C/2025/762

11.2.2025

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse

Omkostningerne ved ikke at indgå i Schengenområdet for det indre marked — indvirkningen på Bulgarien og Rumænien

(initiativudtalelse)

(C/2025/762)

Ordfører: **Mariya MINCHEVA**

Rådgiver	Silviya TODOROVA (for ordføreren)
Plenarforsamlingens beslutning	15.2.2024
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 52, stk. 2
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	7.11.2024
Vedtaget på plenarforsamlingen	4.12.2024
Plenarforsamling nr.	592
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	142/0/7

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) opfordrer Rådet til at fastsætte en dato for ophævelse af landgrænsekontrollen mellem Bulgarien og Rumænien og de øvrige Schengenmedlemsstater allerede i 2024. EØSU opfordrer alle interessenter til at samarbejde om at nå dette mål og sikre, at alle EU-borgere får lige adgang til fordelene ved Schengenmedlemskab.

1.2. Schengenaftalen er vigtig for den frie bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital inden for EU og er en nøglefaktor i EU's økonomiske succes. EU's konkurrenceevne er blevet en presserende politisk prioritet, hvilket understreges af de seneste rapporter fra Enrico Letta og Mario Draghi. Et centralt budskab i disse rapporter er nødvendigheden af en hurtig og omfattende gennemførelse af reglerne for det indre marked parallelt med yderligere integration.

1.3. På trods af de betydelige resultater, der allerede er opnået, er det europæiske indre marked stadig et igangværende projekt. De seneste kriser har yderligere blotlagt dets sårbarhed over for forstyrrelser. Enhver begrænsning af den frie bevægelighed i det indre marked, herunder tekniske begrænsninger for ruter og vejtransport, har en negativ indvirkning på EU's konkurrenceevne og økonomiske vækst og hæmmer den fulde gennemførelse af den sociale markedsøkonomi som fastsat i traktaterne.

1.4. I årevis har medlemsstaterne midlertidigt genindført grænsekontrol ([1]). De økonomiske og sociale konsekvenser af disse beslutninger for det indre marked har imidlertid ikke været genstand for en evaluering. EØSU mener, at Kommissionen regelmæssigt bør fremlægge pålidelige data om de økonomiske og sociale virkninger, der er direkte forbundet med indførelsen af grænsekontrol i Schengenområdet, herunder indvirkningen på konkurrenceevnen.

([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. Rådet besluttede at ophæve kontrollen ved de indre luft- og søgrænser med Bulgarien og Rumænien fra den 31. marts 2024. Ikke desto mindre er der fortsat kontrol ved de indre landgrænser til disse medlemsstater, hvilket medfører unødvendige økonomiske og sociale omkostninger for hele det indre marked.

1.6. Forskellige skøn viser, at virksomheder, der har aktiviteter i Bulgarien og Rumænien, årligt betaler milliarder af euro i form af større omkostninger til logistik, forsinkelser i leverancer af varer og udstyr samt øgede omkostninger til brændstoffer og chaufførlønninger. Alle disse direkte omkostninger sendes uundgåeligt videre til forbrugerne i form af højere priser og har indvirkning på arbejdstagernes fysiske og mentale sundhed.

1.7. Landgrænsekontrol har en klar indvirkning på miljøet på grund af CO_2-udledningerne fra køretøjer, der venter på at krydse grænsen. Den hæmmer turismen og hindrer arbejdskraftens frie bevægelighed. Den usikkerhed og ineffektivitet, der følger af landgrænsekontrollen, afskrækker udenlandske direkte investeringer og skader investeringsklimaet.

1.8. Det har en politisk pris, at Bulgarien og Rumænien står uden for Schengenområdet. Tiltrædelsen af Schengenområdet bør ikke anvendes som en form for ikkeformel konditionalitet efter EU-tiltrædelsen. Denne tilgang skaber mistillid til EU-institutionerne og giver næring til euroskeptiske følelser.

2. **Baggrund**

2.1. Det **europæiske indre marked** er en bemærkelsesværdig bedrift og en af grundstenene i den europæiske integration. Det giver EU's virksomheder adgang til et enormt hjemmemarked med næsten 450 millioner mennesker, stimulerer handel, konkurrence og økonomisk vækst og fremmer velstand og samhørighed for alle europæere. Selv om det indre marked allerede har fejret sit 30-årsjubilæum ([2]), er det **stadig et igangværende projekt**. **Schengenaftalen** er fortsat **en hjørnesten i EU's indre marked**.

2.2. På trods af behovet for at uddybe det indre marked har omkring 60 % af de **nuværende hindringer** for leveringen af tjenesteydelser været af samme type i de seneste 20 år ([3]), og de hæmmer i øjeblikket overgangen til den grønne og den digitale økonomi.

2.3. De seneste kriser såsom covid-19-pandemien og krigen i Ukraine har afsløret det **indre markeds sårbarhed over for forstyrrelser**. For at imødegå dette problem skal markedet forblive operationelt til enhver tid, selv under uforudsete kriser. En hurtig indsats for at imødegå sammenbrud, herunder mangler i forsyningskæden og afhængighed af tredjelande, er afgørende.

2.4. Siden 2011 ([4]) ([5]) har Bulgarien og Rumænien opfyldt alle forudsætninger for at gennemføre Schengenreglerne på forskellige områder ([6]). Europa-Parlamentet har vedtaget otte beslutninger, der opfordrer til, at begge lande hurtigt kommer med i Schengen, hvoraf den seneste er fra den 10. april 2024. Desuden vedtog EØSU en resolution ([7]) den 14. december 2023, der argumenterer for, at der ikke bør opstilles yderligere betingelser for Bulgarien og Rumænien ud over dem, der følger af de eksisterende traktater og forordninger.

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

([3]) BusinessEurope – Examples of single market barriers for businesses – 2023 – https://www.businesseurope.eu/publications/examples-single-market-barriers-businesses-2023.

([4]) EUT C 380 E af 11.12.2012, s. 160.

([5]) Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om et stærkere Schengenområde gennem fuld inddragelse af Bulgarien, Rumænien og Kroatien i området uden kontrol ved de indre grænser, COM(2022) 636 final.

([6]) Rapport fra informationsrejse til Bulgarien og Rumænien – en.pdf, https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/634c9fb4-9860-472b-9d1b-09762a782ab4_en?filename=Report%20fact-finding%20mission%20to%20Bulgaria_en.pdf.

([7]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs resolution om EØSU's støtte til Rumæniens og Bulgariens tiltrædelse af Schengenområdet, 14. december 2023 (EUT C, C/2024/1563, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1563/oj5.3.2024), ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/1563/oj.

2.5. I 2023 ophævede Rådet kontrollen ved de indre luft- og søgrænser med Bulgarien og Rumænien fra den 31. marts 2024. Kontrollen ved de indre landgrænser er blevet opretholdt, **uden at der er fastsat en dato for ophævelsen**.

2.6. I sin rapport om det indre markeds fremtid opfordrer **Enrico Letta** EU-institutionerne til på det kraftigste at modsætte sig ethvert forsøg på at begrænse den frie bevægelighed mellem medlemsstaterne, herunder tekniske begrænsninger for ruter og vejtransport, samt enhver suspension af Schengenaftalen. Rapporten anbefaler udtrykkeligt, ***at der fastsættes en dato for ophævelse af kontrollen ved de indre landgrænser mellem Bulgarien, Rumænien og andre Schengenlande i 2024*** ([8]). Det samme budskab kom fra Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, da hun præsenterede sine politiske retningslinjer for den næste Kommission 2024-2029 for Europa-Parlamentet.

3. **Generelle bemærkninger**

3.1. Beslutningen om at **bevare kontrollen ved landgrænserne mellem Bulgarien og Rumænien og de øvrige EU-medlemsstater medfører betydelige omkostninger** og skaber de facto en yderligere hindring for, at virksomhederne kan høste det fulde udbytte af det indre marked. Indvirkningen på den regionale, økonomiske og sociale samhørighed understreger de bredere konsekvenser for EU's enhed og stabilitet. Ved at tage aktive skridt i retning af fuld integration af Bulgarien og Rumænien i Schengenområdet kan EU styrke sin interne samhørighed, øge konkurrenceevnen og opretholde de grundlæggende principper om fri bevægelighed og solidaritet, der ligger til grund for det europæiske projekt.

3.2. EØSU bemærker, at Østeuropa, herunder Bulgarien og Rumænien, spiller en afgørende rolle for sikkerhed og forsyningskæder, herunder bistand til Ukraine. EØSU er klar til at støtte denne indsats og opfordrer indtrængende alle interessenter til at prioritere en hurtig og effektiv løsning på dette spørgsmål.

3.3. EØSU bemærker også, at der er begrænsede analyser og data til rådighed om de økonomiske virkninger af ikke-Schengenlande på det indre marked. Der findes kun én undersøgelse, bestilt af Europa-Parlamentet i 2016, som havde til formål **at vurdere konsekvenserne af genindførelsen af grænsekontrol** inden for Schengenområdet, snarere end at vurdere effekten af at holde medlemsstater uden for Schengenområdet.

3.4. Kommissionen vurderer **fysiske handelshindringer** ([9]), men dette omfatter kun aktiviteter som grænseblokader, demonstrationer og angreb på lastbiler. Konsekvenserne af landgrænsekontrol, herunder Schengenmedlemsstaternes midlertidige genindførelse af grænsekontrol, tages ikke i betragtning.

3.5. I forbindelse med EU's **udvidelsesproces** er der opstået en debat om eksisterende mangler i de økonomiske forbindelser med kandidatlandene, når muligheden for medlemskab af EU's indre marked vurderes ([10]). Den økonomiske konvergens med EU er stadig utilstrækkelig for Bulgariens og Rumæniens vedkommende, og grænsekontrollen påvirker denne proces negativt. Anvendelse af tiltrædelse af Schengenområdet som en form for **ikkeformel konditionalitet efter EU-tiltrædelsen** ([11]) skaber mistillid til EU-institutionerne og giver næring til **EU-skeptiske følelser** ([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, Bruegel-rapport, 11. april 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf.
([11]) The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession, Bruegel-rapport, 11. april 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf.
([12]) En offentlig opinionsundersøgelse i Rumænien viser, at over 60 % af borgerne føler, at deres udelukkelse fra Schengenområdet er udtryk for en andenrangsstatus i EU. INSCOP Research, Sondaj de opinie național – Aprilie 2024 Partea a V-a: Opinia românilor despre aderarea parțială la spațiul Schengen – 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/ og https://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2024/04/26.04.24-Sondaj-INSCOP-NEWS-Partea-a-V-a-Schengen.pdf.

4. **Særlige bemærkninger**

4.1. En detaljeret undersøgelse foretaget af det bulgarske videnskabsakademis økonomiske forskningsinstitut (ERI) viser, at den **årlige** gennemsnitlige negative indvirkning på Bulgariens økonomi som følge af landets delvise tiltrædelse af Schengenområdet er et årligt **tab på over 834 mio. EUR** ([13])**, inklusive direkte, indirekte og miljømæssige virkninger**. Der er bl.a. tale om de direkte omkostninger ved transport af gods, vejgodstransport og tab som følge af manglende muligheder for at generere alternative indtægter for vejgodstransport, den samlede miljømæssige virkning af en længere ventetid ved grænserne til en gennemsnitlig pris pr. ton udledt CO_2-forurening, tab som følge af manglende muligheder for at generere yderligere indtægter og samlede tab som følge af tabet af potentielle indtægter til statsbudgettet fra skyldige skatter. Der findes ingen sammenlignelige tal for Rumænien, men det anslås ([14]), at forsinkelser ved landgrænserne koster transportvirksomhederne 90 mio. EUR og yderligere 2,32 mia. EUR i **tabte årlige indtægter**. Disse omkostninger medfører en forringelse af virksomhedernes og økonomiernes konkurrenceevne.

4.2. **Der anvendes forskellige former for godstransport** i de enkelte medlemsstater, hvilket bør tages i betragtning, når man måler effekten af landgrænsekontrol. **Grækenland** er f.eks. blandt de tre medlemsstater med den **højeste andel af godstransport ad søvejen** (96,4 %), mens **Rumænien** er blandt de tre medlemsstater med den **laveste andel af godstransport ad søvejen** (16,0 %) ([15]). Samtidig **voksede EU's vejgodsmængde** med 22 % fra 2013 til 2022. **Lastbiler** udgør fortsat rygraden i forsyningskæderne **med 77 % af indlandstransporten af gods** (vej, jernbane og vandveje) i EU ([16]).

4.3. Grænsen mellem Ungarn og Rumænien fungerer som en vigtig portal til EU-markedet, idet trafikken fra ruter og leveringskæder, der går gennem Grækenland, Bulgarien og Rumænien, reelt kommer igennem her. EU-landene er deres vigtigste handelspartnere med en import og eksport af varer på henholdsvis 71 % og 72 % for Rumænien, 69 % og 77 % for Ungarn og 55 % og 63 % for Bulgarien ([17]).

4.4. Forsinkelser og køer af personbiler og lastbiler, der krydser landgrænserne mellem Bulgarien og Rumænien og mellem Rumænien og Ungarn, varierer afhængigt af årstiden, men ligger i gennemsnit på mellem 20 og 200 minutter, og de kan endda vare mere end fem dage ([18]). Køerne af lastbiler kan nogle gange være over 30 km lange ved bestemte grænseovergange. Lange køer ved grænserne kan ødelægge letfordærvelige varer (med negativ indvirkning på landbrugs- og fødevaresektoren), hvilket medfører økonomiske tab for både eksportører og importører. Ud over omkostninger, der skyldes forsinkede lastbiler ved grænserne, rapporteres der også om omkostninger og tab i forbindelse med gennemførelsen af infrastrukturprojekter, fordi det nødvendige udstyr ikke kan transporteres i tide. Væksten i e-handel påvirkes også negativt, da leverancerne foregår på traditionel vis, selv om handlen foregår online.

4.5. Detaljerede undersøgelser viser, at transportvirksomheder, der er aktive i Bulgarien og Rumænien, har ekstraomkostninger på mellem 5 og 20 % på grund af forsinkelser ved grænsen ([19]). Dette omfatter brændstofomkostninger, chaufførernes lønninger og vedligeholdelse af køretøjer. Disse omkostninger sendes i sidste ende videre til forbrugerne og bidrager til højere priser på varer ([20]). For Bulgarien beløber omkostningerne sig til hele 432 mio. EUR i tab for godstransporten og stiger til 711 mio. EUR, når de potentielle virkninger tages i betragtning. For Rumænien er det ifølge UNTRR's skøn over 2,5 mia. EUR.

([13]) Bobeva, D., Nestorov, N., Pavlov, A., Stoilov, S. (2024). Evaluation of the Economic Impact of a Country's Accession to the Schengen Area – the Case of Bulgaria. Economic Thought Journal, 69(2), s. 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]) WTO Trade Profiles 2023, https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trade_profiles23_e.htm.

([18]) Oplysninger fra Bulgariens nationale transportkammer og Rumæniens og Bulgariens indenrigsministerier.

([19]) Undersøgelse foretaget af UNTRR, *Road Transport Market in Romania, 2018-2030*, april 2024 – https://piata-transport urilor.ro/?page_id=160.

([20]) World Road Transport Organisation – januar 2024 – »Dette koster transportvirksomhederne 90 mio. EUR i direkte omkostninger og yderligere 2,32 mia. EUR i tabte årlige indtægter.« – https://www.iru.org/resources/iru-library/call-address-excessive-truck-waiting-times-internal-and-external-eu-borders.

4.6. En videreførelse af grænsekontrollen har en **negativ indvirkning på miljøet** på grund af CO_2-udledninger fra køretøjer, der venter på at krydse grænsen, og hvis motorer kører, mens de behandles. Ifølge konservative antagelser og skøn ([21]) udgør de årlige CO_2-udledninger ved grænserne som følge af den fortsatte grænsekontrol ved grænsen mellem Ungarn og Rumænien, mellem Rumænien og Bulgarien og mellem Bulgarien og Grækenland mere end 46.000 t CO_2/år. Det svarer til den årlige udledning fra ca. 28 000 EU-husholdningers elforbrug ([22]).

4.7. Usikkerhed og ineffektivitet i forbindelse med grænsekontrollen afskrækker udenlandske direkte investeringer og **skader investeringsklimaet**. Investorerne søger stabile og forudsigelige rammevilkår, og opfattelsen af, at der er en risiko for forsinkelser og øgede driftsomkostninger, omdirigerer ofte investeringer til andre Schengenlande. Dette fænomen forværrer de økonomiske forskelle mellem de østeuropæiske og vesteuropæiske lande.

4.8. Ifølge resultaterne af den undersøgelse, som Europa-Parlamentet gennemførte i 2016 ([23]), kan manglende Schengenmedlemskab påvirke markedets forventninger til disse landes status i EU og euroområdet (selv om Bulgarien og Rumænien endnu ikke har indført euroen). Det er et **politisk signal om, at et land ikke er en del af EU's »kerne«**, hvilket kan have indflydelse på afkastet af statsobligationer, prisen på finansielle aktiver og de rentesatser, som virksomheder og husholdninger skal betale. Det kan potentielt have en negativ indvirkning på realøkonomien.

4.9. Lange ventetider ved landgrænser kan i høj grad krænke **menneskerettighederne** og forværre uligheder. Enkeltpersoner kan opleve unødige forsinkelser, stress og sundhedsrisici, uanset deres nationalitet eller forhold. Sådanne barrierer hæmmer den frie bevægelighed for personer, påvirker handel, uddannelse og familiesammenføring og har en betydelig indvirkning på arbejdstagernes, navnlig chaufførernes, mentale og fysiske sundhed. Gennemførelse af effektive grænseforvaltningssystemer og opretholdelse af principperne om lighed er afgørende for at sikre, at disse grundlæggende rettigheder beskyttes, og at alle enkeltpersoner behandles med værdighed og respekt, uanset deres baggrund.

4.10. En videreførelse af grænsekontrollen mellem Bulgarien og Rumænien og tilgrænsende Schengenlande som Grækenland og Ungarn skaber betydelige forsinkelser for de rejsende og har en negativ indvirkning på bustransportsektoren ([24]). Dette **hæmmer turismen**, som er en vigtig sektor for begge lande, og udgør en hæmsko for EU's økonomier og den regionale udvikling. ERI-forskning tyder på, at Bulgarien alene mister mere end 62 mio. EUR om året i indtægter fra turisme.

4.11. Statussen som ikke-Schengenland hindrer **arbejdskraftens frie bevægelighed** og begrænser mulighederne for, at arbejdstagere fra Bulgarien og Rumænien kan søge beskæftigelse i tilgrænsende EU-medlemsstater. Denne begrænsning påvirker bygge- og anlægssektoren, landbrugssektoren og servicesektoren, som i høj grad er afhængige af sæsonarbejdere og vikarer ([25]).

4.12. Der foreligger begrænsede statistiske data om beskæftigelse, iværksætteri og erhvervsmuligheder i forbindelse med mobilitet på tværs af grænserne i EU. Et bedre datagrundlag ville gøre det muligt at foretage en vurdering af landgrænsekontrollens indvirkning på Bulgarien, Rumænien, Ungarn og Grækenland. Der kan dog udledes en negativ effekt, da **arbejdstagernes mobilitet påvirkes af tilgængeligheden af transportmuligheder**.

4.13. Større mobilitet på arbejdsmarkedet er forbundet med højere produktivitet og økonomisk output. Antallet af mobile borgere i den arbejdsdygtige alder (20-64 år) fra Rumænien og Bulgarien ([26]) som en procentdel af deres hjemlands befolkning fortsætter med at vokse (Rumænien: fra 11,5 % i 2010 til 18,6 % i 2020 – det højeste tal i EU, Bulgarien: fra 6 % i 2010 til 10,3 % i 2020 – det fjerdehøjeste tal i EU). En ophævelse af kontrollen ved landgrænserne vil øge transportmulighederne og **mulighederne for arbejdskraftmobilitet på tværs af grænserne** og dermed også mulighederne for højere produktivitet og økonomisk output i de relevante grænseregioner.

([21]) *The Unnecessary Burden*, KPMG research, marts 2023, https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/ro/pdf/2023/Schengen_border_CO2-emissions-impact.pdf.

([22]) Egne beregninger, Eurostat-data: lfst_hhnhtych og *EU energy in figures* – Statistical pocketbook 2023.

([23]) *The cost of non-Schengen – impact of border controls within Schengen area on the single market*, maj 2016, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf.

([24]) Organiserede turistrejser foregår hovedsageligt med bus.

([25]) Arbejdskraftens mobilitet involverer ud over Schengenmedlemskab komplekse dynamikker, som f.eks. sprogbarrierer, jobtilgængelighed og social integration. Selv om integration i Schengen sandsynligvis vil øge arbejdskraftens mobilitet, vil det kræve mere målrettet forskning at tilskrive en specifik procentvis reduktion udelukkende til statussen som ikke-Schengenområde.

([26]) Eurostat (lfst_lmbpcita and demo_pjangroup).

4.14. Paradoksalt nok underminerer Bulgariens og Rumæniens delvise optagelse i Schengenområdet EU's **sikkerhed** i stedet for at forbedre den. En effektiv forvaltning af de ydre grænser er et fælles ansvar, og integrationen af disse lande i Schengen kunne styrke de overordnede sikkerhedsforanstaltninger gennem øget samarbejde og ressourcedeling. Desuden kunne udgifter i forbindelse med opretholdelse og vedligeholdelse af grænsesikkerhedsinfrastruktur, herunder politistyrker, mellem Bulgarien og Rumænien, Bulgarien og Grækenland samt Rumænien og Ungarn, omdirigeres for at styrke EU's ydre grænse.

Bruxelles, den 4. december 2024.

Oliver RÖPKE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg