

Brussel, 24 april 2025
(OR. en)

8235/25

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

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: 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

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

Bijlage: COM(2025) 185 final



Brussel, 23.4.2025
COM(2025) 185 final

**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

Verslag over de staat van Schengen 2025

Het veertigjarig bestaan van Schengen



1. Schengen als strategische pijler

Het Schengenakkoord, dat op 14 juni 1985 werd ondertekend, markeerde het begin van **een nieuw tijdperk van strategische samenwerking en diepere integratie, waarin de vrijheid en veiligheid van de bevolking centraal staan**. De achterliggende visie was eenvoudig maar verstrekkend: een Europa tot stand brengen waar burgers zich zonder belemmeringen over de binnengrenzen kunnen verplaatsen, waardoor economische groei, culturele uitwisseling en sociale cohesie worden bevorderd en tegelijkertijd de collectieve veiligheid wordt vergroot.

De totstandkoming van het Schengengebied was een beslissend moment in het proces voor de opbouw van een verenigd **Europa — een Europa voor de mensen**¹. Het Schengenakkoord leverde allereerst tastbare voordelen op in de grensregio's, die de kern vormen van het Europese integratieproces; deze voordelen verspreidden zich vervolgens over het hele continent. Naarmate het Schengenproject zich verder ontwikkelde, werd het meer dan een simpel akkoord om grenscontroles af te schaffen. In de loop der jaren is Schengen een veerkrachtig en veelzijdig systeem geworden, gebaseerd op doeltreffend **beheer van de buitengrenzen, gemeenschappelijke regels inzake visa, terugkeer en politieke samenwerking**, nauwe coördinatie tussen nationale autoriteiten en nauwere internationale samenwerking. Het is volledig geïntegreerd in het EU-kader en is zowel qua leden als ambitie gegroeid, en staat nu symbool voor het belang dat Europa hecht aan eenheid, vrijheid en veiligheid.

Vier decennia na de oprichting ervan is Schengen veel meer dan een symbool van mobiliteit: het is een middel om het leven van burgers te verbeteren, het handelsverkeer te bevorderen en de positie van Europa in de wereld te versterken. Vandaag de dag vormt Schengen de kern van een sterker en veiliger Europa, dat het dagelijks leven van meer dan 450 miljoen Europeanen makkelijker maakt. Schengen blijft **een project dat bedoeld is voor mensen**, maar het heeft zich ook ontwikkeld tot **een strategische pijler van de Unie**, op drie manieren.

Ten eerste vormt het Schengengebied, als essentiële katalysator van de eengemaakte markt, **een cruciale drijvende kracht voor de economische groei, het concurrentievermogen en de economische soevereiniteit van Europa**. Nu de situatie in de wereld steeds volatieler is, met hernieuwde geopolitieke spanningen en geo-economische concurrentie, heeft de Europese economie, om te kunnen floreren, een omgeving nodig die vrij is van belemmeringen en haar minder afhankelijk maakt van externe factoren. Het Schengengebied versterkt onze collectieve veerkracht door het vrije verkeer van goederen, diensten en personen te ondersteunen. Het speelt een cruciale rol bij het in stand houden en versterken van toeleveringsketens in heel Europa en de consolidatie van de eengemaakte markt, zoals wordt benadrukt in het Letta-verslag².

¹ Bijeenkomst van de Europese Raad in Fontainebleau, Conclusies van het voorzitterschap, juni 1984, [1984 juni - fontainebleau_nl.pdf](#).

² “Much more than a market — Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens”, Enrico Letta, april 2024. [Enrico Letta — Much more than a market \(april 2024\)](#).

Ten tweede vormt Schengen **het krachtigste antwoord van de EU op de uitdagingen van een wereld waarin bedreigingen zich niet langer laten beperken door nationale grenzen**. Het stelt ons in staat onze gezamenlijke expertise en middelen te benutten en een veiligheidskader tot stand te brengen dat veel sterker en doeltreffender is dan de som van de afzonderlijke nationale systemen. Schengen biedt een reeks instrumenten, gemeenschappelijke middelen en capaciteiten die nodig zijn om de huidige complexe, transnationale bedreigingen van de vrijheid en veiligheid het hoofd te bieden. Deze bedreigingen, of het nu gaat om georganiseerde criminele netwerken of vijandige statelijke of niet-statelijke actoren, kunnen niet doeltreffend worden aangepakt door individuele naties. In het huidige geopolitieke en veiligheidslandschap is Schengen niet langer louter een voordeel, maar ook een noodzaak.

Ten derde vormt Schengen, op een moment waarop vijandige actoren Europa willen verzwakken en verdelen, **een verenigende kracht die Europeanen dichter bij elkaar brengt**. Schengen bevordert eenheid en draagt bij tot een gemeenschappelijke tastbare Europese identiteit. Het is een sterk verankerd politiek verdedigingsmechanisme tegen pogingen om verdeeldheid en wantrouwen te zaaien onder Europeanen.

Om mensen in staat te stellen ten volle te genieten van de rechten en vrijheden die voortvloeien uit het Schengenacquis, is wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten van cruciaal belang; dat vertrouwen is op zijn beurt afhankelijk van een doeltreffende uitvoering van de afgesproken regels. Gemeenschappelijke normen om illegale migratie aan te pakken, georganiseerde misdaad en terrorisme te bestrijden en smokkel tegen te gaan, moeten strikt in acht worden genomen, waarbij een adequate bescherming van de grondrechten moet worden gewaarborgd. Doeltreffende handhavingssystemen en gecoördineerde inspanningen op alle niveaus zijn essentieel voor duurzame samenwerking tussen de lidstaten.

Net als in 1985 is het nu tijd om opnieuw ons vertrouwen in dit project te tonen en te erkennen dat wij ons weer op een beslissend moment bevinden in onze voortdurende inspanningen om een sterk en verenigd Europa te creëren en in stand te houden. **Een strategische pijler vereist voortdurende vernieuwing en investeringen**, op politiek, beleids- en wetgevingsniveau, alsook op operationeel niveau.

Investeren in Schengen als strategische pijler: bevordering van de politieke governance en het regelgevingskader van het Schengengebied

Het governancekader voor Schengen omvat een reeks gemeenschappelijke regels en een systeem van instellingen en procedures die alle beleidslijnen en maatregelen bestrijken die de basis vormen voor een goed functionerend Schengengebied. Het zorgt ervoor dat het gebied soepel functioneert, in overeenstemming met beleidsdoelstellingen die gebaseerd zijn op de beginselen van gedeelde verantwoordelijkheid, wederzijds vertrouwen en toezicht op de overeengekomen regels. Het is gebaseerd op nauwe coördinatie tussen alle autoriteiten en nauwe samenwerking tussen de lidstaten en met de betrokken EU-agentschappen.

Tijdens de Schengencyclus 2024-2025 heeft de Schengenbarometer+ regelmatig een overzicht gegeven van de belangrijkste factoren die van invloed zijn op het Schengengebied, wat heeft bijgedragen tot een betere **situatieanalyse van Schengen**. Deze informatie zorgt voor een betere paraatheid en beleidsontwikkeling, bijvoorbeeld op het gebied van de bestrijding van drugshandel, visa en terugkeer. De Commissie en het Belgische voorzitterschap hebben in 2024 samen met de Schengenlanden en de agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken een workshop georganiseerd, waarin werd benadrukt dat de rapportageverplichtingen moeten worden gestroomlijnd, de definities van kernindicatoren op elkaar moeten worden afgestemd en bij de informatie-uitwisseling zoveel mogelijk gebruik moet worden gemaakt van andere instrumenten zoals Eurosur. Acht operationele conclusies die daarbij werden geformuleerd, onder meer betreffende een inventarisatie van de rapportagekaders en het

verhelpen van specifieke gegevenslacunes, zullen bepalend zijn voor de Schengencyclus 2025-2026. Dit zal helpen om de Schengenbarometer+ te verbeteren en te verfijnen, zodat het een doelgerichter en doeltreffender instrument ter verbetering van de governance wordt.

Tijdens het Belgische voorzitterschap is ook vooruitgang geboekt bij de totstandbrenging van een gemeenschappelijk kader voor nauwere coördinatie, zoals de Commissie in 2024 heeft voorgesteld³. Er is een **vergadering van hoge Schengenambtenaren** gecreëerd als forum om kwesties van gemeenschappelijk belang te behandelen en besprekingen van de Raad Schengen voor te bereiden. Tijdens de eerste vergadering was er vooral aandacht voor governance, juridische samenhang en uitbreiding. Tijdens de tweede vergadering onder het Hongaarse voorzitterschap lag de nadruk op regionale samenwerking als concreet alternatief voor controles aan de binnengrenzen, versterking van het beheer van de buitengrenzen en samenwerking met derde landen. Dit forum zal een belangrijke rol blijven spelen bij de ondersteuning van de beleidscoördinatie.

Het wereldwijde politieke landschap ondergaat momenteel een ingrijpende transformatie, wat **zowel operationele uitdagingen als kansen** met zich meebrengt. Door het Schengengebied te verdiepen en te verbreden kan onze collectieve kracht om deze uitdagingen aan te pakken, worden versterkt. Er is behoefte aan een strategische herijking van de wijze waarop de regels ten uitvoer worden gelegd en aan meer investeringen op gebieden waar deze op lange termijn het meeste effect hebben, te beginnen met **externe maatregelen** zoals een krachtig visumbeleid en nauwere samenwerking met derde landen. Tegelijkertijd moeten we onze **buitengrenzen** doeltreffend beheren en onze middelen, uitrusting en technologie gericht inzetten om de veiligheid te vergroten. Dit zal ruimte scheppen voor **nauwere samenwerking binnen het Schengengebied**, waarmee een impuls kan worden gegeven aan gezamenlijke acties en tegelijkertijd de integratie van de bevolking kan worden bevorderd. Uiteindelijk is het Schengengebied geen verzameling van losse delen, maar een samenhangend systeem waarbij alle delen samenwerken om onze gemeenschappelijke doelstellingen te ondersteunen en onze collectieve veerkracht te vergroten.

De **toezichthoudende rol** van de Commissie is versterkt. Voortbouwend op de vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt, zal de Commissie ten volle gebruik blijven maken van controlebezoeken, nieuwe bezoeken, onaangekondigde bezoeken en de andere handhavinginstrumenten waarover zij beschikt. De lidstaten moeten ook prioriteit geven aan EU-financiering die gebruikt kan worden om de kwetsbaarheden aan te pakken die in de Schengenevaluaties en de kwetsbaarheidsbeoordelingen van Frontex zijn vastgesteld. Daarom is het een prioriteit ervoor te zorgen dat de EU-middelen strategisch worden gekoppeld aan de noodzakelijke hervormingen.

Investeren in Schengen als strategische pijler: operationele maatregelen

Het **Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme**, het belangrijkste governance-element, dient als kompas om tekortkomingen van het systeem en verbeterpunten vast te stellen voordat deze de integriteit van het systeem bedreigen en zorgt voor een goede balans tussen de maatregelen die worden ingezet om eventuele lacunes op te vullen. Wederzijds vertrouwen vormt de kern van Schengen en het evaluatiemechanisme brengt dit in de praktijk. Schengenlanden zorgen er niet alleen voor dat hun systemen doeltreffend werken, maar ondersteunen elkaar ook actief, in het besef dat het succesvolle optreden (of het falen) van een van hen gevolgen heeft voor de stabiliteit en veiligheid van het hele Schengengebied.

³ COM(2024) 173 final.

In 2024 heeft de Commissie het jaarlijkse evaluatieprogramma uitgevoerd, dat heeft geleid tot de Schengenverslagen over Kroatië, Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije. De Commissie heeft ook toezicht gehouden op de uitvoering van de door Griekenland, Ierland en Denemarken gemelde corrigerende maatregelen. In februari 2024 werden onaangekondigde bezoeken gebracht aan de consulaten van Duitsland, Polen en Spanje in Mumbai, India. Er is nog maar een beperkt aantal ernstige tekortkomingen dat sinds de vorige evaluatiecyclus niet gecorrigeerd is, maar er is nog wel een aanzienlijk aantal hardnekkige problemen die moeten worden aangepakt.

Bijlage 1 bevat meer details over de evaluatie van de toezichtactiviteiten en **bijlage 2** bevat het compendium van de beste praktijken die bij recente Schengenevaluaties zijn vastgesteld.

2. Het politieke fundament van Schengen: een sterk gemeenschappelijk governancekader

Om goed te kunnen inspelen op de geopolitieke veranderingen en de gevolgen die deze hebben voor de vrijheid en de veiligheid moet om te beginnen het belang worden erkend van twee grondbeginselen: **gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijds vertrouwen**. Gedeelde verantwoordelijkheid voor de handhaving van de rechten en veiligheid van alle mensen in het Schengengebied. Het onderlinge vertrouwen tussen de Schengenlanden dat elk onderdeel van het Schengensysteem op competente en doeltreffende wijze wordt beheerd in overeenstemming met hoge gemeenschappelijke normen.

Het Schengenscorebord 2024 laat zien dat er sprake is van asymmetrieën bij de uitvoering van de belangrijkste Schengenvereisten. Ongeveer 65 % van de aanbevelingen in het kader van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme is nog niet uitgevoerd. Dergelijke aanhoudende tekortkomingen hebben belangrijke operationele gevolgen.

Politiek optreden om het belang te onderstrepen dat wordt gehecht aan gedeelde verantwoordelijkheid en wederzijds vertrouwen te hernieuwen, moet worden ondersteund door **doortastende maatregelen** op zowel politiek als operationeel niveau om ervoor te zorgen dat de Schengenregels snel en doeltreffend ten uitvoer worden gelegd. Dit vereist een robuust Schengengovernancekader met strikt politiek toezicht, nauwe coördinatie en degelijke verantwoording.

Het afgelopen jaar is vooruitgang geboekt bij de **consolidatie van het governancekader**, een belangrijke prioriteit van de Schengencyclus 2024-2025. Met name de verbeterde instrumenten van de Commissie, waaronder de Schengenbarometer+ en het Schengenscorebord, hebben de Schengenlanden geholpen om een gemeenschappelijk inzicht te krijgen in de belangrijkste kwesties die gezamenlijk optreden vereisen, een beeld te krijgen van de tekortkomingen bij de uitvoering en de kloof tussen het technische en het politieke niveau te overbruggen. Dit heeft een meer strategische aanpak van de uitvoering en een goede follow-up van de evaluatie- en toezichtactiviteiten van Schengen mogelijk gemaakt.

Ook bestaan er nieuwe mogelijkheden om de politieke coördinatie en monitoring optimaal te benutten. De Raad Schengen, naar het voorbeeld van het Gemengd Comité dat werd ingesteld bij de overeenkomsten die met de met Schengen geassocieerde landen zijn gesloten, is verantwoordelijk voor het verstrekken van strategische richtsnoeren voor beleid dat invloed kan hebben op de werking van Schengen. Naast de raadsformatie Binnenlandse Zaken heeft de Raad Schengen tot doel een open klimaat te scheppen voor een intensieve beleidsdialoog tussen besluitvormers in het Schengengebied.

Om ervoor te zorgen dat het governancekader daadwerkelijk resultaten oplevert, moet er een grondig inzicht worden verkregen in de problemen bij de praktische uitvoering, moet het toezicht op structurele kwetsbaarheden en tekortkomingen worden verbeterd en moet de collectieve verantwoordelijkheid voor doeltreffende oplossingen worden vergroot. Samenwerking, doortastend optreden en specifieke maatregelen zijn nodig om aanhoudende tekortkomingen te corrigeren en de gezamenlijk overeengekomen regels te handhaven.

In de **Schengencyclus 2025-2026** moet prioriteit worden gegeven aan geïntegreerde beleidscoördinatie en besluitvorming met betrekking tot alle kwesties die een strategisch effect hebben op de vrijheid en de veiligheid in een ruimte zonder binnengrenzen. **Hiertoe moet het volledige potentieel van de Raad Schengen worden benut.**

- De Commissie zal steun verlenen aan de Raad Schengen om het politieke toezicht verder te versterken, teneinde te zorgen voor een beter gecoördineerd optreden van de lidstaten met betrekking tot kwesties die rechtstreeks van invloed zijn op de werking van Schengen, en om besprekingen over gemeenschappelijke uitdagingen te faciliteren.
- Het dagelijks beheer van het Schengengebied kan worden verbeterd door gemeenschappelijke instrumenten die dienen om kwetsbaarheden in het Schengengebied snel en doeltreffend op te sporen en daarop te reageren, verder te versterken. De Commissie zal het geaggregeerde Schengenscorebord verder ontwikkelen om de Raad Schengen beter te ondersteunen bij het vaststellen van de belangrijkste prioriteiten bij het aanpakken van lacunes en het ondernemen van snelle actie om nieuwe risico's te beperken.

De Commissie is bereid met het huidige en het komende voorzitterschap samen te werken om deze doelstellingen te verwezenlijken in het kader van prioriteit 1 voor de Schengencyclus 2025-2026, zoals uiteengezet in punt 5.

De werkzaamheden in het kader van de Schengencyclus 2025-2026 moeten ook maatregelen omvatten om de **nationale Schengengovernancesystemen** te versterken, zowel in de Schengenlanden als in de kandidaat-lidstaten die tot de EU willen toetreden. De Commissie zal een reeks workshops organiseren om overeenstemming te bereiken over minimumnormen, zodat de Schengenlanden het Schengensysteem volledig kunnen toepassen door middel van doeltreffende politieke en administratieve structuren. Deze werkzaamheden zullen voortbouwen op de uitgebreide samenwerking en de governancestructuren die in het kader van het Europees geïntegreerd grensbeheer tot stand zijn gebracht. Bij deze aanpak zullen alle relevante autoriteiten betrokken zijn.

Zoals aangegeven in de Schengenevaluaties verzoekt de Commissie, mede op basis op haar eigen ervaring, alle Schengenlanden een nationale coördinator aan te wijzen om toezicht te houden op alle kwesties die van invloed zijn op de werking van Schengen en te zorgen voor een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen alle betrokken autoriteiten.

Volgens de follow-up van de **thematische evaluatie 2019-2020 van de nationale strategieën van de lidstaten voor geïntegreerd grensbeheer**⁴ hebben alle Schengenlanden op nationaal niveau processen in gang gezet om hun strategieën te herzien. Eind 2024 hadden twaalf Schengenlanden de herziene strategieën formeel vastgesteld en waren acht landen bezig deze vast te stellen. De resultaten wijzen op aanzienlijke verbeteringen, waaronder sterkere governancekaders en een betere integratie van terugkeerprocedures in de nationale strategieën. De meeste Schengenlanden hebben vooruitgang laten zien bij het afstemmen van hun

⁴ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 17 december 2020 tot vaststelling van het verslag van 2019-2020 over de thematische evaluatie van de nationale strategieën van de lidstaten voor geïntegreerd grensbeheer (C(2020) 8000 final).

strategieën op de prioriteiten van de EU, waaronder verbeteringen op het gebied van risicoanalyse, situationeel bewustzijn en samenwerking met de EU.

Er is echter nog steeds sprake van aanzienlijke lacunes in de personeelsplanning, de coördinatie tussen instanties en de financiële regelingen. Slechts een aantal Schengenlanden hebben hun strategieën met succes gekoppeld aan actieplannen, behoefteanalyses en financieringskaders. In de nationale strategieën zijn de specifieke bepalingen inzake waarborgen voor de grondrechten en opleidingen nog steeds niet volledig verwerkt. Daarnaast moeten de verplichtingen met betrekking tot de in het migratie- en asielpact vastgestelde screeningprocedure doeltreffend worden geïntegreerd en afgestemd op het systeem voor geïntegreerd grensbeheer in ruimere zin. Investeren in het governancestelsel voor het Europees geïntegreerd grensbeheer biedt een goede basis voor robuuste nationale Schengengovernancekaders.

3. Het fundament voor beleid en regelgeving: uitbreiding en verdieping van Schengen

3.1. Een uitgebreider Schengengebied

In de afgelopen veertig jaar heeft Schengen zich ontwikkeld van een regionaal initiatief van enkele EU-lidstaten tot een echt Europees project⁵. Het Schengengebied is negen keer uitgebreid tot wat vandaag de dag 's werelds grootste ruimte van vrij verkeer zonder controles aan de binnengrenzen is.

Bulgarije en Roemenië zijn op 1 januari 2025 volledig geïntegreerd in het Schengengebied. Het besluit van de Raad van 12 december 2024⁶, volgend op zijn besluit van 30 december 2023⁷ over hetzelfde onderwerp, markeerde de voltooiing van een proces van 18 jaar, aangezien beide landen na hun toetreding tot de EU Schengenstaten werden. Door volledig toe te treden tot het Schengengebied zullen Bulgarije en Roemenië naar verwachting miljarden euro's besparen, gegeven dat indien de binnengrenzen nog steeds zouden bestaan, bedrijven in deze twee landen jaarlijks naar schatting miljarden euro's kwijt zouden zijn vanwege hogere logistieke kosten, vertragingen bij de levering van goederen en apparatuur, en hogere brandstofkosten en loonkosten van bestuurders⁸.

Cyprus werkt momenteel aan de uitvoering van de Schengenaanbevelingen⁹ en zijn eerste Schengenevaluatie loopt. De Commissie steunt Cyprus bij het streven naar een diepere integratie in het Schengensysteem.

Ierland is als enige vrijgesteld van deelname aan alle bepalingen van het Schengenacquis¹⁰. Gezien de voordelen voor Ierland en het Schengengebied als geheel, en na door de Raad te zijn gemachtigd om deel te nemen op bepaalde gebieden¹¹, zoals het Schengeninformatiesysteem, politieke samenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken, wordt momenteel een follow-

⁵ Protocol nr. 19 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie is van toepassing op dertig landen. De controles aan de binnengrenzen zijn tussen 29 deelnemende landen opgeheven.

⁶ Besluit (EU) 2024/3212 van de Raad van 12 december 2024 tot vaststelling van de datum voor de opheffing van personencontroles aan de landbinnengrenzen met en tussen de Republiek Bulgarije en Roemenië (PB L 3212 van 23.12.2024).

⁷ Besluit (EU) 2024/210 van de Raad van 30 december 2023 betreffende de volledige toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis in de Republiek Bulgarije en Roemenië (PB L, 2024/210 van 4.1.2024).

⁸ "The cost of non-Schengen for the Single Market — impact on Bulgaria and Romania", initiatiefverslag, Europees Economisch en Sociaal Comité, INT 1046, 4 december 2024.

⁹ Documenten van de Raad: 5535/21, 10403/22, 12636/21, 12638/21, 12639/21 en 11237/24.

¹⁰ Artikelen 4 en 5 van Protocol nr. 19 bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie.

¹¹ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis.

up van de Schengenevaluatie uitgevoerd¹². De Commissie is voornemens het Schengenevaluatieverslag voor Ierland¹³ in 2025 uit te brengen. Indien dat verslag positief is, zal de Raad deze bepalingen¹⁴ in Ierland uitvoeren, wat zal leiden tot een intensievere samenwerking binnen Schengen.

Naarmate de **voorbereidingen van de EU voor verdere uitbreiding** en de onderhandelingen van verscheidene kandidaat-lidstaten over toetreding vorderen, zal het Schengengebied ook naar die landen worden uitgebreid, aangezien zij vanaf het moment van toetreding tot de EU de Schengenregels zullen moeten aanvaarden en uitvoeren. Er zal een nieuw transparant, efficiënt en doeltreffend kader voor de toelating tot het Schengengebied nodig zijn om de complexiteit van de uitbreiding te beheersen en ervoor te zorgen dat het integratieproces goed wordt voorbereid. Voortbouwend op de lessen die zijn getrokken uit de laatste uitbreiding van Schengen, moet het kader voorzien in een voorspelbaar en eerlijk proces dat nieuwe landen in staat stelt geleidelijk te profiteren van hun deelname aan Schengen, en uiteindelijk, als laatste mijlpaal, de controles aan de binnengrenzen af te schaffen.

Dit proces vereist streng toezicht in alle stadia om te waarborgen dat nieuwe Schengenlanden voortdurend voldoen aan de hoge normen die door de bestaande landen worden gehanteerd op alle gebieden waar dat nodig is om uiteindelijk de controles aan de binnengrenzen te kunnen afschaffen. Als eerste stap moeten deze landen tijdens de toetredingsonderhandelingen blijven werken aan de invoering van de wettelijke, bestuurlijke en operationele normen die nodig zijn om het Schengensysteem te verankeren in een nationaal governancekader dat volledig moet functioneren tegen de tijd dat zij tot de EU toetreden. Dit vereist een gedegen voorbereiding, die ook het uitvoeren van een Schengenactieplan omvat, zoals uiteengezet in de mededeling van 2024 over het uitbreidingsbeleid van de EU¹⁵.

3.2. Verdieping van Schengen om klaar te zijn voor het digitale tijdperk

De EU verandert momenteel de manier waarop het grensbeheer wordt uitgevoerd: voornamelijk fysieke grenscontroles maken geleidelijk plaats voor een moderner en digitaal grenssysteem. Het is noodzakelijk de **digitalisering van het Schengenkader** te versnellen om de veiligheid voor burgers te vergroten, de buitengrenzen en de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving te versterken en bonafide reizen naar en het vrije verkeer binnen het Schengengebied te vergemakkelijken, waarbij de bescherming van de grondrechten en de handhaving van de veiligheidsnormen moeten worden gewaarborgd.

In het kader van de inspanningen om van het Schengengebied wereldwijd de referentienorm te maken voor het faciliteren van vlot en veilig reizen, zijn in januari 2025 de nieuwe regels¹⁶ inzake het efficiënte gebruik van reisinformatie (“advance passenger information”) door grens- en rechtshandavingsinstanties in werking getreden. Dit is een belangrijke stap naar meer veiligheid zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de reiservaring, en waarbij ook het recht op

¹² Overeenkomstig artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1745 van de Raad zijn in 2021 in het kader van de eerste Schengenevaluatie van Ierland evaluatiebezoeken uitgevoerd met betrekking tot politieke samenwerking en het Schengeninformatiesysteem. Om de door Ierland geboekte vooruitgang te beoordelen, is tussen 25 en 29 november 2024 een controlebezoek verricht overeenkomstig artikel 21, lid 3, van Verordening (EU) 2022/922. Hoewel er vooruitgang werd vastgesteld, moet Ierland nog verdere stappen ondernemen om de geplande corrigerende maatregelen uit te voeren. De Commissie zal de uitvoering van het actieplan blijven volgen.

¹³ Dit verslag bevat de beoordeling door het evaluatieteam van de toepassing door Ierland van de vereisten inzake justitiële samenwerking in strafzaken en samenwerking op het gebied van drugs, en van artikel 26 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

¹⁴ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis.

¹⁵ Mededeling van de Commissie over het uitbreidingsbeleid van de EU voor 2024 van 30 oktober 2024 (COM(2024) 690 final).

¹⁶ Verordening (EU) 2025/12 en Verordening (EU) 2025/13.

gegevensbescherming en privacy in acht wordt genomen. De Commissie is voornemens in 2025 de regels voor het gebruik van de persoonsgegevens van passagiers te evalueren om de doeltreffendheid en efficiëntie ervan te analyseren.

De digitalisering van procedures aan de buitengrenzen van de EU is een belangrijk element bij de aanpak van veiligheidsrisico's. In december 2024 heeft de Commissie een voorstel ingediend betreffende de geleidelijke ingebruikneming van **het inreis-uitreissysteem**. Dit voorstel stelt de Schengenlanden in staat het inreis-uitreissysteem geleidelijk aan hun buitengrenzen in te voeren over een periode van zes maanden, waardoor zij en eu-LISA over de nodige flexibiliteit en instrumenten beschikken om de resterende uitdagingen aan te pakken voordat het systeem volledig wordt uitgerold. De Commissie roept de medewetgevers op tot snelle onderhandelingen en een snelle goedkeuring van het voorstel. De voorbereidingen voor de invoering van het **Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem** moeten snel worden afgerond, aangezien diverse Schengenlanden moeilijkheden ondervinden bij de uitvoering van de vereiste maatregelen.

De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad, alsook de autoriteiten van de lidstaten en eu-LISA, op ervoor te zorgen dat deze belangrijke innovaties volledig worden doorgevoerd overeenkomstig het nieuwe tijdschema¹⁷ dat de Raad Schengen in maart 2025 heeft goedgekeurd.

Hoewel deze systemen de veiligheid en efficiëntie van het reisverkeer aanzienlijk zullen verbeteren, maakt het in oktober 2024 gepresenteerde voorstel van de Commissie over de **digitalisering van reisdocumenten**¹⁸ deel uit van een breder streven naar digitale innovatie ten behoeve van reizigers. Het doel van dit initiatief is een gemeenschappelijke norm voor digitale reisdocumenten vast te stellen en een EU-brede mobiele applicatie in gebruik te nemen om de grenscontroles te helpen stroomlijnen en te zorgen voor een naadloze reiservaring voor alle reizigers. Er zijn onderhandelingen gaande met het Europees Parlement en de Raad om deze ambitie waar te maken. Er wordt ook gewerkt aan de modernisering van de visumprocedures om ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen ook kunnen profiteren van een efficiëntere en veiligere visumprocedure. De wetgevingsprocedure inzake de digitalisering van de visaprocedure, waartoe de Commissie een voorstel had gedaan, werd in 2023 afgerond met de vaststelling van de verordening. De bijbehorende uitvoeringshandelingen worden momenteel herzien en het doel is om in 2026 te beginnen met de ontwikkeling van het EU-visumaanvraagplatform, zodat het platform en de digitale visa in 2028 in gebruik kunnen worden genomen.

Aangezien de sociale en technologische veranderingen zich in een ongekend tempo voltrekken — wat ondenkbaar was toen Schengen aanvankelijk werd gecreëerd — moet het Schengengebied zich aanpassen om hierop te anticiperen. **Nieuwe technologieën en digitale oplossingen** zijn van cruciaal belang om het grensbeheer te transformeren en de vroegtijdige opsporing van dreigingen mogelijk te maken. Investerings in onderzoek naar en de ontwikkeling van nieuwe Europese grensbeheer- en veiligheidstechnologieën moeten helpen om het Schengengebied in de toekomst te blijven beschermen met behulp van geavanceerde Europese oplossingen. Dit vereist nauwere samenwerking, ook met geassocieerde Schengenlanden en met publieke en private belanghebbenden, zoals onderzoekers, ondernemers, innovatieve bedrijven of onderzoeks- en technologieorganisaties. Daarnaast moet

¹⁷ Volgens het herziene tijdschema zal het inreis-uitreissysteem geleidelijk worden uitgerold, met ingang van oktober 2025. Het Europees reis- en autorisatiesysteem zal in het laatste kwartaal van 2026 van start gaan.

¹⁸ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een applicatie voor de elektronische indiening van reisgegevens (“digitale reisapplicatie van de EU”) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2016/399 en (EU) 2018/1726 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad, wat het gebruik van digitale reiscredentials betreft (COM/2024/670 final); Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de afgifte van en technische normen voor digitale reiscredentials op basis van identiteitskaarten (COM(2024) 671 final).

worden gewerkt aan een verhoogde **paraatheid** door middel van geavanceerde dreigingsdetectiesystemen, voortdurende monitoring van kritieke infrastructuur en de invoering van protocollen om in real time te kunnen reageren. Deze maatregelen zijn nodig om het hoofd te bieden aan de toenemende dreiging van inbreuken op de cyberbeveiliging, onder meer bij EU-agentschappen en in datasystemen die gebruikt worden voor het grensbeheer.

3.3. Verdieping van Schengen ter aanpassing aan het veranderende veiligheidslandschap

Op 1 april 2025 heeft de Commissie de mededeling “**ProtectEU: een Europese strategie voor interne veiligheid**” vastgesteld, waarin de maatregelen worden uiteengezet om het veiligheidsapparaat van de EU de komende jaren te versterken, onder meer door veiligheidsoverwegingen te integreren in alle wetgeving, beleidsmaatregelen en programma’s van de EU. Soortgelijke inspanningen moeten op nationaal niveau worden geleverd, aangezien uit de Schengenevaluaties van 2024 is gebleken dat de strategische aanpak van de interne veiligheid hardnekkige tekortkomingen vertoont. Onder nationale autoriteiten is nog steeds sprake van verkokering, maatregelen worden ad hoc uitgevoerd en een alomvattende Europese aanpak ontbreekt. Dit belemmert de Schengenlanden om nationale prioriteiten vast te stellen, hun capaciteiten strategisch te plannen en grensoverschrijdende en onderling complementaire maatregelen te ontwerpen, op alle niveaus (nationaal, regionaal en lokaal). Het waarborgen van de interne veiligheid in een ruimte zonder controles aan de binnengrenzen vereist een aanpak die bijdraagt tot nauwere en meer gestructureerde samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties op nationaal en Europees niveau, ook op het gebied van governance.

Zoals aangekondigd in de strategie voor interne veiligheid zal de Commissie, ter ondersteuning van de besprekingen met de lidstaten in de Raad over de veranderende uitdagingen op het gebied van interne veiligheid en de belangrijkste beleidsprioriteiten, regelmatig dreigingsanalyses van de uitdagingen voor de interne veiligheid van de EU uitvoeren en publiceren. Om de inspanningen ter verbetering van het situationeel bewustzijn in bredere zin te ondersteunen, is het van essentieel belang dat de lidstaten de uitwisseling van inlichtingen met de gezamenlijke capaciteit op het gebied van inlichtingenanalyse (SIAC) verbeteren en zorgen voor een betere informatie-uitwisseling met EU-agentschappen en -organen.

Om de veranderende veiligheidsuitdagingen op een meer gecoördineerde, coherente en doeltreffende manier aan te pakken, is **grensoverschrijdende operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving** van cruciaal belang. De aanhoudende wettelijke en bevoegdheidsbeperkingen, die de Commissie in 2024 heeft vastgesteld in haar beoordeling van de aanbevelingen van de Raad inzake operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving¹⁹, blijven een doeltreffende operationele samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties in de weg staan. Zoals aangekondigd in de Europese strategie voor interne veiligheid²⁰ zal de Commissie werken aan de oprichting van een groep op hoog niveau voor de toekomst van operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving om een gemeenschappelijke strategische visie te ontwikkelen en concrete oplossingen voor te stellen om lacunes in de wetgeving op te vullen, de informatie-uitwisseling te verbeteren en een hoog niveau van interne veiligheid in het hele Schengengebied te waarborgen.

Een van de uitdagingen waarmee rechtshandavingsinstanties worden geconfronteerd, is het waarborgen van **rechtmatige toegang tot gegevens**. Het is van essentieel belang om een evenwicht te vinden tussen beveiliging en privacy zodat zowel de vrijheid als de veiligheid

¹⁹ Werkdocument van de diensten van de Commissie, “Assessment of the effect given by the Member States to Council Recommendation (EU) 2022/915 of 9 June 2022 on operational law enforcement cooperation” (SWD(2025) 36 final van 31 januari 2025).

²⁰ COM(2025) 148 final.

kunnen worden gewaarborgd. Voortbouwend op de aanbevelingen die de groep op hoog niveau inzake toegang tot gegevens voor rechtshandhaving in mei 2024 heeft aangenomen en zoals aangekondigd in de Europese strategie voor interne veiligheid, zal de Commissie in de eerste helft van 2025 een routekaart presenteren met de juridische en praktische maatregelen die zij voorstelt te nemen om een rechtmatige en doeltreffende toegang tot gegevens te waarborgen.

Tot slot moet het rechtskader voor de **bestrijding van migrantensmokkel** worden geactualiseerd. De Commissie dringt er bij het Europees Parlement en de Raad op aan de onderhandelingen over de versterking van de rol van Europol bij de bestrijding van migrantensmokkel snel af te ronden²¹. In de tussentijd zullen de reeds beschikbare instrumenten verder worden verbeterd. In januari 2025 heeft de Commissie de oprichting ondersteund van een professioneel netwerk van onderzoekers op het gebied van de onlinedimensie van migrantensmokkel, dat wordt beheerd door het Europees Centrum tegen migrantensmokkel van Europol en de EU-eenheid voor de melding van internetuitingen. Dit netwerk zal bijdragen aan het ontmantelen van criminele groepen die online actief zijn. Tijdens de tweede internationale conferentie over migrantensmokkel zal de vooruitgang op dit gebied worden geëvalueerd en zal er een impuls worden gegeven aan verdere acties om het werk van de wereldwijde alliantie ter bestrijding van migrantensmokkel (Global Alliance to Counter Migrant Smuggling) te helpen consolideren.

Soortgelijke initiatieven zijn opgezet in het kader van de bestrijding van de **drugshandel**, waarbij de nadruk ligt op vergroting van het bewustzijn over de factoren die ten grondslag liggen aan deze toenemende dreiging. Samenwerking tussen publieke en private belanghebbenden is van cruciaal belang gebleken om misbruik van commercieel vervoer tegen te gaan, zoals de samenwerking die door de Europese havenalliantie wordt gestimuleerd. Dit initiatief zal worden meegenomen in de komende havenstrategie van de EU die de Commissie in 2025 wil vaststellen; zoals aangekondigd in de Europese strategie voor interne veiligheid zal het worden uitgebreid tot kleinere havens en binnenhavens.

4. Het operationele fundament van Schengen: de uitvoering

Het echte succes van Schengen hangt in wezen af van de doeltreffende uitvoering van het systeem door de duizenden autoriteiten die ter plaatse actief zijn, waaronder meerdere EU-agentschappen. Alleen met samenhangende, kwalitatief hoogwaardige en gecoördineerde maatregelen kunnen beleidsverbintenissen effectief in praktijk worden gebracht. Het operationele kader van Schengen, dat wordt uitgevoerd door grenswachters, rechtshandavingsfunctionarissen en immigratieautoriteiten, is van essentieel belang om van de ambitieuze visie van Schengen een echte strategische troef te maken. Uit de Schengenevaluatie- en toezichtactiviteiten van 2024 is gebleken dat, hoewel het fundament van Schengen nog altijd solide is, er op kritieke gebieden sprake blijft van bepaalde hardnekkige tekortkomingen. Deze vereisen gerichte follow-upmaatregelen om te voorkomen dat zij de integriteit en de algehele veiligheid van het Schengengebied ondermijnen.

4.1. Versterking van de paraatheid tot ver buiten onze grenzen

²¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van de politieke samenwerking met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van migrantensmokkel en mensenhandel, en betreffende de versterking van de ondersteuning door Europol van de voorkoming en bestrijding van die strafbare feiten, en tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794 (COM(2023) 754 final); voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, en ter vervanging van Richtlijn 2002/90/EG van de Raad en en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad (COM/2023/755 final).

Schengen komt in de eerste plaats Europese burgers en ingezetenen ten goede doordat het vrij verkeer in het Schengengebied mogelijk maakt zonder controles aan de binnengrenzen. Deze voordelen gelden ook voor alle onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een Schengenland verblijven.

In 2024 bedroeg het totale aantal bonafide regelmatige reizigers — d.w.z. die met een Schengenvisum binnenkwamen of in aanmerking kwamen voor visumvrij reizen — meer dan een half miljard²². Voor kort verblijf kunnen onderdanen van derde landen toegang krijgen tot het Schengengebied via een **gecentraliseerd Schengenvisumsysteem**, tenzij zij in aanmerking komen voor visumvrij reizen²³. Dit systeem — naast het in 2026 in te voeren Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem — zorgt voor gestandaardiseerde grenscontrole-, veiligheids- en inreisprocedures voor kort verblijf in alle Schengenlanden, waardoor de samenhang en efficiëntie bij het beheer van zowel interne mobiliteit als van de in- en uitreizen wordt verbeterd. Het vormt onze eerste verdedigingslinie.

Het uitvoeringsniveau van de gemeenschappelijke visumregels is hoog, zoals blijkt uit de in 2024 uitgevoerde Schengenevaluatie- en toezichtactiviteiten. Verscheidene Schengenlanden hebben snel de tekortkomingen gecorrigeerd die verband houden met de efficiëntie van de werkstromen bij consulaten die Schengenvisa verwerken of met de IT-systemen voor de behandeling van visa. Er zijn echter nog bepaalde verbeteringen nodig in de landen die het grootste aantal Schengenvisa voor kort verblijf verwerken om het beheer van grote aantallen aanvragen doeltreffender te maken.

In heel de wereld erkennen landen de grote voordelen van de aan Schengen verbonden rechten en vrijheden, die van cruciaal belang zijn voor de wereldwijde connectiviteit en samenwerking. De EU moet **hoge internationale normen** inzake grensbeheer, samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en informatie-uitwisseling blijven bevorderen, gecombineerd met een sterke bescherming van de grondrechten.

In de toekomst moet een verdieping van de betrekkingen met naburige en verdere partnerlanden gepaard gaan met de duidelijke bereidheid om aan onze hoge normen en gemeenschappelijke waarden te voldoen. Derde landen die in aanmerking komen voor visumvrije toegang of bevoorrechte Schengenbetrekkingen mogen daarvan de vruchten plukken, maar moeten ook deze fundamentele verbintenissen nakomen. Dit vereist strenger toezicht en een grotere verantwoordingsplicht. In de **nieuwe visumstrategie** van de Commissie, die later in 2025 zal worden vastgesteld, zal worden onderzocht in hoeverre het visumbeleid, een factor die positief bijdraagt aan het concurrentievermogen, kan dienen als hefboom om de interne veiligheid van de EU te vergroten en de samenwerking met derde landen te verbeteren, onder meer bij overnames. In de strategie zullen ook maatregelen worden overwogen om de komst van topstudenten, onderzoekers en goed opgeleide werknemers uit derde landen te vergemakkelijken ter ondersteuning van de Unie van vaardigheden²⁴.

Het bevorderen van cohesie en integratie met de **kandidaat-lidstaten van de EU** is een kans om ervaringen uit te wisselen en de kernwaarden en -normen van de EU uit te breiden naar onze buurlanden. De afgelopen jaren heeft Frontex zijn steun aan kandidaat-lidstaten opgevoerd. De

²² Schengenbarometer+ van maart 2025.

²³ Na per land te hebben beoordeeld of derde landen aan de hoge Schengennormen voldoen, beschikt de EU momenteel over visumvrije regelingen voor 61 niet-EU-landen, twee speciale administratieve regio's van China (Hongkong en Macau) en één territoriale autoriteit die door ten minste één EU-lidstaat niet als staat wordt erkend (Taiwan). Op grond van deze regelingen kunnen niet-EU-burgers met een biometrisch paspoort voor een kort verblijf het Schengengebied binnenkomen zonder visum. Hierbij geldt het beginsel van visumwederkerigheid, zodat EU-burgers ook naar die niet-EU-landen kunnen reizen.

²⁴ 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 over de Unie van vaardigheden (COM(2025) 90 final van 5 maart 2025).

EU heeft statusovereenkomsten gesloten met Albanië, Bosnië en Herzegovina, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië²⁵. In 2024 werd de aanwezigheid van Frontex uitgebreid naar de grens tussen Montenegro en Albanië. Deze overeenkomsten breiden een uiterst belangrijke vorm van grensbeheer uit tot buiten de buitengrenzen van de EU en maken het mogelijk om potentiële risico's aan te pakken voordat zij de EU bereiken.

In 2024 hebben de kandidaat-lidstaten stappen ondernomen om te voldoen aan de Schengenvereisten, waaronder maatregelen om naleving van de hoge normen voor grensbeheer te waarborgen, hun visumbeleid af te stemmen op dat van de EU, georganiseerde misdaad, terrorisme en hybride dreigingen te bestrijden en samenwerking op het gebied van rechtshandhaving tot stand te brengen. Het EU-actieplan voor de Westelijke Balkan²⁶ heeft geleid tot concrete vooruitgang op het gebied van migratiebeheer. De vooruitgang is echter nog ongelijkmatig en er zijn verdere maatregelen nodig om het visumbeleid aan te passen en een nationaal kader voor Schengengovernance te creëren. Montenegro en Servië hebben positieve stappen gezet om een Schengenactieplan op te stellen. De Commissie houdt nauwlettend toezicht op alle kandidaat-lidstaten van de EU. De autoriteiten in de kandidaat-lidstaten zullen geleidelijk worden betrokken bij de Schengengerelateerde activiteiten, waaronder opleidings- en monitoringactiviteiten.

Uitbreiding betekent ook dat we ons moeten voorbereiden op nieuwe geopolitieke uitdagingen op het gebied van grensbeheer en nieuwe veiligheidsdreigingen. De Commissie zal hieraan prioriteit geven in haar beleidsevaluatie, en daarbij bijzondere aandacht schenken aan het creëren van een dynamisch systeem dat volledig toegerust is om tegemoet te komen aan toekomstige behoeften en situaties.

Partnerlanden streven ernaar hun banden met de lidstaten in het Schengengebied te verdiepen met als doel een bevoorrechte relatie op het gebied van grensbeheer en veiligheid tot stand te brengen, die tastbare voordelen voor hun burgers oplevert en tot intensievere contacten tussen mensen leidt, aangezien bonafide reizen en legale migratie hierdoor worden bevorderd. Frontex onderhandelt momenteel over werkregelingen met bijna twintig derde landen²⁷, die onder meer betrekking hebben op informatie-uitwisseling via Eurosur en regelingen inzake risicoanalyse. Om de veiligheid van het Schengengebied verder te versterken, hebben Europol en de EU-lidstaten de afgelopen jaren hun inspanningen opgevoerd om de overdracht en verwerking van informatie uit belangrijke derde landen te verbeteren²⁸. Deze aanpak zorgt ervoor dat relevante gegevens, met name over verdachten van terrorisme, efficiënt worden verwerkt en gedeeld om veiligheidsdreigingen aan de buitengrenzen van de EU op te sporen en te voorkomen.

De Commissie is ingenomen met de succesvolle afronding van de onderhandelingen over overeenkomsten tussen de EU en respectievelijk IJsland en Noorwegen over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers. Deze overeenkomsten maken formeel geen deel uit van het rechtskader van Schengen, maar zodra zij van kracht zijn geworden, bieden zij deze Schengenlanden de mogelijkheid dit soort gegevens door te geven en te verwerken, waardoor de capaciteit van het Schengengebied om terrorisme en zware criminaliteit te bestrijden aanzienlijk wordt verbeterd.

²⁵ De statusovereenkomst met Bosnië en Herzegovina wordt nog afgerond, maar de overeenkomsten met Albanië, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië zijn allemaal ondertekend en er lopen al gezamenlijke operaties.

²⁶ [EU-actieplan voor de Westelijke Balkan — Europese Commissie](#).

²⁷ Albanië, Armenië, Bosnië en Herzegovina, Kaapverdië, Canada, Gambia, Jordanië, Kosovo, Libanon, Mauritanië, Moldavië, Montenegro, Marokko, Niger, Nigeria, Noord-Macedonië, Senegal, Servië, de VS en Oekraïne.

²⁸ De EU en Brazilië hebben bijvoorbeeld in maart 2025 een overeenkomst getekend die de samenwerking tussen Europol en de Braziliaanse politie versterkt en de uitwisseling van operationele informatie mogelijk maakt.

De Schengencyclus 2025-2026: nauwere coördinatie van het externe optreden in verband met Schengen

De mondiale dimensie van Schengen speelt ook een essentiële rol bij de bestrijding van **destabilisatietactieken** die overal ter wereld worden gebruikt, met name in gevallen waarin sprake is van geopolitieke rivaliteit, zoals de tactieken die door Rusland worden gebruikt. Het Schengenkader stelt de EU in staat gezamenlijk op te treden, bijvoorbeeld door maatregelen te nemen in het kader van het visumopschortingsmechanisme en door middelen te bundelen, met name die van EU-agentschappen, om kritieke dreigingen het hoofd te bieden. Daarnaast kan de EU hierdoor een gecoördineerde aanpak ten aanzien van derde landen hanteren, onder meer met betrekking tot de procedures voor toegang tot het Schengengebied²⁹.

In 2024 heeft de Commissie de uitvoering van de richtsnoeren van 30 september 2022 betreffende de algemene afgifte van visa aan Russische aanvragers geanalyseerd. Uit de evaluatie blijkt dat gezamenlijk optreden heeft geleid tot een aanzienlijke daling van het totale aantal Schengenvisa dat aan Russische onderdanen werd afgegeven, van meer dan 4 miljoen visa in 2019 tot een half miljoen in 2023. Er bestaan echter nog steeds verschillen in de aanpak van de Schengenlanden, wat de veiligheid van de EU in gevaar zou kunnen brengen. Sommige landen geven nog steeds grote aantallen toeristenvisa af aan Russische onderdanen, wat de collectieve inspanningen ter versterking van de veiligheid ondermijnt. Daarom is het van essentieel belang prioriteit te geven aan de consistente uitvoering in alle Schengenlanden van gecoördineerde maatregelen ten aanzien van derde landen, zoals besproken door de Raad Schengen in maart 2025.

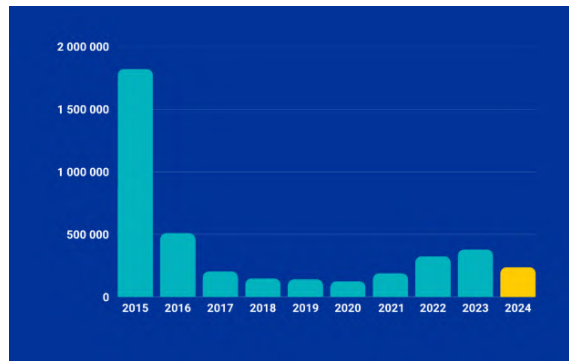
4.2. Meer veiligheid voor mensen door robuust grensbeheer en doeltreffendere terugkeerprocedures

Het succes van het Schengengebied staat of valt met de kwaliteit van het **Europees geïntegreerd grensbeheer**. In 2024 was het Schengengebied opnieuw de meest bezochte bestemming ter wereld: 40 % van de wereldwijde internationale reizen verliep via de buitengrenzen van Schengen. Dit aanzienlijke aantal passagiers werd doeltreffend beheerd dankzij de dagelijkse inspanningen van meer dan 120 000 Europese grens- en kustwachten; deze zware werklast brengt evenwel grote uitdagingen mee voor de autoriteiten.

Tegelijkertijd werden migratiestromen versterkt door geopolitieke en veiligheidsconflicten, waardoor het beheer van de buitengrenzen van Schengen verder werd bemoeilijkt, mede door tactieken die migratie als wapen inzetten voor politieke doeleinden. De extra inspanningen van de EU, bijvoorbeeld door versterking van de partnerschappen met derde landen, hebben geleid tot een aanzienlijke **vermindering** van het aantal irreguliere grensoverschrijdingen. In 2024 werden ongeveer 240 000 gevallen geregistreerd, het laagste niveau sinds 2021³⁰.

²⁹ Mededeling van de Commissie 1. tot actualisering van de richtsnoeren voor de algemene afgifte van visa aan Russische aanvragers naar aanleiding van Besluit (EU) 2022/1500 van de Raad van 9 september 2022 betreffende de volledige opschorting van de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie inzake de versoepeling van de afgifte van visa aan burgers van de Europese Unie en de Russische Federatie, en 2. met richtsnoeren voor de controles van Russische burgers aan de buitengrenzen (C(2022) 7111 final).

³⁰ Gegevens van Frontex (14 januari 2025), "[Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024](#)".



Irreguliere grensoverschrijdingen naar de EU (Frontex)

Behalve aan grote passagiersstromen, inclusief passagiers die de voorwaarden voor binnenkomst proberen te omzeilen, worden de buitengrenzen van de EU blootgesteld aan toenemende en steeds complexere **veiligheidsdreigingen**. Het aanhoudende geweld in de Sahel leidt tot ontheemding en creëert een vruchtbare bodem voor terroristische groeperingen die hun netwerken willen versterken; bovendien kunnen Russische huurlingen de spiraal van geweld nog verder verergeren en de rekruteringspogingen van jihadisten vergemakkelijken³¹. Evenzo leiden regionale crises buiten de EU tot een domino-effect, waardoor terroristische actoren over het hele ideologische spectrum extra gemotiveerd worden om nieuwe leden te werven en te mobiliseren om hun capaciteit uit te breiden³². Hoewel deze dreigingen momenteel meer lokaal of regionaal van aard lijken te zijn, vereisen zij nog steeds nauwe waakzaamheid aan de buitengrenzen om de terugkeer naar de EU van buitenlandse terroristische strijders te voorkomen en het risico op terrorisme te beperken. De buitengrenzen blijven ook kwetsbaar voor de smokkel van illegale goederen zoals drugs en vuurwapens, waardoor de georganiseerde misdaad kan worden aangewakkerd.

Het beheer van de buitengrenzen van de EU is een gedeelde verantwoordelijkheid van de Schengenlanden en de EU. In overeenstemming met zijn mandaat blijft **Frontex** essentiële ondersteuning voor het grensbeheer bieden met een permanent korps van meer dan 2 600 functionarissen en technische middelen die in Schengenstaten en derde landen worden ingezet. In 2024 is Frontex begonnen met de uitrol van zijn nieuwe operationele concept en commandostructuur, waardoor met de inzetbare middelen sneller en flexibeler kan worden gereageerd op de operationele situatie. Voortbouwend op de aanzienlijke vooruitgang die de afgelopen jaren is geboekt, zal de Commissie het Agentschap blijven versterken om aan de voortdurende behoeften te voldoen, onder meer door het te voorzien van geavanceerde technologieën voor surveillance en situationeel bewustzijn. In dit verband is het van cruciaal belang dat de Schengenlanden tijdige bijdragen blijven leveren aan de Europese grens- en kustwacht, met name wat personeel en middelen betreft. Daarnaast zal de Commissie volgend jaar voorstellen doen voor de versterking van Frontex om de grensbeveiliging verder te verbeteren en de samenwerking binnen de EU te intensiveren in het licht van de veranderende dreigingen.

Het is echter niet voldoende dat Frontex over de middelen beschikt die het nodig heeft om gezamenlijke operaties ter plaatse te ondersteunen, het is ook van cruciaal belang dat de Schengenlanden hun inspanningen opvoeren, aangezien bij de uitvoering van het grensbeheer nog steeds sprake is van aanzienlijke lacunes.

Deze lacunes in de uitvoering houden met name verband met de **grenscontroles**. Uit Schengenevaluaties blijkt dat bijna de helft van alle Schengenlanden te kampen heeft met tekortkomingen op het gebied van personele middelen en opleidingen, problemen bij de

³¹ Strategische risicoanalyse van Frontex 2024, [Strategic Risk Analysis 2024 Report.pdf](#).

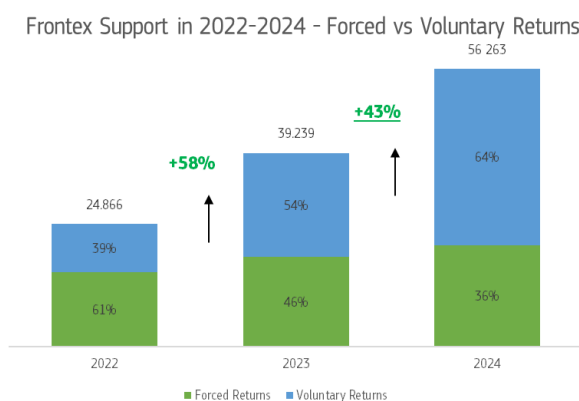
³² COM(2025) 148 final.

uitvoering van grenscontroleprocedures en technische problemen die de functionaliteit van IT-apparatuur beperken, met name bij het gebruik van het Schengeninformatiesysteem. Als deze tekortkomingen aanhouden, zal de veiligheid in het Schengengebied worden aangetast. Daarom zal de Commissie met de Schengenlanden samenwerken om te achterhalen waarom er te weinig vooruitgang wordt geboekt. De Commissie zal tijdens de Schengencyclus 2025-2026 verslag uitbrengen aan de Raad Schengen over de vorderingen op dit gebied.

Wat **grensbewaking** betreft, zijn er grote tekortkomingen in sommige Schengenlanden die kampen met verhoogde veiligheidsdreigingen vanwege het hoge risico op drugshandel uit derde landen en de toegenomen migratie. Deze kwetsbaarheden hebben in de eerste plaats gevolgen voor de grensbewaking op zee. Het afgelopen jaar heeft de EU in het kader van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid 378 miljoen EUR aan extra middelen toegekend om Schengenlanden te ondersteunen bij het versterken van hun infrastructuur en capaciteiten voor grensbewaking. De Commissie roept de Schengenlanden op sneller actie te ondernemen om ervoor te zorgen dat de middelen worden ingezet in gebieden waar de behoeften het grootst zijn en om het gebruik van de beschikbare technologie te optimaliseren.

Een doeltreffender beheer van de buitengrenzen moet gepaard gaan met doeltreffende maatregelen voor de **terugkeer** van personen die geen wettelijk recht hebben om in de lidstaten te verblijven. Reizigers die voor een kort of langdurig verblijf binnenkomen, moeten aan alle veiligheidsvoorschriften voldoen, alsook nauwgezet de verplichting nakomen om het Schengengebied binnen de vastgestelde termijn te verlaten. Indien zij dat niet doen, geldt in het Schengengebied een reeks gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor de terugkeer van personen zonder verblijfsrecht, met inbegrip van personen die de legale procedures voor binnenkomst omzeilen. Zodra het inreis-uitreissysteem operationeel is, zal de handhaving worden verbeterd doordat personen die de toegestane verblijfsduur overschrijden beter kunnen worden opgespoord; deze vormen een aanzienlijk deel van de reizigers zonder verblijfsrecht die moeten terugkeren.

In 2024 steeg het aantal gevallen van daadwerkelijke terugkeer met bijna 12 % ten opzichte van 2023, tot bijna 123 400 terugkeerders, een aanzienlijke stijging die te danken was aan de ondersteuning door Frontex, die flink werd uitgebreid. In dat jaar hielp Frontex de Schengenlanden bij de terugkeer van meer dan 56 000 mensen, een stijging van 43 % ten opzichte van het voorgaande jaar. Ook het percentage vrijwillige terugkeerders nam verder toe, van 54 % in 2023 tot 64 % in 2024.



Ondanks deze positieve trend blijft de **doeltreffendheid van de nationale terugkeersystemen** in het hele Schengengebied een grote uitdaging: slechts één op de vijf mensen die moeten terugkeren, doen dat ook daadwerkelijk. Minstens de helft van alle Schengenlanden heeft nog steeds te kampen met ernstige problemen bij het uitvoeren van terugkeeroperaties, problemen die nog sterker spelen in landen met een groter aantal terugkeerzaken.

Het gebruik van gemeenschappelijke signaleringen in het **Schengeninformatiesysteem** betreffende onderdanen van derde landen die het Schengengebied moeten verlaten, heeft bijgedragen tot een doeltreffender terugkeer, alsook aanzienlijke verbeteringen op het gebied van coördinatie en informatie-uitwisseling. Het systeem wordt echter nog steeds onderbenut als gezamenlijk instrument om personen te identificeren en terugkeeroperaties te ondersteunen, aangezien in diverse Schengenlanden het aantal terugkeersignaleringen 60 % lager ligt dan het aantal vastgestelde terugkeerbesluiten. Dit kan betekenen dat bepaalde terugkeerders zijn ondergedoken; er is echter geen informatie in het systeem aanwezig om hun terugkeer te waarborgen. Daarnaast namen sommige Schengenlanden in 2024 in geen enkele terugkeersignalerings vingerafdrukken op, en in veel landen werden daarin ook geen identiteitsdocumenten en foto's opgenomen, zelfs niet wanneer deze beschikbaar waren. Dit vereist dringende maatregelen op nationaal niveau.

Met het oog op de aanpak van de specifieke uitdagingen die verband houden met onderdanen van derde landen die een bedreiging voor de veiligheid vormen, heeft de EU-terugkeercoördinator, uitgaande van de praktijken van de lidstaten, richtsnoeren verstrekt voor het gebruik van terugkeersignaleringen in het Schengeninformatiesysteem en van "veiligheidsmarkeringen".

Thematische evaluatie van 2024 betreffende doeltreffendere terugkeer

Ter ondersteuning van het Europees terugkeersysteem heeft de Commissie een thematische Schengenevaluatie van de doeltreffendheid van het terugkeersysteem uitgevoerd. Er werd vastgesteld dat er vooruitgang is geboekt bij de ontwikkeling van nationale terugkeersystemen, maar ook dat de situatie complex is, aangezien de nationale rechtskaders en procedures per Schengenland verschillen, waardoor de algehele doeltreffendheid van het EU-systeem wordt verzwakt.

Bij de evaluatie werden **drie belangrijke problemen** geconstateerd. Ten eerste belet het ontbreken van risicoanalyses waarmee kan worden geanticipeerd op schommelingen in het aantal terugkeerzaken de nationale autoriteiten om paraatheidsmaatregelen te nemen, waaronder het opstellen van een geïntegreerde planning van de beschikbare middelen, met name voor noodsituaties. Ten tweede hebben Schengenlanden problemen om een vlot terugkeerproces te waarborgen als gevolg van ondoelmatigheden in belangrijke onderdelen van het proces, waaronder de beroepsprocedure, de doeltreffende identificatie vóór terugkeer en het toezicht op de naleving van terugkeerverplichtingen. Ten derde moet de praktische uitvoering van terugkeersignaleringen in het Schengeninformatiesysteem door alle nationale autoriteiten worden verbeterd om de besluitvorming in terugkeerprocedures doeltreffender te maken.

Om deze uitdagingen aan te pakken, kunnen de Schengenlanden gebruikmaken van een groot aantal **beste praktijken** die in kaart zijn gebracht. Zo hebben sommige landen (Nederland en Noorwegen) geïntegreerde plannings- en controlecycli opgezet voor alle autoriteiten die betrokken zijn bij het terugkeerproces, waardoor regelmatige coördinatie mogelijk wordt en een optimale toewijzing van middelen wordt gewaarborgd. Daarnaast is het nuttig gebleken om bepaalde IT-instrumenten voor casemanagement te gebruiken die informatie-uitwisseling in real time tussen verschillende autoriteiten mogelijk maken (Oostenrijk, Estland, Nederland, Noorwegen). Even belangrijk is het gebleken om prioriteit te geven aan terugkeeradvis als een essentiële stap in elke terugkeerprocedure, afgestemd op de specifieke behoeften van terugkeerders (Oostenrijk, Bulgarije, Nederland, Noorwegen). Hiermee kan de algehele doeltreffendheid van het terugkeerproces aanzienlijk worden verbeterd.

Vasthouden aan de status quo is niet langer een optie. De Commissie heeft daarom een nieuw rechtskader voor terugkeer voorgesteld³³ en roept de medewetgevers op vaart te maken met de onderhandelingen hierover. Het is tijd om ons niet meer te beperken tot versnipperde oplossingen en werk te maken van de erkenning en handhaving van elkaars besluiten, en daarbij de benodigde nationale en Europese middelen op zodanige wijze te bundelen dat zij iedereen ten goede komen, rekening houdend met elkaars sterke punten als het gaat om het leveren van een bijdrage aan het algemeen Europees belang. In afwachting van een akkoord over het nieuwe wetgevingskader inzake terugkeer en de toepassing daarvan roept de Commissie de Schengenlanden op onverwijld uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de thematische evaluatie, zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van de bestaande kaders en er betere en snellere resultaten kunnen worden geboekt.

4.3. Een hoge mate van gecoördineerd optreden binnen het Schengegebied

Een hoog niveau van situationeel bewustzijn, met name aan de buitengrenzen, is een fundamentele voorwaarde voor paraatheid in een veranderlijk veiligheidslandschap. Het EU-kader biedt al degelijke instrumenten voor **situationeel bewustzijn en risicoanalyse**, zoals Eurosur, dat bedoeld is om het beheer van de buitengrenzen te verbeteren door informatie op nationaal en EU-niveau, waaronder satellietbeelden, informatiesystemen en meldingstoepassingen, te bundelen teneinde het bewustzijn aan de EU-grenzen te vergroten. Ongeveer 50 % van de Schengenlanden kampt echter nog steeds met belangrijke tekortkomingen, die vaak verband houden met een gebrek aan gekwalificeerd personeel en onvoldoende samenwerking tussen instanties, waardoor het potentieel van deze instrumenten wordt beperkt. Om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken en de Schengenlanden en Frontex praktische richtsnoeren te bieden voor de uitvoering en het beheer van Eurosur, heeft de Commissie in januari 2025 een aanbeveling tot vaststelling van het Eurosur-handboek aangenomen³⁴.

In de Schengencyclus 2025-2026 moet worden voortgebouwd op de huidige inspanningen en moet worden geanticipeerd op nieuwe dreigingen door een duidelijk beeld te houden op de ontwikkelingen in het veld. Hiervoor moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van beschikbare instrumenten zoals Eurosur en moet een grondigere en meer geïntegreerde analytische aanpak worden gevolgd, met actieve betrokkenheid van de EU-agentschappen.

Snelle en doeltreffende **informatie-uitwisseling** tussen rechtshandavingsinstanties blijft een van de meest effectieve instrumenten om criminaliteit te voorkomen en te bestrijden. Uiterlijk eind 2024 moesten alle Schengenlanden de nieuwe regels van de richtlijn informatie-uitwisseling³⁵ omzetten in hun nationale systemen om te zorgen voor naadloze en gecoördineerde communicatie. Elf Schengenlanden hebben nog geen kennisgeving gedaan van de omzetting van deze richtlijn³⁶ en zeven hebben slechts een gedeeltelijke omzetting gemeld. Verschillende landen hebben nog geen werkend centraal contactpunt opgezet dat verbonden is met een interoperabel casemanagementsysteem. Deze vertragingen brengen iedereen in gevaar. Alle landen moeten dringend de wettelijke uitvoering en de technische implementatie voltooien, zodat rechtshandavingsinstanties snel informatie kunnen uitwisselen.

³³ COM(2025) 101 final.

³⁴ Aanbeveling van de Commissie van 17 januari 2025 tot vaststelling van het praktische handboek voor de uitvoering en het beheer van Eurosur ("Eurosur-handboek") (C(2025) 117 final).

³⁵ Richtlijn (EU) 2023/977 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en tot intrekking van Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad (PB L 134 van 22.5.2023, blz. 1).

³⁶ Op 31 januari 2025 heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid door een aanmaningsbrief te sturen aan 18 lidstaten (België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Cyprus, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië en Slovenië).

De verbeterde functionaliteiten van grootschalige IT-systemen, met name het **Schengeninformatiesysteem**, waarmee de veiligheid kan worden verbeterd, worden nog niet ten volle benut. Bovendien kampen veel Schengenlanden nog steeds met uitdagingen bij de uitvoering van kritieke functies aan de buitengrenzen, zoals het opzoeken van vingerafdrukken met behulp van het **visuminformatiesysteem**. Deze problemen, die grotendeels te wijten zijn aan een gebrek aan voldoende middelen, betekenen dat deze instrumenten aanzienlijk onderbenut worden en dat er kritieke lacunes in de beveiliging blijven bestaan. Zonder gerichte investeringen en harde toezeggingen dat het Schengeninformatiesysteem en het visuminformatiesysteem volledig bedrijfsklaar zullen worden gemaakt, blijft hun potentieel als robuuste en betrouwbare pijlers van het veiligheidssysteem onbenut.

Naast de verwezenlijking van een naadloze informatie-uitwisseling is er, ter aanvulling op onze maatregelen aan de buitengrenzen, behoefte aan gestructureerde en doeltreffende **samenwerking op het gebied van grensoverschrijdende operationele rechtshandhaving**.

Uit de besprekingen van de Schengencoördinator tijdens de Schengencyclus 2023-2024 en recente Schengenevaluatiebezoeken aan sommige Schengenlanden (Tsjechië, Kroatië, Hongarije en Slowakije) is gebleken dat de grensoverschrijdende samenwerking, met name op regionaal niveau en in grensgebieden, het afgelopen jaar aanzienlijk is verbeterd. In 2024 werden verschillende bilaterale en multilaterale overeenkomsten vernieuwd om de autoriteiten te helpen deze samenwerkingsdoelstellingen te vertalen in concrete acties, waaronder bepalingen inzake de uitoefening van politie- en andere overheidsbevoegdheden in grensregio's, zoals voorzien in de herziene Schengengrenscodes.

Het afgelopen jaar werd ook steeds meer de nadruk gelegd op de toepassing van meer strategische instrumenten op basis van een "volledige-routeaanpak" die verder gaat dan het aanpakken van onmiddellijke risico's die zich in de binnengrensregio's voordoen, teneinde ook de dreigingen aan de buitengrenzen aan te pakken. In 2024 werd het regionale Schengeninitiatief van Oostenrijk, Bulgarije, Griekenland, Hongarije, Roemenië en Slowakije verder versterkt. Het omvat nu ook maatregelen aan de grens tussen Bulgarije en Turkije waarmee dreigingen doeltreffender kunnen worden voorkomen voordat zij het Schengengebied bereiken. Ook Kroatië, Italië en Slovenië zullen gezamenlijke patrouilles uitvoeren langs hun grenzen met Bosnië en Herzegovina, waardoor de regionale samenwerking wordt versterkt.

Deze positieve ontwikkelingen bevestigen het potentieel van Aanbeveling (EU) 2022/915 van de Raad van 9 juni 2022 inzake operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving³⁷ en de aanbevelingen van de Commissie van 23 november 2023 inzake alternatieve maatregelen voor controles aan de binnengrenzen³⁸. De Schengenlanden hebben gezamenlijk veel nieuwe praktijken ontwikkeld, waaronder gezamenlijke politiebureaus en regelmatige grensoverschrijdende gezamenlijke risicoanalyses om gezamenlijke operaties doelgerichter te maken. Daarnaast voeren verschillende landen momenteel de overdrachtsprocedure in die werd geïntroduceerd bij de herziene Schengengrenscodes³⁹, welke tot doel heeft de rechtstreekse overdracht van irreguliere migranten aan de binnengrenzen te vergemakkelijken. Zij bereiden ook regelingen voor om de toepassing ervan in de praktijk te waarborgen. De Commissie roept de Schengenlanden op nauw samen te werken met hun buurlanden, met name wanneer er opnieuw controles aan de binnengrenzen zijn ingevoerd,

³⁷ PB L 158 van 13.6.2022, blz. 53.

³⁸ 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 (PB L, 2024/268, 17.01.2024).

³⁹ 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).

alsook om nieuwe samenwerkingsinitiatieven te ontwikkelen en reizigers in staat te stellen de binnengrenzen probleemloos te passeren.

Desondanks zijn er nog steeds mogelijkheden voor operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving die niet worden benut, aangezien de nationale benaderingen sterk uiteenlopen en niet altijd vanuit strategisch oogpunt worden beoordeeld en uitgevoerd. Hoewel er nieuwe initiatieven en praktijken zijn ontwikkeld, worden deze niet overal in het Schengengebied in identieke vorm overgenomen en in veel gevallen niet aangemerkt als onderdeel van de bredere veiligheidstoolkit van Schengen. Het is in ieders belang om de nationale inspanningen op te voeren en de voordelen van nauwere samenwerking ten volle te benutten. Dit zal ook helpen om verstoringen van het verkeer aan de binnengrenzen tegen te gaan en ervoor zorgen dat de grensovergangen op het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T) correct functioneren.

Uit Schengenevaluaties in 2024 is gebleken dat veel Schengenlanden nog steeds niet over een rechtskader beschikken dat nodig is om doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking tot stand te brengen, aangezien verschillende overeenkomsten nog altijd verouderd zijn. In sommige landen is ook sprake van operationele belemmeringen, zoals beperkingen voor het uitvoeren van voldoende mobiele monitoring of wettelijke beperkingen die maken dat de politie geen passagiersgegevens kan opvragen bij veerbootmaatschappijen. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot de herinvoering van binnengrenstoezicht, terwijl in veel gevallen dezelfde resultaten konden worden bereikt — en vaak doeltreffender en efficiënter — door gebruik te maken van de nationale politiebevoegdheden.

Vooraf in Schengenlanden die kennis hebben gegeven van de herinvoering van controles aan de binnengrenzen moeten dringend corrigerende maatregelen worden genomen, aangezien deze een afwijking vormen van de beginselen die ten grondslag liggen aan de samenwerking in het Schengengebied. In april 2025 hadden **tien Schengenlanden** opnieuw **controles aan de binnengrenzen** ingevoerd of deze uitgebreid.

Op 10 juli 2024 is de herziene Schengengrenscodex in werking getreden. Deze bevat een geactualiseerd kader voor de herinvoering van controles aan de binnengrenzen, met duidelijkere termijnen en strengere toezicht- en rapportageverplichtingen voor de Schengenlanden en de Commissie. De inwerkingtreding van de herziene Schengengrenscodex wordt beschouwd als het startpunt van het nieuwe rechtskader, wat betekent dat de termijnen en verplichtingen als voorzien in de nieuwe code zullen worden berekend vanaf het moment van de eerste kennisgeving na inwerkingtreding. De Commissie heeft modellen vastgesteld voor de kennisgevingen en verslagen die de lidstaten bij de herinvoering van controles aan de binnengrenzen moeten indienen.

De Commissie houdt nauwlettend toezicht op de acties van de Schengenlanden en voert een gestructureerde dialoog met alle betrokken lidstaten om eventuele lacunes of inconsistenties in de toepassing van de nieuwe regels, waaronder bij overdrachten aan de binnengrenzen, op te sporen. De huidige beoordelingen hebben tot doel te waarborgen dat alle uitgevoerde maatregelen evenredig en noodzakelijk zijn; verder moet hiermee worden gewaarborgd dat kennisgevingen met het oog op de herinvoering van controles aan de binnengrenzen strikt beperkt blijven tot reële en gerechtvaardigde gevallen, met name in situaties waarin de betrokken maatregelen slechts dienen ter versterking van de inspanningen op het gebied van politieke samenwerking.

De Commissie is ingenomen met de toegenomen operationele samenwerking, ook op regionaal niveau, en moedigt verdere initiatieven aan, zoals de uitoefening van politiebevoegdheden in grensgebieden, die een krachtig middel vormt om tegemoet te komen aan de legitieme zorgen van lidstaten op het gebied van migratie en veiligheid. 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 Schengengrenscore.

5. Prioriteiten voor de Schengencyclus 2025-2026

De voordelen die het Schengengebied de mensen in de EU heeft opgeleverd, waren nauwelijks voorstelbaar toen de vijf oprichtende lidstaten veertig jaar geleden het Schengenakkoord ondertekenden. In de loop der tijd is Schengen uitgegroeid tot een robuust en alomvattend systeem dat de buitengrenzen, veiligheid en migratie doeltreffend en op gecoördineerde wijze beheert, met volledige inachtneming van de Europese waarden en grondrechten.

Om deze verworvenheden in stand te houden en daarop voort te bouwen, vereist het Schengengebied voortdurende aandacht en inzet. Veertig jaar na de oprichting van Schengen is het van essentieel belang te erkennen dat het geopolitieke en veiligheidslandschap is veranderd en dat er stappen moeten worden ondernomen om ervoor te zorgen dat de fundamenten van Schengen stevig genoeg zijn om toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden. Gelet op het lopende uitbreidingsproces van de EU is dit een prioriteit voor de Commissie.

Tijdens de **Schengencyclus 2025-2026** moet het beleid op drie belangrijke gebieden worden versterkt. Ten eerste is het van essentieel belang om het **governancekader** te consolideren om de **beleidscoördinatie** te verbeteren. Dit biedt aanzienlijke mogelijkheden om een meer gestructureerde aanpak te hanteren, waarbij prioriteit wordt gegeven aan een doeltreffende uitvoering, gedeelde verantwoordelijkheid en heldere verantwoording op alle niveaus.

Prioriteit 1: consolidatie van het governancekader, voortbouwend op de vooruitgang die het afgelopen jaar is geboekt, teneinde tot een meer gestructureerde aanpak te komen, waarbij de nadruk ligt op de uitvoering, gedeelde verantwoordelijkheid en verantwoording. Hoewel technisch toezicht belangrijk blijft, is dit niet voldoende. Daarom is versterking van de politieke governance nodig om concrete vooruitgang te boeken.

- Op **EU-niveau** vereist dit een gestructureerd kader voor de follow-up van de prioriteiten, met inbegrip van meer politiek toezicht. De Commissie zal op dit gebied nauw samenwerken met de voorzitterschappen van de Raad en de Schengenlanden.
- Op **nationaal niveau** moeten de Schengenlanden verder werken aan doeltreffende nationale governancesystemen die een sterkere interne coördinatie van alle Schengengerelateerde aangelegenheden mogelijk maken. Ook kandidaat-lidstaten van de EU moeten al vóór toetreding dergelijke nationale governancesystemen ontwikkelen om zich voor te bereiden op de toetreding tot het Schengengebied.

Ten tweede is er een gestructureerde en coherente **veiligheidsaanpak** nodig, die nauwere politieke samenwerking vereist. Gezien de aanhoudende wettelijke en operationele beperkingen moeten er op Europees en nationaal niveau meer inspanningen worden geleverd om de samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties te intensiveren. Een alomvattende aanpak gericht op alle soorten bedreigingen voor de veiligheid moet een centrale pijler van het Schengensysteem worden.

Prioriteit 2: een gestructureerde en coherente aanpak van de politieke samenwerking om de mogelijkheden die worden geboden door de aanbeveling van de Raad inzake operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en de Schengengrenscore te benutten, en daarbij in te zetten op regionale samenwerkingsinitiatieven waarbij de volledige-routeaanpak wordt toegepast.

- Op **EU-niveau** moet gevolg worden gegeven aan de belangrijkste conclusie van de beoordeling door de Commissie van de aanbevelingen inzake politieke

samenwerking, waarin wordt gesteld dat “hardnekkige juridische, technische en operationele uitdagingen de beperkingen van de huidige niet-bindende aanbevelingen duidelijk maken”. Er zal op EU-niveau een strategische discussie worden gestart om een gemeenschappelijke visie hierop te ontwikkelen.

- Op **nationaal niveau** moeten de Schengenlanden de bestaande samenwerkingsinitiatieven opnieuw beoordelen om rekening te houden met de bredere dimensie van de dreigingen, die verder reiken dan hun buurlanden en een gecoördineerde reactie vereisen op de uitdagingen die zich langs de hele route voordoen. Dit vereist dat alle instrumenten voor grensoverschrijdende samenwerking worden gebruikt, ook in regio's langs de binnengrenzen, in overeenstemming met de herziene Schengengrenscore. De Schengencoördinator zal de operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving blijven ondersteunen, onder meer door de samenwerking met rechtshandavingsinstanties uit kandidaat-lidstaten van de EU uit te breiden.

Ten derde moeten er meer inspanningen worden geleverd om de toezeggingen inzake **digitalisering** na te komen. De komende maanden moeten er belangrijke mijlpalen worden gehaald om ervoor te zorgen dat het inreis-uitreissysteem en het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem volledig op schema liggen voor de nieuwe planning. Het is van essentieel belang verdere vertragingen te voorkomen, aangezien dit aanzienlijke kosten met zich mee kan brengen, waaronder langdurige kwetsbaarheden op het gebied van veiligheid, inefficiëntie in het grensbeheer en gemiste kansen om de migratieprocedures te stroomlijnen.

Prioriteit 3: de digitalisering van de procedures en systemen versnellen om de veiligheid en efficiëntie aan de buitengrenzen van de EU en binnen het Schengengebied te vergroten zonder gebruik te maken van controles aan de binnengrenzen.

- Op **EU-niveau** vereist dit streng politiek toezicht op de naleving van de mijlpalen en het herziene tijdschema. Tegelijkertijd moeten de strategische besprekingen over digitalisering in bredere zin worden voortgezet om tekortkomingen op het gebied van veiligheid en efficiëntie aan te pakken, onder meer in verband met documentbeveiliging, migratiebeheer en terugkeer.
- Op **nationaal niveau** moeten de Schengenlanden beter gebruikmaken van de bestaande instrumenten, met name het Schengeninformatiesysteem en het visuminformatiesysteem. De Schengenlanden moeten apparatuur, processen en systemen implementeren om een tijdige en doeltreffende uitrol van het interoperabiliteitskader mogelijk te maken, met name het inreis-uitreissysteem, het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem, Eurodac en het visuminformatiesysteem.

De Commissie verzoekt de Raad Schengen deze prioriteiten tijdens zijn volgende zitting in juni 2025 goed te keuren. De prioriteiten en aandachtspunten die ten behoeve van deze nieuwe Schengencyclus naar voren zijn gebracht, moeten de basis vormen voor een intensievere politieke dialoog op zowel nationaal als Europees niveau, waaronder in zowel het Europees Parlement als de Raad.