijven;
- het benutten van grootschalige IT-systemen ter ondersteuning van elke fase van het Schengenproces, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de verbeterde functies ervan tastbare resultaten opleveren bij het versterken van de veiligheid, het beheer van de buitengrenzen en het vergemakkelijken van de informatie-uitwisseling, onder inachtneming van de vereisten inzake gegevensbescherming.

Belangrijkste conclusies van de landenevaluaties van 2024

In het algemeen werd in de landenevaluaties van 2024 gewezen op het toenemende belang van de Schengenarchitectuur voor het aanpakken van de belangrijkste uitdagingen waarmee de Schengenlanden en de EU worden geconfronteerd, waaronder een grotere druk aan de buitengrenzen, het beheer van de interne veiligheid in een tijd van veranderende dreigingen en de noodzaak om processen over de hele linie te stroomlijnen. Dit was vooral duidelijk in de geëvalueerde landen, met name die aan de oostgrens van de EU, die te maken hebben met een vergelijkbare regionale dynamiek.

Hoewel sommige van de geëvalueerde landen aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt bij de uitvoering van de Schengenregels, bijvoorbeeld wat betreft versterkte bewaking van de landgrenzen en actievere politieke samenwerking, hebben andere landen nog steeds problemen om volledig aan de hoge normen van Schengen te voldoen. De kwetsbaarheden zijn vaak het gevolg van onvoldoende gespecialiseerde middelen, een slechte afstemming tussen strategische en operationele prioriteiten en onvoldoende gebruik van bestaande technische en juridische instrumenten om snel veranderende grensoverschrijdende veiligheidsdreigingen in kaart te brengen en aan te pakken.

In de evaluaties van 2024 wordt eens te meer gewezen op de dringende noodzaak om op politiek, strategisch en operationeel niveau prioriteit te geven aan Schengenbeleidsmaatregelen, -processen en -instrumenten om een doeltreffende uitvoering in de praktijk te waarborgen en zo bij te dragen tot een goed functionerend Schengengebied.

In februari 2024 heeft de Commissie een **onaangekondigd bezoek** gebracht aan de Duitse, Poolse en Spaanse consulaten in Mumbai (India) om het gemeenschappelijk visumbeleid te beoordelen. Het doel was om te beoordelen of er sprake was van mogelijke kwetsbaarheden bij dit belangrijke toegangspunt voor het Schengengebied, een van de locaties waar het grootste aantal visa voor kort verblijf wordt afgegeven en waar de vraag steeds groter wordt. De evaluatie maakte het mogelijk een aantal klachten te beoordelen die de Commissie regelmatig ontvangt over buitensporige wachttijden voor afspraken, en die onder meer kunnen leiden tot visumshopping. In dit verband heeft het evaluatieteam zowel de samenwerking met externe dienstverleners als landspecifieke kwesties beoordeeld (bv. voor Duitsland de centralisatie van de activiteiten in Mumbai). Op grond van de onaangekondigde evaluatie werd geconcludeerd dat er geen sprake was van ernstige tekortkomingen bij de toepassing van de visumvoorschriften door de drie Schengenlanden in hun respectieve consulaten en dat de

beslissingen over visumaanvragen over het algemeen gegrond waren. Terugkerende kwesties die nog aandacht en verbeteringen vereisen, zijn onder meer de samenwerking met externe dienstverleners en het gebruik van IT-systemen ter ondersteuning van visumprocedures.

Toezichtactiviteiten in 2024

Voortdurend toezicht staat centraal bij het governancebeleid, aangezien dit nodig is om de uitdagingen in kaart te brengen en concrete, meetbare resultaten te kunnen boeken. Het succes van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme — en, bij uitbreiding, de stabiliteit van Schengen zelf — hangt derhalve af van de doeltreffende uitvoering van de aanbevolen corrigerende maatregelen. Deze maatregelen zijn afgestemd op de specifieke situatie in elk Schengenland en zijn bedoeld om de toepassing van de Schengenregels te verbeteren en ervoor te zorgen dat elke lidstaat een positieve bijdrage levert aan de collectieve vrijheid en veiligheid.

In haar streven om het toezicht bij Schengenevaluaties te versterken, heeft de Commissie de controle van de door de Schengenlanden ingediende **follow-upverslagen** geïntensiveerd om eventuele lacunes en vertragingen bij de uitvoering snel vast te stellen. Hoewel het Schengenscorebord de rapportages door de Schengenlanden consistent en regelmatig heeft gemaakt, blijft het zaak om de follow-upverslagen op tijd in te dienen. In 2024 waren zeven Schengenlanden te laat met het indienen van hun follow-upverslagen. De inspanningen moeten ook gericht zijn op het verbeteren van de kwaliteit van de verslaglegging om ervoor te zorgen dat de verstrekte informatie relevant is. Dit zal de Commissie in staat stellen haar toezichthoudende rol doeltreffend te vervullen en ervoor te zorgen dat er een zinvolle uitwisseling van informatie plaatsvindt die tot tastbare oplossingen leidt en een beeld geeft van zowel de vooruitgang als de resterende tekortkomingen.

In het kader van de versterking van het toezicht heeft de Commissie gerichte controlebezoeken afgelegd, waaronder één bezoek om eerder vastgestelde ernstige tekortkomingen te beoordelen en drie controlebezoeken om de voortgang bij de uitvoering van actieplannen te evalueren.

Nieuw bezoek in 2024

- **Griekenland** (november 2024). Gezien de ernstige tekortkomingen die in 2021 zijn vastgesteld met betrekking tot processen en waarborgen bij de terugkeer van onderdanen van derde landen zonder wettelijk verblijfsrecht, werd er een nieuw bezoek afgelegd om de uitvoering van de corrigerende maatregelen te beoordelen. Gezien de beperkte vooruitgang die Griekenland heeft geboekt, concludeerde het evaluatieteam dat er nog altijd sprake is van ernstige tekortkomingen.

Controlebezoeken in 2024

- **Griekenland** — beheer van de buitengrenzen (september 2024). De reden voor dit bezoek was de beperkte vooruitgang die Griekenland na de evaluatie in 2021 heeft gemeld. Tijdens het bezoek werd gewezen op de geringe vooruitgang op strategisch niveau en aan de landgrenzen, zodat er dringend corrigerende maatregelen moeten worden genomen.
- **Denemarken** — beheer van de buitengrenzen (december 2024). Het doel was de door de Deense autoriteiten gemelde ontwikkelingen bij de versterking van de algemene governance en de coördinatie van het grensbeheer te evalueren. Het bezoek bevestigde dat er aanzienlijke verbeteringen zijn bereikt; er zijn echter verdere inspanningen nodig om vaart te zetten achter de volledige uitvoering van de versterkte structuur voor

grensbeheer, ondersteund door een brede personeelsstrategie waarmee wordt voorzien in voldoende personeel en passende opleidingen.

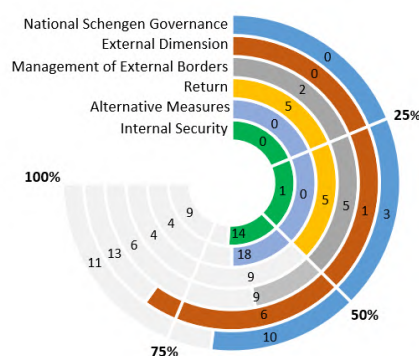
- **Ierland** — interne veiligheid. Follow-up van de lopende eerste evaluatie (november 2024). Het bezoek bevestigde dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt bij het verbeteren van de interne veiligheid van de EU door de invoering van het Schengeninformatiesysteem, met inbegrip van de nieuwe functies; de verbeteringen in de politieke samenwerking waren echter nog beperkt. Er zijn verdere inspanningen nodig om de activiteiten in het kader van de eerste Schengenevaluatie een impuls te geven. Een sterkere Schengengovernance zou hierbij kunnen dienen om een vlotte uitvoering van de corrigerende maatregelen te waarborgen

Momenteel vertonen drie Schengenlanden nog steeds ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van de Schengenregels⁵. De Schengencoördinator houdt de werkzaamheden van de betrokken nationale autoriteiten nauwlettend in de gaten en de Commissie houdt actief toezicht op de situatie.

Naar aanleiding van de meest recente beoordelingen van de door de lidstaten ingediende follow-upverslagen **gaat de Commissie hierbij over tot afsluiting de actieplannen**⁶ van Liechtenstein op het gebied van het Schengeninformatiesysteem⁷ en politieke samenwerking⁸ en het actieplan van Slovenië⁹ met betrekking tot de naleving van de voorschriften inzake gegevensbescherming bij de uitvoering van de Schengenarchitectuur, overeenkomstig artikel 21, lid 3, van de Schengenevaluatieverordening. Na beoordeling van de resultaten van de in 2024 uitgevoerde evaluatieactiviteiten heeft de Commissie de actieplannen van Polen die ten tijde van de evaluatie nog openstonden, **technisch afgesloten**¹⁰.

2. Schengenscorebord 2024

Tijdens de zitting van de Raad Schengen in december 2024 heeft de Commissie de ministers van het Schengengebied het Schengenscorebord 2024 verstrekt. Het scorebord ging vergezeld van gerichte strategische prioriteiten, waarbij werd ingegaan op de geboekte vooruitgang, maar ook werd aangedrongen op verdere inspanningen op belangrijke gebieden.



Schengenscorebord 2024 (geaggregeerd): algemene stand van zaken van de uitvoering naar specifieke dimensie

⁵ Griekenland, Frankrijk en Hongarije.

⁶ De actieplannen die nog niet waren afgesloten vóór de periodieke evaluaties van Tsjechië, Hongarije en Slowakije in 2024, zullen worden afgesloten na beoordeling van de in 2025 goed te keuren Schengenlandverslagen.

⁷ Afgesloten op 16 oktober 2024.

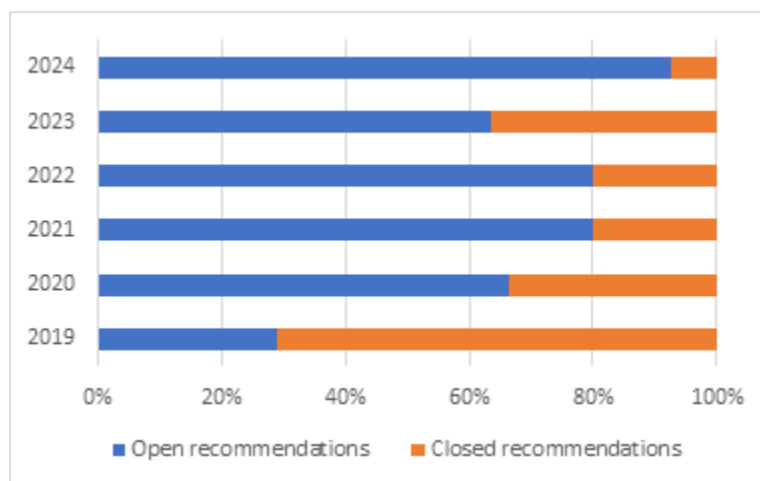
⁸ Afgesloten op 1 november 2024.

⁹ Afgesloten op 8 november 2024.

¹⁰ C(2024) 8110 final van 17 december 2024.

Uit een analyse van de in 2024 uitgevoerde evaluatie- en toezichtactiviteiten is gebleken dat er op verschillende belangrijke gebieden vooruitgang is geboekt; sommige Schengenlanden hebben snel vooruitgang geboekt bij de uitvoering van hun respectieve actieplannen. Bijvoorbeeld wat het Schengenvisumbeleid betreft, meldden verschillende landen horizontale verbeteringen bij het aanpakken van tekortkomingen in de praktijken van externe dienstverleners. Met name Noorwegen en Zweden hebben, hoewel hun visabeleid nog in 2024 werd geëvalueerd, aanzienlijke vooruitgang geboekt. Hun actieplannen zijn bijna voltooid. Ook Cyprus heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om de vereiste corrigerende maatregelen uit te voeren, wat tot aanzienlijke verbeteringen in het terugkeerproces en het Schengeninformatiesysteem heeft geleid. Ondertussen is bij de evaluaties van Polen en Hongarije, die weliswaar tot nieuwe aanbevelingen hebben geleid, ook geconstateerd dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt bij de uitvoering van de corrigerende maatregelen uit de vorige evaluatiecyclus.

Het Schengenscorebord 2024 bevestigde echter ook een hardnekkige trend die de afgelopen jaren is waargenomen, namelijk **het ongelijke tempo** waarin de aanbevelingen op nationaal niveau na een Schengenevaluatie worden uitgevoerd. Hoewel het Schengenscorebord slechts een beeld geeft van de stand van uitvoering op een bepaald moment¹¹, vertonen de Schengenlanden die in hetzelfde jaar zijn geëvalueerd en die zich daarom naar verwachting in een vergelijkbare fase van de uitvoering bevinden, toch nog aanzienlijk verschillende niveaus van vooruitgang. Zo hebben twee van de Schengenlanden die in 2025 worden geëvalueerd bijna alle aanbevelingen al volledig uitgevoerd, maar dit geldt niet voor het derde land.



Stand van zaken bij de uitvoering van de aanbevelingen in de Schengenevaluaties per april 2025

In verschillende Schengenlanden is jaren na evaluatie bovendien nog altijd sprake van een aanzienlijk aantal **hardnekkige tekortkomingen**; veel van deze tekortkomingen hebben betrekking op essentiële aspecten van het Schengenkader. Dit ondermijnt de mogelijkheden van het Schengenevaluatie- en -toezichtmechanisme om de werking, veiligheid en integriteit van het Schengengebied optimaal te ondersteunen. Dit leidt op zijn beurt weer tot kritieke

¹¹ Overeenkomstig de methode voor het Schengenscorebord bevat het Schengenscorebord 2024 geen scores voor Tsjechië, Hongarije, Polen en Slowakije, aangezien de landenverslagen met de respectieve aanbevelingen naar aanleiding van de periodieke evaluaties van 2024 nog niet waren aangenomen. Bulgarije en Roemenië zijn ook niet opgenomen, aangezien hun eerste periodieke evaluatie pas in de tweede helft van 2025 zal plaatsvinden. De Schengenlanden die in 2023 en begin 2024 zijn geëvalueerd (d.w.z. Kroatië, Estland, Finland, Letland en Litouwen) hebben nog niet de gelegenheid gehad om hun actieplannen met de geplande corrigerende maatregelen of hun eerste follow-upverslagen in te dienen, aangezien de termijnen nog niet zijn verstreken.

kwetsbaarheden die, als ze niet snel worden aangepakt, aanzienlijke negatieve gevolgen kunnen hebben voor de algemene werking van Schengen.

Een horizontaal element dat **dringende corrigerende maatregelen** vereist, is het gebruik van de grootschalige IT-systemen die de Schengenarchitectuur ondersteunen — een kwetsbaar punt met verstrekkende gevolgen voor de veiligheid op het gebied van grensbeheer, migratie en rechtshandhaving. Dit aspect werd in ten minste de helft van de geëvalueerde landen als een belangrijke tekortkoming aangemerkt. Ondanks de verbeterde functies van het Schengeninformatiesysteem — die bedoeld zijn om de veiligheid te versterken en de procedures te stroomlijnen — blijft het volledige potentieel ervan onbenut, aangezien de Schengenlanden het systeem niet overeenkomstig de vereiste normen gebruiken, noch de vereiste capaciteiten inzetten. Vijf landen geven bijvoorbeeld nog steeds geen signaleringen af van kwetsbare personen, zoals kinderen die het risico lopen te worden ontvoerd, terwijl één land verantwoordelijk is voor 75 % van dit soort signaleringen. Slechts 16 landen hebben signaleringen met het oog op onderzoekscontroles aangemaakt, waardoor het systeem nog steeds kritieke lacunes vertoont: deze controles maken het mogelijk informatie te verkrijgen over personen of gerelateerde voorwerpen met het oog op de vervolging van strafbare feiten en de voorkoming van bedreigingen voor de openbare of nationale veiligheid. Deze lacunes hebben gevolgen voor de veiligheid van Schengen als geheel.

Tegelijkertijd zetten sommige Schengenlanden essentiële gegevens niet naar behoren in het systeem, zelfs als die informatie op nationaal niveau direct beschikbaar is. Begin 2025 stonden er ongeveer 1,7 miljoen signaleringen van personen in het systeem, waarvan slechts ongeveer 900 000 (52 %) foto's bevatten en slechts ongeveer 600 000 (35 %) vingerafdrukken. Deze ernstige lacunes maken het aanzienlijker moeilijker voor landen om personen te identificeren, met name personen die een bedreiging voor de veiligheid vormen. Bovendien moeten de lidstaten in bepaalde gevallen de vereisten voor gegevensbescherming bij het gebruik van de grootschalige IT-systemen aanscherpen en het toezicht op de naleving van die vereisten verbeteren. Het aanpakken van deze tekortkomingen is niet alleen een technische noodzaak, maar ook een fundamenteel vereiste om de integriteit en veiligheid van het Schengengebied te waarborgen.

De Commissie roept alle Schengenlanden op te zorgen voor een doeltreffende follow-up van de resultaten van de Schengenscoreborden van 2024, en daartoe waar nodig actief samen te werken met de Schengencoördinator. In geval van aanbevelingen met **financiële gevolgen** voor de Schengenlanden verzoekt de Commissie die landen prioriteit te geven aan de uitvoering ervan in het kader van de nationale programma's van de EU-fondsen¹². Hoewel er aanzienlijke financiële middelen beschikbaar zijn, komt EU-financiering vaak niet terecht waar zij het hardst nodig is. Het verband tussen aanbevelingen in het kader van Schengenevaluaties, kwetsbaarheidsbeoordelingen en de financiering die wordt toegewezen op grond van het nieuwe meerjarig financieel kader moet worden versterkt.

3. Thematische Schengenevaluaties 2024

De thematische Schengenevaluaties bieden een unieke gelegenheid om te beoordelen wat op een bepaald moment de stand van uitvoering van de Schengenregels in alle Schengenlanden is, alsook om een vergelijking te maken van de praktijken van landen die met soortgelijke uitdagingen te maken hebben.

¹² Het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer — Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid, het Fonds voor asiel, migratie en integratie en het Fonds voor interne veiligheid.

Thematische evaluatie betreffende doeltreffendere terugkeer

In het afgelopen jaar heeft de Europese Raad erop aangedrongen op alle niveaus doortastende maatregelen te nemen om **terugkeer uit de EU te faciliteren en te versnellen** teneinde het aantal terugkeeroperaties te verhogen, met gebruikmaking van alle relevante beleidsmaatregelen, instrumenten en hulpmiddelen waarover de EU beschikt. Een doeltreffendere uitvoering van de huidige wetgeving inzake terugkeer, gecombineerd met verdere inspanningen om tot een gemeenschappelijke aanpak van terugkeer te komen, zal ook bijdragen tot een snellere en efficiëntere uitvoering van het migratie- en asielpact.

Naar aanleiding van deze oproep tot actie is in 2024 de **thematische Schengenevaluatie betreffende doeltreffender terugkeer** uitgevoerd en afgerond. Het verslag is in december 2024 aangenomen en bevat een horizontale analyse van de huidige instrumenten die tot verwezenlijking van dit doel kunnen bijdragen, waaronder de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht, de terugkeerrichtlijn, de Schengengrenscodes en het Schengeninformatiesysteem.

Het evaluatieteam bestond uit 15 deskundigen uit de Schengenlanden, twee deskundigen van de Commissie, één waarnemer van Frontex en één waarnemer van het Bureau voor de grondrechten. Het team voerde gedurende heel het jaar 2024 een grondige analyse uit en bracht bezoeken aan Italië, Noorwegen en Nederland om praktijken te evalueren die vanwege hun specifieke aard niet goed op afstand konden worden beoordeeld.

In het evaluatieverslag werd gewezen op de complexiteit van de terugkeerprocedures, die van toepassing zijn op diverse categorieën onderdanen van derde landen, waaronder:

- mensen die het Schengengebied legaal binnenkomen, maar langer blijven dan toegestaan op grond van hun verblijfsvergunning of andere geldige verblijfstitel (bv. visumvrije onderdanen);
- personen die het gebied illegaal binnenkomen en aan de buitengrens worden aangehouden; en
- personen die op het grondgebied van een Schengenland worden aangehouden wegens illegaal verblijf na het land op legale of illegale wijze te zijn binnengekomen.

Als zodanig behoren doeltreffende terugkeermaatregelen tot de meest duurzame instrumenten om de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen te beschermen.

Gezien het grote aantal belanghebbenden, processen en mechanismen werd in het thematische Schengenevaluatieverslag gewezen op het belang van terugkeer als essentieel onderdeel van het Europees geïntegreerd grensbeheer. Om dit te bereiken is doeltreffende samenwerking tussen instanties op nationaal en Europees niveau van cruciaal belang, evenals voldoende paraatheid en betere informatie-uitwisseling. Dit is zowel noodzakelijk voor een efficiënte en gefundeerde besluitvorming als voor de handhaving van terugkeerbesluiten. Dit alles kan worden vergemakkelijkt via het Schengeninformatiesysteem. In het verslag worden gemeenschappelijke uitdagingen geconstateerd die verband houden met de belangrijkste fasen van de terugkeerprocedure, waaronder de inleiding ervan, de identificatie van onderdanen van derde landen en hun vrijwillige of gedwongen terugkeer, en met de samenwerkingsstructuren

en -mechanismen die deze processen ondersteunen.

Op basis van het evaluatieverslag heeft de Raad aanbevelingen aangenomen om de vastgestelde gemeenschappelijke uitdagingen aan te pakken¹³. In het evaluatieverslag worden ook beste praktijken uit sommige Schengenlanden beschreven die kunnen helpen bij de uitvoering van corrigerende maatregelen.

De resultaten van de thematische evaluatie zijn verwerkt in het voorstel voor een nieuwe gemeenschappelijke aanpak inzake terugkeer, dat de Commissie in maart 2025 heeft gepresenteerd¹⁴. Zij vormen een routekaart voor de verbetering van de nationale terugkeersystemen totdat het nieuwe wetgevingskader volledig operationeel is.

Follow-up van de thematische evaluatie betreffende het Europees geïntegreerd grensbeheer

Geïntegreerd grensbeheer is een belangrijke doelstelling van de EU, zoals vastgelegd in artikel 77, lid 2, punt d), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het heeft tot doel grensoverschrijdingen te vergemakkelijken en te zorgen voor een uniform, hoog niveau van grenstoezicht aan de buitengrenzen van de EU, en zo bij te dragen tot de interne veiligheid van de EU en een efficiënt migratiebeheer, met inachtneming van de grondrechten. Het gaat uit van het op vier niveaus gebaseerde toegangscontrolemodel, dat maatregelen in derde landen omvat, onder andere in het kader van het gemeenschappelijk visumbeleid, alsook maatregelen met naburige derde landen, grenstoezichtmaatregelen aan de buitengrenzen zelf, risicoanalyse en maatregelen binnen het Schengengebied en op het gebied van terugkeer.

In 2019 en 2020 is een thematische evaluatie uitgevoerd van de nationale strategieën van de Schengenlanden voor geïntegreerd grensbeheer. Naar aanleiding van de thematische evaluatie heeft de Raad een besluit vastgesteld met een aanbeveling voor het verhelpen van de tekortkomingen die in 2019 en 2020 zijn geconstateerd bij de thematische evaluatie van de nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer van de lidstaten¹⁵. In de aanbeveling werden de belangrijkste aspecten vastgesteld waarmee landen rekening moeten houden bij de herziening van hun nationale strategieën.

In de tweede helft van 2024 hebben de deskundigen van de Commissie en de Schengenlanden¹⁶, samen met een waarnemer van Frontex, het Europees Grens- en kustwachtagentschap, onderzocht welke vooruitgang er tot dusver is geboekt. Zij keken daarbij naar de mate waarin de herziene nationale strategieën zijn afgestemd op de beleidsprioriteiten van de EU, en in het bijzonder naar governancemechanismen, de planning van middelen en strategische doelstellingen. Aan de hand van 140 indicatoren werd in de evaluatie beoordeeld in hoeverre de aanbevelingen van de vorige evaluatie waren uitgevoerd en werden gebieden geïdentificeerd die nog nadere aandacht behoeven.

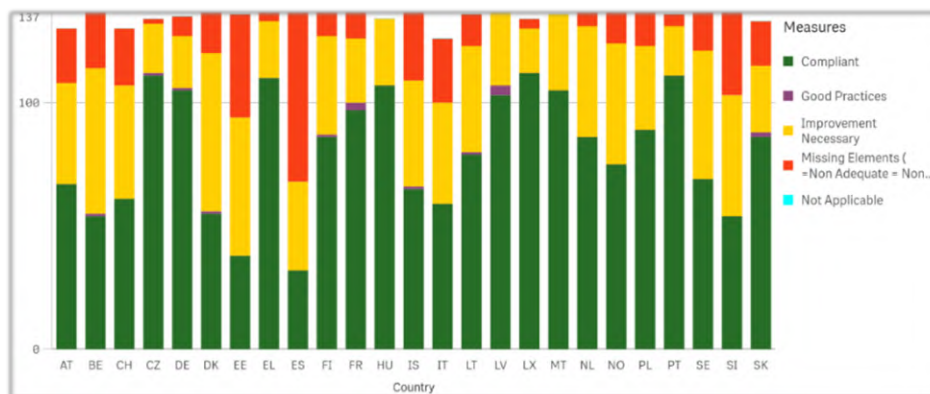
¹³ Uitvoeringsbesluit van de Raad van 6 maart 2025 tot vaststelling van aanbevelingen voor het aanpakken van gemeenschappelijke verbeterpunten die zijn geconstateerd naar aanleiding van de thematische Schengenevaluatie 2024 “Nationale tekortkomingen verhelpen: naar een doeltreffend EU-terugkeersysteem door middel van gemeenschappelijke oplossingen en innovatieve praktijken”.

¹⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad (COM(2025) 101 final).

¹⁵ Document 6755/21 van de Raad van 8 maart 2021.

¹⁶ België, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Nederland, Portugal en Roemenië, onder leiding van Noorwegen.

Deze uitgebreide analyse is een belangrijk instrument om de samenhang en de operationele doeltreffendheid van de Schengengovernance te vergroten en de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer zowel op EU- als op nationaal niveau te versterken.



Resultaten van de beoordeling

De resultaten laten aanzienlijke verbeteringen zien, een teken dat landen vastbesloten zijn vooruitgang te boeken in overeenstemming met de Europese meerjarige strategische beleidscyclus. Belangrijke verbeteringen sinds de evaluatie van 2019-2020 zijn onder meer sterkere governancemechanismen op zowel nationaal als EU-niveau, een coherenter risicogebaseerde aanpak van het grenstoezicht en een betere strategische planning van de financiële middelen. Met name terugkeer is een centraal onderdeel van de nationale strategieën geworden, waardoor de geïntegreerde aanpak wordt versterkt omdat hierin nu ook het migratiebeheer wordt opgenomen, ook al is verdere harmonisatie nog vereist. Een andere belangrijke stap voorwaarts is de grotere nadruk die wordt gelegd op interne veiligheid, die nu een kernijler is van het geïntegreerd grensbeheer in de Schengenlanden.

Er is echter nog steeds sprake van lacunes. De nationale strategieën zijn vaak niet afgestemd op de capaciteitsplanning, vooral wat personele middelen, opleidingen en investeringen in infrastructuur en uitrusting aangaat. Bovendien blijft de samenwerking tussen instanties versnipperd, waardoor de doeltreffendheid van de governancestructuren wordt beperkt. Deze hardnekkige tekortkomingen, die reeds in de vorige evaluatie zijn vastgesteld, onderstrepen de noodzaak van verdere integratie en strategische coördinatie om tot een echt uniform en veerkrachtig Europees geïntegreerd grensbeheersysteem te komen.

Follow-up van de thematische evaluatie betreffende drugshandel in het Schengengebied

Vanwege de aanzienlijke toename van de drugsstromen naar de EU, zoals blijkt uit de recordhoeveelheden in beslag genomen cocaïne¹⁷, is van februari tot en met november 2023 een thematische evaluatie uitgevoerd om een beeld te krijgen van de beste praktijken van landen bij de inzet van hun nationale capaciteiten om de illegale invoer van drugs in de EU tegen te gaan. Als gevolg daarvan heeft de Raad in maart 2024 een uitvoeringsbesluit vastgesteld¹⁸ met een aanbeveling om de beste praktijken toe te passen die zijn vastgesteld bij de thematische Schengenevaluatie van 2023.

¹⁷ Het vierde uitgebreide overzicht van de illegale drugsmarkten in de Europese Unie, samengesteld door Europol en het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD, sinds juli 2024 omgedoopt tot het Drugsagentschap van de Europese Unie (EUDA)).

¹⁸ Uitvoeringsbesluit van de Raad van 5 maart 2024 met een aanbeveling over de toepassing van de beste praktijken die bij de thematische Schengenevaluatie van 2023 zijn vastgesteld met betrekking tot de

Aangezien deze thematische Schengenevaluatie in de eerste plaats tot doel had beste praktijken in kaart te brengen, werden de Schengenlanden aangemoedigd om de toegevoegde waarde en de haalbaarheid te beoordelen van de opname van deze praktijken in hun nationale kaders, en daartoe in voorkomend geval overleg te plegen met landen die deze al hadden toegepast.

Van de 27 geëvalueerde lidstaten en geassocieerde landen hebben op één na alle landen actieplannen ingediend bij de Commissie en de Raad. De Commissie heeft actieplannen ontvangen van Oostenrijk, België, Kroatië, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Duitsland, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Slowakije, Slovenië, Spanje, Zweden en Zwitserland.

In 2024 heeft de Commissie de ingediende actieplannen geëvalueerd¹⁹ om de uitvoering te controleren van de aanbeveling van de Raad op grond waarvan landen de toepassing van de tijdens de thematische evaluatie vastgestelde beste praktijken in hun respectieve nationale systemen moeten analyseren en overwegen.

Op basis van de ingediende actieplannen zijn Oostenrijk, België, Kroatië, Tsjechië, Denemarken, Estland, Griekenland, Malta en Nederland de lidstaten die het grootste aantal beste praktijken willen toepassen of al hebben toegepast. Voorts blijkt dat het in kaart brengen van illegale drugsstromen als beste praktijk het vaakst wordt toegepast, wat een teken is van een sterke collectieve inzet die leidt tot aanzienlijke vooruitgang bij het opsporen van illegale drugsstromen naar het Schengengebied. Het creëren van barrières en het vergroten van de veerkracht van logistieke centra zijn daarentegen beste praktijken die over het algemeen weinig worden toegepast, wat wijst op aanzienlijke uitdagingen ten gevolge van de beperkte beschikbaarheid van middelen, operationele complexiteit of verschillen in nationale prioriteiten. Het gebrek aan substantiële vooruitgang op dit gebied is met name zorgwekkend gezien het strategische belang van logistieke centra, die kritieke kwetsbare punten vormen in de strijd tegen drugshandel. Om deze uitdagingen aan te pakken, is meer coördinatie en gerichte financiering nodig, alsook meer technische ondersteuning voor landen die problemen hebben op dit gebied.

Op basis van de in de actieplannen verstrekte informatie **is de Commissie van mening dat alle ingediende actieplannen zijn afgesloten**, op één na. De toepassing van beste praktijken zal gemonitord blijven worden door middel van periodieke Schengenevaluaties, overeenkomstig het meerjarige evaluatieprogramma en zoals vastgesteld in het uitvoeringsbesluit van de Raad.

4. Situatie aan de binnengrenzen

Op 1 januari 2025 werd het binnengrenstoezicht aan de landbinnengrenzen met Roemenië en Bulgarije opgeheven, waardoor nog slechts één EU-lidstaat, Cyprus, in afwachting is van de opheffing van de binnengrenscontroles.

Op 10 juli 2024 is de herziene Schengengrenscore²⁰ in werking getreden, waarin een nieuw kader voor de herinvoering van binnengrenstoezicht is vastgesteld, met herziene termijnen en strengere vereisten voor toezicht en rapportage. Op basis van deze nieuwe regels heeft de

capaciteiten van de lidstaten op het gebied van politieke samenwerking, bescherming van de buitengrenzen en beheer van IT-systemen ter bestrijding van de invoer van drugs in de Unie.

¹⁹ Overeenkomstig artikel 21, lid 2, eerste alinea, van Verordening (EU) 2022/922.

²⁰ 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 (Schengengrenscore).

Commissie uitvoeringsbesluiten vastgesteld tot invoering van een model waarmee de lidstaten kennisgeving moeten doen van de herinvoering of verlenging van binnengrenstoezicht, samen met een uniform model voor verslaglegging over de herinvoering of verlenging van binnengrenstoezicht²¹.

Sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde Schengengrenscodex **hebben tien Schengenlanden opnieuw grenstoezicht aan hun binnengrenzen ingevoerd**²². Zes lidstaten (Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Noorwegen en Zweden) voerden al gedurende langere perioden grenscontroles uit vóór de inwerkingtreding van de gewijzigde Schengengrenscodex. Duitsland heeft het geografische toepassingsgebied van deze controles vervolgens uitgebreid tot al zijn binnengrenzen. Nederland heeft voor het eerst kennisgeving gedaan van de herinvoering van grenstoezicht aan al zijn land- en luchtgrenzen. Bulgarije heeft het binnengrenstoezicht aan zijn landgrenzen tijdelijk opnieuw ingevoerd, als preventieve maatregel naar aanleiding van de opheffing van de controles aan de binnengrenzen.

De Commissie past de nieuwe termijnen en verslagleggingsverplichtingen toe in alle gevallen van herinvoering en verlenging waarvan sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde code kennis is gegeven.

In het kader van de lopende dialoog over binnengrenstoezicht heeft de Commissie nauwe contacten onderhouden met de landen die het binnengrenstoezicht hebben heringevoerd, alsook met de landen die gevolgen ondervinden van de herinvoering van dergelijke maatregelen. Deze besprekingen hebben geleid tot een uitwisseling van informatie met het betrokken land, alsook tussen de Commissie en de Schengenlanden. De Commissie heeft daarbij benadrukt dat landen verplicht zijn risicobeperkende maatregelen te nemen om de gevolgen van grenscontroles voor het grensoverschrijdend personenverkeer, het vrachtvervoer²³ en de werking van grensoverschrijdende regio's zoveel mogelijk te beperken. Bij de besprekingen werd ook gewezen op het belang van verdere vooruitgang bij de uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie van november 2023 inzake alternatieve maatregelen om ernstige bedreigingen voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid aan te pakken²⁴.

Daarnaast werden bij de Schengenevaluaties in 2024 centra voor politie en douanesamenwerking en politiebureaus in interne grensregio's bezocht. Deze bezoeken waren bedoeld om na te gaan of de bestaande structuren en procedures zorgen voor een tijdige uitwisseling van informatie en doeltreffende gezamenlijke operaties, waarbij grensoverschrijdende criminaliteit, irreguliere migratie en bedreigingen voor de openbare

²¹ 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 (C/2025/902); 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 (C/2025/905).

²² Voor een overzicht, zie: [Tijdelijke herinvoering van grenstoezicht — Europese Commissie](#).

²³ Volgens de mededeling van de Commissie over green lanes mogen vrachtoertuigen niet meer dan 15 minuten vertraging oplopen bij het overschrijden van binnengrenzen op het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T), ongeacht de goederen die zij vervoeren. De Commissie heeft telkens bijeenkomsten georganiseerd met het netwerk van nationale contactpunten voor vervoer wanneer er problemen werden vastgesteld die negatieve gevolgen konden hebben voor het vrachtvervoer binnen de interne markt.

²⁴ Aanbeveling 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 (C(2023) 8139 final).

veiligheid worden aangepakt. Het algemene doel van deze beoordelingen was a) een efficiënte informatie-uitwisseling en operationele samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties te waarborgen, en zo de interne veiligheid te verbeteren, en b) vast te stellen op welke gebieden verbeteringen of corrigerende maatregelen nodig zijn. Uit deze monitoringactiviteiten en besprekingen is gebleken dat de controles niet systematisch worden uitgevoerd.

De Commissie probeert er ook voor te zorgen dat geen enkel Schengenland of grensoverschrijdende regio in het bijzonder getroffen wordt door de herinvoering van binnengrenstoezicht, met name die met een unieke geografische ligging. Er worden passende maatregelen genomen in gevallen waarin de herinvoering van binnengrenstoezicht tot ernstige hinder leidt voor de dagelijkse activiteiten van personen en bedrijven.

De Commissie heeft ook de operationele samenwerking tussen Schengenlanden bevorderd om de veiligheids- en migratieproblemen van de lidstaten doeltreffender en efficiënter aan te pakken. Daarnaast bevordert de Commissie de totstandkoming van regionale samenwerking langs migratieroutes door actief samen te werken met derde landen. Om ervoor te zorgen dat irreguliere migranten aan de binnengrenzen snel maar ook ordelijk worden teruggestuurd, moeten de Schengenlanden hun bestaande bilaterale overnameovereenkomsten toepassen of operationele regelingen treffen om de overdrachtsprocedure die in het kader van de gewijzigde Schengengrenscodes is ingevoerd, uit te voeren.

Tot dusver heeft één lidstaat, Duitsland, sinds de inwerkingtreding van de gewijzigde Schengengrenscodes het binnengrenstoezicht verlengd. Op verzoek van Luxemburg is de Commissie al een raadpleging gestart²⁵. Dit heeft geresulteerd in vergaderingen op operationeel en ministerieel niveau om praktische belemmeringen voor het grensoverschrijdend verkeer aan te pakken en de samenwerking inzake alternatieve operationele maatregelen te intensiveren. De Commissie blijft zich inzetten voor de handhaving van de beginselen van vrij verkeer en veiligheid in het Schengengebied en zal hieraan waar nodig opnieuw aandacht besteden in de komende Schengencyclus, onder meer door adviezen uit te brengen, zoals voorzien in de herziene Schengengrenscodes.

5. Instrumenten voor evaluatie en toezicht in het Schengengebied

In november 2024 heeft de Commissie de **pool van Schengenevaluatoren voor 2025** vastgesteld. Overeenkomstig de vereisten van het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht hebben bijna alle Schengenlanden ten minste één deskundige aangewezen. Slechts één land heeft hiervan afgezien met als argument dat de aanwijzing aanzienlijke gevolgen zou hebben voor de uitvoering van nationale taken²⁶, waardoor het niet ten minste één deskundige voor elk gebied van het Schengensysteem kon aanwijzen²⁷.

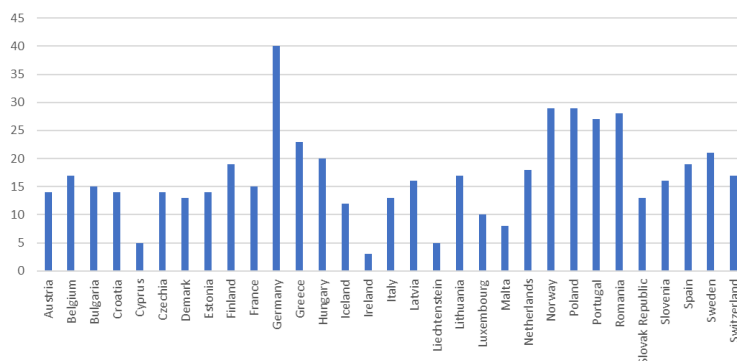
In totaal werden er 545 nationale deskundigen aangewezen, van wie er **525** voor de pool van 2025 werden geselecteerd, waarbij rekening werd gehouden met de algemene en specifieke criteria die zijn vastgesteld in Verordening (EU) 922/2022 en in de uitnodiging tot aanwijzing aan de Schengenlanden²⁸.

²⁵ In overeenstemming met artikel 27 bis van Verordening (EU) nr. 2016/399.

²⁶ Overeenkomstig artikel 17, lid 2, van Verordening (EU) 2022/922.

²⁷ Denemarken heeft geen deskundige op het gebied van politieke samenwerking aangewezen.

²⁸ Artikel 15, lid 1, van Verordening (EU) 2022/922.



Aantal geselecteerde deskundigen per Schengenland (2025)

Om te zorgen voor een kwalitatief hoogwaardige pool van deskundigen voor evaluatie- en toezichtactiviteiten is in 2024 een **strategie voor de opleiding van Schengenevaluatoren** opgesteld. In de strategie worden de belangrijkste aspecten van de opleidingsactiviteiten voor Schengenevaluaties bepaald, op basis van korte- en middellangetermijndoelstellingen, teneinde een samenhangende methodiek tot stand te brengen voor een gemeenschappelijk en geïntegreerd opleidingskader voor Schengenevaluaties. Hiermee wordt onder meer beoogd een gemeenschappelijk curriculum voor alle opleidingsactiviteiten, een betere coördinatie van de opleidingen en een gestroomlijnde selectie van deelnemers tot stand te brengen, en zo de synergieën met de pool van Schengenevaluatoren te verbeteren. In 2024 werden **negentig deskundigen** op grond van dit gemeenschappelijk kader door middel van basisopleidingen **opgeleid en gecertificeerd** als Schengenevaluatoren.

In januari 2025 vond de derde **workshop van landcoördinatoren en hoofddeskundigen** plaats. In dat kader kwamen de landcoördinatoren van de Schengenlanden en de Commissie en de aangewezen hoofddeskundigen voor de evaluaties van 2024 en 2025 bijeen. Meer dan veertig senior deskundigen uit Schengenlanden, die een gemeenschap van meer dan vijfhonderd Schengenevaluatoren vertegenwoordigen, voerden hierbij strategisch overleg over de toekomst van het Schengengebied en met name over de wijze waarop het governancekader op zowel Europees als nationaal niveau kan worden versterkt. De workshop was ook bedoeld om nationale landcoördinatoren en hoofddeskundigen voor te bereiden op de Schengenevaluatieactiviteiten in 2025.

6. Een vooruitblik: de evaluatie- en toezichtactiviteiten in 2025

In 2025 is het **veertig jaar geleden** dat het Schengenakkoord op 14 juni 1985 werd ondertekend. Deze mijlpaal zal het hele jaar door de agenda voor de governance van het Schengengebied bepalen, waarbij opnieuw duidelijk zal worden gemaakt dat Schengen symbool staat voor een collectieve verwezenlijking, namelijk een veilig en verenigd Europa waar zowel de Europese burgers als het bedrijfsleven baat bij hebben. Ook tijdens de viering van deze belangrijke prestatie zal Schengen een centrale prioriteit van de Commissie blijven en een essentieel strategisch instrument om te kunnen reageren op de veranderingen in het geopolitieke landschap.

De dynamische en veranderende aard van het Schengenproject zal daarbij zijn weerslag blijven vinden in het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme, zodat de veerkracht en doeltreffendheid ervan in een veranderende omgeving wordt gewaarborgd. Er zijn nieuwe wettelijke voorschriften vastgesteld, die met name voortvloeien uit het migratie- en asielpact (bv. screeningverordening, verordening inzake terugkeergrensprocedure) of verband houden met de nieuwe digitale architectuur ter ondersteuning van het grensbeheer en de interne

veiligheid van het Schengengebied (bv. interoperabiliteitsverordeningen, Etias-procedures, toegang van rechtshandavingsinstanties tot het EES, Etias, interoperabiliteit, richtlijn informatie-uitwisseling).

Naar aanleiding hiervan zal de Commissie, in overleg met de Schengenlanden en de bevoegde EU-organen, in 2025 de **standaardvragenlijst voor Schengen** herzien²⁹. De geactualiseerde vragenlijst zal ook de strategische aspecten die ten grondslag liggen aan de goede werking van het Schengengebied versterken, zoals de Schengengovernance en het gebruik van gerelateerde financiële instrumenten van de EU.

Overeenkomstig het meerjarige evaluatieprogramma voor 2023-2029 zal het **jaarlijkse evaluatieprogramma voor 2025**³⁰ worden uitgevoerd. Dit omvat de periodieke evaluaties van Zwitserland, Slovenië en Oostenrijk, alsmede de evaluatie van Bulgarije en Roemenië volgend op hun volledige integratie in het Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen. Wat de **toezichtactiviteiten** voor 2025 betreft, is de Commissie voornemens bezoeken te brengen aan Frankrijk (heeft reeds in maart 2025 plaatsgevonden), Griekenland (september 2025) en Portugal.

	Jan.	Febr.	Maa.	Apr.	Mei	Juni	Juli Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dec.
Periodieke evaluatie	Zwitserland	Slovenië			Oostenrijk			Roemenië		Bulgarije	
Eerste evaluatie											
Thematische evaluatie											

Gezien de specifieke rol van **thematische evaluaties** bij het in kaart brengen en aanpakken van horizontale uitdagingen voor het Schengengebied, zoals drugshandel en terugkeer in de afgelopen twee jaar, acht de Commissie na overleg met de Schengenlanden 2026 een geschikt moment om een nieuwe thematische evaluatie te starten. Gezien de aanhoudende oorlog in Oekraïne en de nog steeds toenemende veiligheidsrisico's zal deze evaluatie gericht zijn op het in kaart brengen van lacunes en kwetsbaarheden in de Schengenarchitectuur voor grensbeheer en veiligheid, teneinde de samenhang ervan te versterken en het algehele niveau van de interne veiligheid te verhogen.

Daarnaast zal de Commissie in 2025 de follow-up van de lopende eerste Schengenevaluaties blijven monitoren om de technische paraatheid van beide betrokken landen te bevorderen. In het geval van **Cyprus** zouden de noodzakelijke bezoeken³¹ nog in 2025 kunnen plaatsvinden, op voorwaarde dat de Cypriotische autoriteiten de vereiste corrigerende maatregelen hebben genomen. Wat **Ierland** betreft, is de Commissie voornemens het Schengenverslag over justitiële samenwerking in strafzaken, samenwerking op het gebied van drugs en artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst in de eerste helft van 2025 uit te brengen. Indien het resultaat hiervan positief is en de corrigerende maatregelen op andere relevante gebieden, met

²⁹ In overeenstemming met artikel 14 van Verordening (EU) nr. 2022/922.

³⁰ Het jaarlijkse evaluatieprogramma 2025 is opgenomen in [het uitvoeringsbesluit over de jaarlijkse evaluaties](#).

³¹ Artikel 23 van Verordening (EU) 2022/922.

name politieke samenwerking, snel worden uitgevoerd, zal de Raad deze bepalingen in Ierland in werking kunnen laten treden, wat zal leiden tot intensievere samenwerking binnen Schengen.

De Commissie zal in 2025 ook haar inspanningen opvoeren om de naadloze integratie van Schengenregels door landen die tot de EU willen toetreden, te ondersteunen. Aangezien de **kandidaat-lidstaten van de EU** ook kandidaten voor toetreding tot Schengen zijn, heeft het uitbreidingsproces van de EU aanzienlijke gevolgen voor Schengen. De kandidaat-lidstaten van de EU moeten vóór hun toetreding tot de EU aan alle Schengenvereisten voldoen, ook al zullen bepaalde Schengenrechten, zoals volledige actieve toegang tot alle informatiesystemen, het recht om Schengenvisa af te geven en het recht om controles aan de binnengrenzen af te schaffen, pas in een later stadium van toepassing worden. De Commissie zal nauw samenwerken met de kandidaat-lidstaten, zodat het Schengensysteem op het moment van toetreding tot de EU verankerd zal zijn in een volledig functionerend nationaal kader voor Schengengovernance. Dit vereist een gedegen voorbereiding, met inbegrip van de uitvoering van een Schengenactieplan, zoals uiteengezet in de mededeling van 2024 over het uitbreidingsbeleid van de EU³².

Ten slotte wat opleidingen betreft, is met de invoering van een **gemeenschappelijk curriculum** voor de basisopleidingen in 2024 een solide basis gelegd voor het ontwerpen van toekomstige opleidingen. De volgende initiële opleidingen staan gepland voor het voorjaar, de zomer en het najaar van 2025.

³² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Mededeling inzake het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2024 (COM(2024) 690 final).