C/2025/762

11.2.2025 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет

Цената на оставането извън Шенгенското пространство за единния пазар — въздействието върху България и Румъния

(становище по собствена инициатива)

(C/2025/762)

Докладчик: **Мария МИНЧЕВА**

Съветник	Силвия ТОДОРОВА (за докладчика)
Решение на пленарната асамблея	15.2.2024 г.
Правно основание	Член 52, параграф 2 от Правилника за дейността
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	7.11.2024 г.
Приемане на пленарна сесия	4.12.2024 г.
Пленарна сесия №	592
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	142/0/7

1. Заключения и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) призовава Съвета да определи дата за премахване на контрола по сухопътните граници между България и Румъния и другите държави членки от Шенгенското пространство още през 2024 г. ЕИСК призовава всички заинтересовани страни да работят в сътрудничество за постигането на тази цел, като гарантират, че ползите от членството в Шенгенското пространство обхващат в еднаква степен всички граждани на ЕС.

1.2. Шенгенското споразумение е от съществено значение за свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали в рамките на ЕС и е ключов фактор за икономическия успех на ЕС. Конкурентоспособността на ЕС се превърна в належащ политически приоритет, както се подчертава в неотдавнашните доклади на Енрико Лета и Марио Драги. Основно послание в тези доклади е необходимостта от бързо и всеобхватно прилагане на правилата на единния пазар, както и от по-нататъшна интеграция.

1.3. Въпреки значителните си постижения европейският единен пазар все още е в процес на развитие. Неотдавнашните кризи също извадиха наяве уязвимостта му спрямо смущения. Всички ограничения на свободата на движение в рамките на единния пазар, включително техническите ограничения върху маршрутите и автомобилния транспорт, оказват неблагоприятно въздействие върху конкурентоспособността и икономическия растеж на ЕС, като с това възпрепятстват пълното реализиране на социалната пазарна икономика, както е предвидено в Договорите.

1.4. От няколко години държавите членки временно въвеждат граничен контрол ([1]). Въпреки това икономическото и социалното въздействие на тези решения върху единния пазар не е обект на оценка. ЕИСК счита, че Европейската комисия следва редовно да предоставя надеждни данни за икономическите и социалните последици, пряко свързани с въвеждането на граничен контрол в рамките на Шенгенското пространство, включително във връзка с конкурентоспособността.

([1]) https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en; https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/11934a69-6a45-4842-af94-18400fd274b7_en?filename=Full%20list%20of%20MS%20notifications_en.pdf.

1.5. Считано от 31 март 2024 г. Съветът премахна контрола по въздушните и морските граници с България и Румъния. Въпреки това контролът по вътрешните сухопътни граници с тези държави членки остава, което води до ненужни икономически и социални разходи за целия единен пазар.

1.6. Различни оценки показват, че дружествата, извършващи дейност в България и Румъния, плащат годишно милиарди евро в резултат на увеличени разходи за логистика, забавяния, които оказват въздействие върху доставките на стоки и оборудване и увеличени разходи за горива и за водачите. Всички тези преки разходи неизбежно се прехвърлят върху потребителите под формата на по-високи цени и оказват въздействие върху физическото и психичното здраве на работещите.

1.7. Контролът по сухопътните граници има очевидно екологично въздействие заради емисиите на CO_2 от превозни средства, чакащи да пресекат границата. Те затрудняват туризма и възпрепятстват свободното движение на работници. Несигурността и неефективността, свързани с контрола по сухопътните граници, възпират преките чуждестранни инвестиции и вредят на инвестиционния климат.

1.8. Фактът, че България и Румъния остават извън Шенгенското пространство има политическа цена. Присъединяването към Шенгенското пространство не следва да се използва като форма на неформална обвързаност с условия след като дадена държава е била присъединена към ЕС. Този подход създава недоверие в европейските институции и подхранва евроскептичните нагласи.

2. **Контекст**

2.1. **Единният европейски пазар** е забележително постижение и един от основните стълбове на европейската интеграция. Той предоставя на предприятията от ЕС достъп до огромен вътрешен пазар от почти 450 милиона души, като стимулира търговията, конкуренцията и икономическия растеж и насърчава богатството и сближаването за всички европейци. Въпреки това, макар че вече отбеляза своята 30-а годишнина ([2]), единният пазар **все още е в процес на развитие**. **Шенгенското споразумение** продължава да бъде **крайъгълен камък на единния пазар на ЕС**.

2.2. Въпреки необходимостта от задълбочаване на единния пазар около 60 % от **настоящите пречки** пред предоставянето на услуги бяха от същия вид през последните 20 години ([3]) и понастоящем възпрепятстват прехода към екологична и цифрова икономика.

2.3. Неотдавнашните кризи, като пандемията от COVID-19 и войната в Украйна, разкриха **уязвимостта на единния пазар спрямо сътресения**. За да се справи с това, пазарът трябва да продължи да функционира по всяко време, дори по време на непредвидени кризи. От съществено значение са бързите действия за противодействие на сривовете, включително недостига във веригите за доставки и зависимостите от трети държави.

2.4. От 2011 г. насам ([4]) ([5]) България и Румъния са изпълнили всички предварителни условия за прилагане на достиженията на правото от Шенген в различни области ([6]). Европейският парламент прие осем резолюции, в които призовава за бързото влизане на двете държави в Шенген, като последната е от 10 април 2024 г. ЕИСК също прие резолюция ([7]) на 14 декември 2023 г., в която се посочва, че не би трябвало да има допълнителни условия за България и Румъния, които надхвърлят съществуващите договори и разпоредби.

([2]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0162.

([3]) BusinessEurope — Примери за бариери на единния пазар за предприятията — 2023 г. — https://www.businesseurope.eu/publications/examples-single-market-barriers-businesses-2023.

([4]) ОВ C 380 E, 11.12.2012 г., стр. 160.

([5]) Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно „Засилване на Шенгенското пространство чрез пълноценното участие на България, Румъния и Хърватия в пространството без контрол по вътрешните граници“, COM(2022) 636 final.

([6]) Доклад от мисията за установяване на фактите в България и Румъния; https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/634c9fb4-9860-472b-9d1b-09762a782ab4_en?filename=Report%20fact-finding%20mission%20to%20Bulgaria_en.pdf.

([7]) Резолюция на Европейския икономически и социален комитет относно подкрепата от ЕИСК за присъединяване на Румъния и България към Шенгенското пространство, 14 декември 2023 г., (ОВ C, C/2024/1563, 5.3.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1563/oj).

2.5. През 2023 г. Съветът премахна контрола по вътрешните въздушни и морски граници с България и Румъния, считано от 31 март 2024 г. Проверките по вътрешните сухопътни граници бяха запазени **без определена дата за тяхното премахване**.

2.6. В своя доклад относно бъдещето на единния пазар **Енрико Лета** призовава европейските институции решително да се противопоставят на всеки опит за ограничаване на свободата на движение между държавите членки, включително техническите ограничения върху маршрутите и за автомобилния транспорт, както и всяко суспендиране на Шенгенското споразумение. В доклада изрично се посочва, че ***„през 2024 г. трябва да бъде определена дата за отпяна на проверките по вътрешните сухопътни граници между България, Румъния и други шенгенски държави“*** ([8]). Същото послание беше отправено от председателя на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен, когато тя представи своите политически насоки за следващата Европейска комисия за периода 2024—2029 г. пред Европейския парламент.

3. **Общи бележки**

3.1. Решението да се **запази контролът по сухопътните граници между България и Румъния и другите държави — членки на ЕС, води до значителни разходи** и създава де факто допълнителна бариера, която възпрепятства дружествата да се възползват в пълна степен от предимствата на единния пазар. Въздействието върху регионалното, икономическото и социалното сближаване подчертава по-широките последици за единството и стабилността на ЕС. Като предприеме активни стъпки за пълното интегриране на България и Румъния в Шенгенското пространство, ЕС може да засили вътрешното си сближаване, да повиши конкурентоспособността и да утвърди основните принципи на свободно движение и солидарност, които са в основата на европейския проект.

3.2. ЕИСК отбелязва, че Източна Европа, включително България и Румъния, играе решаваща роля по отношение на сигурността и веригите на доставки, включително с оглед на помощта за Украйна. ЕИСК е готов да подкрепи тези усилия и настоятелно призовава всички заинтересовани страни да приоритизират бързото и ефективно разрешаване на този въпрос.

3.3. ЕИСК отбелязва също така, че са налице ограничени анализи и данни относно икономическите последици за единния пазар от оставането извън Шенгенското пространство. Съществува само едно проучване, възложено от Европейския парламент през 2016 г., чиято цел беше **да се оцени въздействието на възстановяването на граничния контрол** в рамките на Шенгенското пространство, а не да се оцени ефектът от задържането на държавите членки извън Шенгенското пространство.

3.4. Европейската комисия оценява **физическите пречки пред търговията** ([9]), но това обхваща само събития като гранични блокади, демонстрации и нападения срещу камиони. Не се вземат предвид последиците от контрола по сухопътните граници, включително временното повторно въвеждане на граничен контрол от държавите членки от Шенгенското пространство.

3.5. В контекста на процеса на **разширяване** на ЕС възникват дискусии относно съществуващите различия в икономическите отношения със страните кандидатки, съпоставени с възможността за членство в единния пазар на ЕС ([10]). Икономическото сближаване с ЕС все още е недостатъчно в случая на България и Румъния и граничният контрол оказва отрицателно въздействие върху този процес. Използването на присъединяването към Шенгенското пространство като форма на неформална **обвързаност с условия след присъединяването към ЕС** ([11]) създава недоверие в европейските институции и подхранва **евроскептичните нагласи** ([12]).

([8]) https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.

([9]) https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/barriers-trade/physical-barriers-trade_en.

([10]) The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession (Въздействието върху Европейския съюз на потенциалното бъдещо присъединяване на Украйна), доклад на мозъчния тръст „Брюгел“, 11 април 2024 г., https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf.

([11]) The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession (Въздействието върху Европейския съюз на потенциалното бъдещо присъединяване на Украйна), доклад на мозъчния тръст „Брюгел“, 11 април 2024 г., https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf.

([12]) Проучването на общественото мнение в Румъния показва, че над 60 % от гражданите смятат, че изключването им от Шенгенското пространство означава статут на второразрядна страна в рамките на ЕС. Проучване на INSCOP, Национално проучване на общественото мнение — април 2024 г., част V: Възгледи на румънците относно частичното присъединяване към Шенгенското пространство - https://www.inscop.ro/aprilie-2024-sondaj-de-opinie-inscop-research-realizat-la-comanda-news-ro-partea-a-v-a-opinia-romanilor-despre-aderarea-partiala-la-spatiul-schengen/ и https://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2024/04/26.04.24-Sondaj-INSCOP-NEWS-Partea-a-V-a-Schengen.pdf.

4. **Конкретни бележки**

4.1. Подробно проучване на Института за икономически изследвания към Българската академия на науките (ИИИ) показва, че осредненият **в годишен план** отрицателен ефект върху българската икономика, дължащ се на частичното присъединяване на страната към Шенгенското пространство, възлиза на годишна **загуба в размер на над 834 милиона евро** ([13])**, включително преки, непреки и екологични последици**. В тази сума влизат преките разходи за превозваните стоки, автомобилния товарен транспорт и загубите от пропуснати възможности за генериране на алтернативни приходи за автомобилния товарен транспорт; общото въздействие върху околната среда от удължаването на времето за чакане на границите при средна обменна цена за тон емисии на CO_2; загуби, дължащи се на пропуснати възможности за генериране на допълнителни приходи; и общите загуби поради загуба на потенциални приходи в държавния бюджет от дължими данъци. Не разполагаме със сравними данни от Румъния; оценките ([14]) обаче сочат, че закъсненията по сухопътните граници струват на транспортните оператори 90 милиона евро, с допълнителни 2,32 милиарда евро **загуба на годишни приходи**. Тези разходи водят до намаляване на конкурентоспособността на предприятията и икономиките.

4.2. Налице е **разнообразно използване на видовете товарен транспорт** в различните държави членки, което следва да се вземе предвид при измерването на въздействието на контрола по сухопътните граници. Така например **Гърция** е сред трите държави членки с **най-висок дял на морския товарен** транспорт (96,4 %), а **Румъния** е сред трите държави членки с **най-нисък дял на морския товарен транспорт** (16,0 %) ([15]). В същото време **обемът на автомобилните товарни превози** в ЕС **нарасна** с 22 % от 2013 г. до 2022 г. **Камионите** все още са гръбнакът на веригите на доставки, като превозват **77 % от вътрешните товари** (автомобилен, железопътен и воден) в ЕС ([16]).

4.3. Унгарско-румънската граница служи като ключов портал към основния пазар на ЕС, като ефективно поема трафика от маршрутите и веригите на доставка, преминаващи през Гърция, България и Румъния. Държавите от ЕС са техните основни търговски партньори, като вносът и износът на стоки са съответно 71 % и 72 % за Румъния, 69 % и 77 % за Унгария и 55 % и 63 % за България ([17]).

4.4. Закъсненията и опашките от леки автомобили и камиони, пресичащи сухопътните граници между България и Румъния, Румъния и Унгария, варират в зависимост от сезона, но са средно в рамките на най-малко 20 минути и над 200 минути, като понякога продължават дори повече от 5 дни ([18]). Дължината на опашките от товарни камиони понякога може да бъде над 30 km на определени сухопътни гранични контролно-пропускателни пунктове. Дългите опашки по границите могат да доведат до развалянето на нетрайни стоки (с отрицателно въздействие за секторите на селското стопанство и храните), което води до финансови загуби както за износителите, така и за вносителите. Освен разходите, свързани със закъснението на камионите на границите, се докладват и разходите и загубите, свързани с изпълнението на инфраструктурни проекти, тъй като необходимото оборудване не може да бъде транспортирано своевременно. Отрицателно е въздействието и върху растежа на електронната търговия, тъй като въпреки че търговията може да се извършва онлайн, доставките се осъществяват по традиционния начин.

4.5. Подробни проучвания показват, че транспортните дружества, извършващи дейност в България и Румъния, се сблъскват с допълнителни разходи, вариращи от 5 % до 20 % поради закъснения на границата ([19]). Това включва разходите за гориво, заплатите на водачите и поддръжката на превозните средства. Тези разходи в крайна сметка се прехвърлят върху потребителите, което допринася за по-високи цени на стоките ([20]). За България разходите възлизат на 432 милиона евро загуби за товарния транспорт, като се увеличават на 711 милиона евро, когато се вземат предвид потенциалните ефекти. Според оценки на UNTRR за Румъния те възлизат на над 2,5 милиарда евро.

([13]) Bobeva, D., Nestorov, N., Pavlov, A., Stoilov, S. (2024 г.). Evaluation of the Economic Impact of a Country`s Accession to the Schengen Area – the Case of Bulgaria (Оценка на икономическото въздействие на присъединяването на държава към Шенгенското пространство — случаят на България). Списание „Икономическа мисъл“, 69 (книжка 2), стр. 139—163. https://doi.org/10.56497/etj2469201.

([14]) https://www.iru.org/resources/iru-library/call-address-excessive-truck-waiting-times-internal-and-external-eu-borders.

([15]) Eurostat, (tran_hv_ms_frmod).

([16]) https://www.iru.org/news-resources/newsroom/who-driving-what-and-where-eu-road-freight-trends.

([17]) Търговски профили на СТО, 2023 г., https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trade_profiles23_e.htm.

([18]) Информация от Националната транспортна камара на България и министерствата на вътрешните работи на Румъния и България.

([19]) Проучване на UNTRR, *Road Transport Market in Romania, 2018-2030* (Пазарът на автомобилния транспорт в Румъния, 2018—2030 г.), април 2024 г. — https://piata-transporturilor.ro/?page_id=160.

([20]) Международен съюз за автомобилен транспорт – януари 2024 г. – „*Това пряко струва на транспортните оператори 90 милиона евро, с допълнително 2,32 милиона евро загуба на годишни приходи.*“ - https://www.iru.org/resources/iru-library/call-address-excessive-truck-waiting-times-internal-and-external-eu-borders.

4.6. Продължаващият граничен контрол оказва **отрицателно въздействие върху околната среда** заради емисиите на CO_2 от превозни средства, чакащи да пресекат границата, чиито двигатели остават включени, докато се обработват. Според някои консервативни предположения и оценки ([21]) годишните гранични въглеродни емисии в резултат на продължаващите все още гранични проверки по границите Унгария—Румъния, Румъния—България и България—Гърция възлизат на над 46 000 tCO_2/годишно. Това се равнява на годишните емисии от потреблението на електроенергия на около 28 000 домакинства в ЕС ([22]).

4.7. Несигурността и неефективността, свързани с граничните проверки, възпират преките чуждестранни инвестиции и **вредят на инвестиционния климат**. Инвеститорите се стремят към стабилна и предвидима среда, а възприеманият риск от забавяния и увеличени оперативни разходи често пренасочва инвестициите към други държави от Шенгенското пространство. Това явление изостря икономическите различия между държавите от Източна и Западна Европа.

4.8. Според констатациите в проучването, проведено от Европейския парламент през 2016 г. ([23]), оставането на държава извън Шенгенското пространство би могло да засегне пазарните очаквания за статута на тези държави в рамките на ЕС и еврозоната (въпреки че България и Румъния все още не са приели еврото). Това е **политически сигнал, че дадена държава не е част от „ядрото“ на ЕС** и би могло да окаже влияние върху доходността на държавните облигации, цената на финансовите активи и лихвените проценти за предприятията и домакинствата, както и да окаже потенциално отрицателно въздействие върху реалната икономика.

4.9. Продължителното чакане по сухопътните граници може значително да наруши **правата на човека** и да изостри неравенствата. Хората може да са изправени пред неоправдани забавяния, стрес и рискове за здравето, независимо от тяхната националност или обстоятелства. Тези пречки възпрепятстват свободното движение на хора, оказват въздействие върху търговията, образованието и събирането на семействата и оказват значително въздействие върху психичното и физическото здраве на работещите, особено на водачите. Прилагането на ефикасни системи за управление на границите и отстояването на принципите на равенство са от решаващо значение, за да се гарантира, че тези основни права са защитени и че всички хора са третирани с достойнство и уважение, независимо от техния произход.

4.10. Дългите гранични проверки между България и Румъния, както и със техните съседни държави от Шенгенското пространство като Гърция и Унгария, създава значителни времеви ограничения за пътуващите и имат отрицателно въздействие върху сектора на автобусния транспорт ([24]). Това **възпрепятства туризма** — жизненоважен сектор и за двете страни, и пречи на икономиките и регионалното развитие на ЕС. Проучването на ИИИ показва, че само България губи над 62 милиона евро от приходи от туризъм годишно.

4.11. Статутът на страна извън Шенгенското пространство възпрепятства **свободното движение на работници**, като ограничава възможностите на работниците от България и Румъния да търсят работа в съседните им държави — членки на ЕС. Това ограничение засяга секторите на строителството, селското стопанство и услугите, които разчитат в голяма степен на сезонни и временни работници ([25]).

4.12. Статистическите данни за заетостта, предприемачеството и възможностите за професионално обучение, включващи трансгранична мобилност в рамките на ЕС, са ограничени, което би позволило да се направи оценка на въздействието на контрола по сухопътните граници върху България, Румъния, Унгария и Гърция. Може обаче да се направи извод за отрицателно въздействие, като се има предвид, че **мобилността на работниците е засегната от наличието на възможности за транспорт**.

4.13. По-голямата трудова мобилност е свързана с по-висока производителност и по-високи икономически резултати. Продължава да расте процентът на мобилните граждани в трудоспособна възраст (20—64 години) от Румъния и България ([26]) като дял от населението, пребиваващо в родната им страна, (Румъния: от 11,5 % през 2010 г. на 18,6 % през 2020 г. — най-високия процент в ЕС; България: от 6 % през 2010 г. на 10,3 % през 2020 г. — на четвърто място в ЕС). Премахването на контрола по сухопътните граници ще стимулира наличието на възможности за транспорт и ще увеличи **вариантите за трансгранична трудова мобилност**, като по този начин ще се насърчат и възможностите за по-висока производителност и икономически резултати в съответните трансгранични региони.

([21]) *The Unnecessary Burden* (Ненужната тежест), проучване на KPMG, март 2023 г., https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ro/pdf/2023/Schengen_border_CO2-emissions-impact.pdf.

([22]) Собствени изчисления по данни на Евростат: lfst_hhnhtych и *EU energy in figures* (Енергетиката на ЕС в цифри) – статистически наръчник за 2023 г.

([23]) *The cost of non-Schengen — impact of border control within Schengen area on the Single market* (Цената на оставането извън Шенгенското пространство — въздействие на граничния контрол в рамките на Шенгенското пространство върху единния пазар), май 2016 г., https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU (2016) 578974_EN.pdf.

([24]) Организираните туристически пътувания се извършват предимно с автобус.

([25]) Трудовата мобилност включва сложна динамика отвъд членството в Шенгенското пространство, включително езикови бариери, наличие на работни места и социална интеграция. Въпреки че интеграцията в Шенгенското пространство вероятно ще засили трудовата мобилност, определянето на специфичен процент на намаление единствено във връзка със статута на страна извън Шенгенското пространство изисква по-целенасочени научни изследвания.

([26]) Евростат (lfst_lmbpcita и demo_pjangroup).

4.14. Парадоксално, що се отнася до **опасенията за сигурността**, частичното приемане на България и Румъния в Шенгенското пространство по-скоро подкопава, отколкото повишава сигурността на ЕС. Ефективното управление на външните граници е споделена отговорност и интегрирането на тези държави в Шенгенското пространство би могло да укрепи общите мерки за сигурност чрез засилено сътрудничество и споделяне на ресурси. Освен това разходите, свързани с функционирането и поддържането на инфраструктурата за сигурност на границите, включително полицейските сили между България и Румъния, България и Гърция, Румъния и Унгария, биха могли да бъдат пренасочени към укрепване на външната граница на ЕС.

Брюксел, 4 декември 2024 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE