C/2025/762

11.2.2025

Avizul Comitetului Economic și Social European

Costul neapartenenței la spațiul Schengen pentru piața unică – impactul asupra Bulgariei și României

(aviz din proprie inițiativă)

(C/2025/762)

Raportoare: **Mariya MINCHEVA**

Consilieră	Silviya TODOROVA (pentru raportoare)
Decizia Adunării Plenare	15.2.2024
Temei juridic	Articolul 52 alineatul (2) din Regulamentul de procedură
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru piața unică, producție și consum
Data adoptării în secțiune	7.11.2024
Data adoptării în sesiunea plenară	4.12.2024
Sesiunea plenară nr.	592
Rezultatul votului (pentru/împotrivă/abțineri)	142/0/7

1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) solicită Consiliului să stabilească, încă din 2024, o dată pentru eliminarea controalelor la frontierele terestre dintre Bulgaria și România și celelalte state membre ale spațiului Schengen. CESE solicită tuturor părților interesate să colaboreze în vederea atingerii acestui obiectiv, asigurându-se că beneficiile apartenenței la spațiul Schengen sunt extinse în mod egal pentru toți cetățenii UE.

1.2. Acordul Schengen este esențial pentru libera circulație a persoanelor, bunurilor, serviciilor și capitalurilor în cadrul UE și este un factor-cheie al succesului economic al UE. Competitivitatea UE a devenit o prioritate politică urgentă, după cum au subliniat rapoartele recente ale lui Enrico Letta și Mario Draghi. Un mesaj-cheie al acestor rapoarte este necesitatea punerii în aplicare rapide și cuprinzătoare a normelor pieței unice, alături de continuarea integrării.

1.3. În pofida realizărilor sale semnificative, piața unică europeană rămâne „un șantier în curs”. Crizele recente au expus și mai mult vulnerabilitățile sale la perturbări. Orice limitări ale libertății de circulație în cadrul pieței unice, inclusiv restricțiile tehnice privind rutele și transportul rutier, au un efect negativ asupra competitivității și creșterii economice a UE, împiedicând realizarea deplină a economiei sociale de piață, astfel cum se prevede în tratate.

1.4. De mai mulți ani, unele state membre au reintrodus temporar controale la frontiere ([1]). Cu toate acestea, impactul economic și social al acestor decizii asupra pieței unice nu a făcut obiectul unei evaluări. CESE consideră că Comisia Europeană ar trebui să furnizeze în mod regulat date fiabile privind efectele economice și sociale direct legate de introducerea controalelor la frontiere în spațiul Schengen, inclusiv din perspectiva competitivității.

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

1.5. De la 31 martie 2024, Consiliul a eliminat controalele de la frontierele aeriene și maritime interne cu Bulgaria și România. Cu toate acestea, controalele la frontierele terestre interne cu aceste state membre rămân în vigoare, ceea ce duce la costuri economice și sociale inutile pentru întreaga piață unică.

1.6. Diferite estimări arată că societățile care își desfășoară activitatea în Bulgaria și România plătesc anual miliarde de euro ca urmare a creșterii costurilor logistice, a întârzierilor care afectează livrările de bunuri și echipamente și a creșterii costurilor pentru achiziționarea de combustibil și plata salariilor șoferilor. Toate aceste costuri directe sunt în mod inevitabil transferate consumatorilor sub forma unor prețuri mai mari și au un impact asupra sănătății fizice și mintale a lucrătorilor.

1.7. Controalele la frontierele terestre au un impact clar asupra mediului, din cauza emisiilor de CO_2 generate de vehiculele care așteaptă să treacă frontiera. Acestea afectează turismul și împiedică libera circulație a forței de muncă. Incertitudinea și ineficiența asociate controalelor la frontierele terestre descurajează investițiile străine directe și afectează climatul investițional.

1.8. Lipsa aderării Bulgariei și României la spațiul Schengen are un preț politic. Aderarea la spațiul Schengen nu ar trebui să fie utilizată ca o formă de condiționalitate non-formală ulterioară aderării la UE. Această abordare creează neîncredere în instituțiile europene și alimentează sentimentele eurosceptice.

2. **Context general**

2.1. **Piața unică** este o realizare remarcabilă și unul dintre fundamentele integrării europene. Ea oferă întreprinderilor din UE acces la o piață internă vastă de aproape 450 de milioane de persoane, stimulând comerțul, concurența și creșterea economică și promovând bunăstarea și coeziunea pentru toți europenii. Cu toate acestea, deși a sărbătorit deja 30 de ani de existență ([2]), piața unică **rămâne o activitate în desfășurare**. **Acordul Schengen** rămâne o **piatră de temelie a pieței unice a UE.**

2.2. În ciuda necesității de a aprofunda piața unică, aproximativ 60 % dintre **barierele actuale** în calea furnizării de servicii au fost de același tip în ultimii 20 de ani ([3]) și, în prezent, împiedică tranziția către economia verde și cea digitală.

2.3. Crizele recente, precum pandemia de COVID-19 și războiul din Ucraina, au arătat **vulnerabilitatea pieței unice la perturbări**. Pentru a face față acestei situații, piața trebuie să rămână operațională în orice moment, chiar și în timpul crizelor neprevăzute. Este esențial să se acționeze rapid pentru a contracara disfuncționalitățile, inclusiv deficitele din lanțurile de aprovizionare și dependența de țările terțe.

2.4. Din 2011 ([4]) ([5]), Bulgaria și România au îndeplinit toate condițiile prealabile pentru punerea în aplicare a acquis-ului Schengen în diferite domenii ([6]). Parlamentul European a adoptat opt rezoluții prin care solicită intrarea rapidă a celor două țări în Schengen, ultima dintre acestea fiind adoptată la 10 aprilie 2024. De asemenea, CESE a adoptat rezoluția din 14 decembrie 2023 ([7]), în care se afirmă că nu ar trebui ca pentru Bulgaria și România să existe condiții suplimentare care să depășească tratatele și regulamentele existente.

([2]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0162.
([3]) BusinessEurope – Exemple de bariere ale pieței unice pentru întreprinderi – 2023 – https://www.businesseurope.eu/publications/examples-single-market-barriers-businesses-2023.
([4]) JO C 380 E, 11.12.2012, p. 160.
([5]) Comunicare a Comisiei către Parlamentul European și Consiliu – Consolidarea spațiului Schengen prin participarea deplină a Bulgariei, României și Croației la spațiul fără controale la frontierele interne, COM(2022) 636 final.
([6]) Bulgaria and Romania fact-finding mission report_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]) Rezoluția Comitetului Economic și Social European privind Sprijinul CESE pentru aderarea României și Bulgariei la spațiul Schengen, 14 decembrie 2023, (JO C, C/2024/1563, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1563/oj).

2.5. În 2023, Consiliul a eliminat controalele la frontierele interne aeriene și maritime cu Bulgaria și România începând cu 31 martie 2024. Controalele la frontierele terestre interne au fost menținute **fără a se stabili o dată pentru eliminarea lor**.

2.6. În raportul său privind viitorul pieței unice, **Enrico Letta** solicită instituțiilor europene să se opună ferm oricărei încercări de a limita libertatea de circulație între statele membre, inclusiv restricțiilor tehnice privind rutele și transportul rutier, precum și oricărei suspendări a Acordului Schengen. Raportul prevede în mod explicit „***să se stabilească în 2024 o dată de la care se vor elimina controalele la frontierele terestre interne dintre Bulgaria, România și alte țări din spațiul Schengen***" ([8]). Același mesaj a fost transmis și de președinta Comisiei Europene, Ursula von der Leyen, atunci când și-a prezentat în Parlamentul European orientările politice pentru următoarea Comisie Europeană 2024-2029.

3. **Observații generale**

3.1. Decizia de a **menține controalele la frontierele terestre dintre Bulgaria și România și celelalte state membre ale UE generează costuri semnificative** și creează de facto o barieră suplimentară care împiedică întreprinderile să profite pe deplin de avantajele pieței unice. Impactul asupra coeziunii regionale, economice și sociale evidențiază implicațiile mai ample pentru unitatea și stabilitatea UE. Prin luarea de măsuri active în vederea integrării depline a Bulgariei și României în spațiul Schengen, UE își poate consolida coeziunea internă, își poate spori competitivitatea și poate susține principiile fundamentale ale liberei circulații și solidarității, care stau la baza proiectului european.

3.2. CESE remarcă faptul că Europa de Est, inclusiv Bulgaria și România, joacă un rol crucial în ceea ce privește securitatea și lanțurile de aprovizionare, inclusiv în ceea ce privește ajutorul pentru Ucraina. CESE este pregătit să sprijine aceste eforturi și îndeamnă toate părțile interesate să acorde prioritate soluționării rapide și eficiente a acestei chestiuni.

3.3. CESE constată, de asemenea, că există puține analize și date disponibile cu privire la efectele economice ale neapartenenței la spațiul Schengen asupra pieței unice. Există un singur studiu, comandat de Parlamentul European în 2016, al cărui scop a fost **să evalueze impactul restabilirii controalelor la frontieră** în interiorul spațiului Schengen, mai degrabă decât să evalueze efectul menținerii statelor membre în afara spațiului Schengen.

3.4. Comisia Europeană evaluează **barierele fizice din calea comerțului** ([9]), dar această analiză acoperă doar evenimente precum blocarea frontierelor, demonstrațiile și atacurile asupra camioanelor. Efectele controalelor la frontierele terestre, inclusiv reintroducerea temporară a controalelor la frontiere de către statele membre ale spațiului Schengen, nu sunt luate în considerare.

3.5. În contextul procesului de **extindere** a UE, apar discuții privind lacunele existente în relațiile economice cu țările candidate, atunci când acestea sunt evaluate în raport cu posibilitatea de aderare la piața unică a UE ([10]). Convergența economică cu UE este încă insuficientă în cazul Bulgariei și al României, iar controalele la frontieră afectează în mod negativ acest proces. Utilizarea aderării la spațiul Schengen ca o formă de **condiționalitate** non-formală, **post-aderare la UE** ([11]), creează neîncredere în instituțiile europene și alimentează **sentimentele eurosceptice** ([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]) Impactul asupra Uniunii Europene al viitoarei potențiale aderări a Ucrainei, Raportul Bruegel, 11 aprilie 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf.
([11]) Impactul asupra Uniunii Europene al viitoarei potențiale aderări a Ucrainei, Raportul Bruegel, 11 aprilie 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf.
([12]) Sondajul de opinie desfășurat în România arată că peste 60 % dintre cetățeni consideră că excluderea lor din spațiul Schengen înseamnă un statut de mâna a doua în cadrul UE. 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/ și https://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2024/04/26.04.24-Sondaj-INSCOP-NEWS-Partea-a-V-a-Schengen.pdf.

4. **Observații specifice**

4.1. Un studiu detaliat realizat de Institutul de Cercetări Economice al Academiei Bulgare de Științe (ERI) arată că efectul negativ mediu **anual** asupra economiei bulgare ca urmare a aderării parțiale a țării la Spațiul Schengen este o **pierdere de peste 834 de milioane EUR** ([13])**, incluzând efectele directe, indirecte și asupra mediului**. Acestea cuprind costurile directe ale mărfurilor transportate, transportul rutier de marfă și pierderile cauzate de oportunitățile ratate de a genera venituri alternative pentru transportul rutier de marfă; efectul total asupra mediului al prelungirii timpului de așteptare la frontiere, la un preț mediu de schimb pe tonă de poluare cu CO_2 emisă; pierderile cauzate de oportunitățile ratate de a genera venituri suplimentare; și pierderile totale cauzate de pierderea veniturilor potențiale la bugetul de stat din taxele datorate. Nu există cifre compatibile pentru România; cu toate acestea, se estimează ([14]) că întârzierile la frontierele terestre îi costă pe operatorii de transport 90 de milioane EUR, la care se adaugă **venituri anuale pierdute** de 2,32 de miliarde EUR. Aceste costuri duc la reducerea competitivității întreprinderilor și a economiilor.

4.2. Există o **utilizare diversă a modurilor de transport de mărfuri** în diferite state membre, care ar trebui luată în considerare atunci când se măsoară efectele controalelor la frontierele terestre. De exemplu, **Grecia** se numără printre cele trei state membre cu **cea mai mare pondere a transportului maritim de mărfuri** (96,4 %), în timp ce **România** se numără printre cele trei state membre cu **cea mai mică pondere a transportului maritim de mărfuri** (16,0 %) ([15]). În același timp, **volumul transportului rutier de mărfuri** în UE **a crescut** cu 22 % între 2013 și 2022. **Camioanele** continuă să reprezinte coloana vertebrală a lanțurilor de aprovizionare, realizând **77 % din transportul intern de mărfuri** (rutier, feroviar și pe căile navigabile) în UE ([16]).

4.3. Granița româno-ungară reprezintă o poartă de acces esențială către principala piață a UE, absorbind efectiv traficul de pe rutele și lanțurile de livrare care trec prin Grecia, Bulgaria și România. Țările UE sunt principalii lor parteneri comerciali, cu importuri și exporturi de mărfuri de 71 % și, respectiv, 72 % pentru România, 69 % și, respectiv, 77 % pentru Ungaria și 55 % și, respectiv, 63 % pentru Bulgaria ([17]).

4.4. Întârzierile și cozile de autoturisme și camioane care traversează frontierele terestre dintre Bulgaria și România și dintre România și Ungaria variază în funcție de sezon, dar se situează în medie între minimum 20 de minute și peste 200 de minute, durând uneori chiar peste 5 zile ([18]). Lungimea cozilor de camioane de marfă poate depăși uneori 30 km la anumite puncte de control la frontierele terestre. Cozile lungi de la frontiere pot duce la deteriorarea mărfurilor perisabile (afectând sectorul agroalimentar și pe cel alimentar), ceea ce duce la pierderi financiare atât pentru exportatori, cât și pentru importatori. Pe lângă costurile legate de întârzierea camioanelor la frontiere, sunt raportate, de asemenea, costuri și pierderi legate de punerea în aplicare a proiectelor de infrastructură, deoarece echipamentele necesare nu pot fi transportate în timp util. Este afectată și dezvoltarea comerțului electronic, deoarece, deși comerțul poate fi realizat online, livrările sunt efectuate în mod tradițional.

4.5. Studiile detaliate indică faptul că societățile de transport care operează în Bulgaria și România se confruntă cu costuri suplimentare cuprinse între 5 % și 20 % din cauza întârzierilor la frontieră ([19]). Acestea includ costurile cu combustibilul, salariile șoferilor și întreținerea vehiculelor. Aceste costuri sunt, în cele din urmă, transferate consumatorilor, contribuind la creșterea prețurilor bunurilor ([20]). Pentru Bulgaria, pierderile pentru transportul de mărfuri ajung la valoarea de 432 de milioane EUR, crescând la 711 milioane EUR atunci când sunt luate în considerare efectele potențiale. Pentru România, costurile depășesc 2,5 miliarde EUR, conform estimărilor UNTRR.

([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 (*Evaluarea impactului economic al aderării unei țări la spațiul Schengen – cazul Bulgariei*). Economic Thought Journal, 69 (2), 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]) Profiluri comerciale OMC, 2023, https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trade_profiles23_e.htm.

([18]) Informații de la Camera Națională de Transport din Bulgaria și de la ministerele afacerilor interne din România și Bulgaria.

([19]) Studiu UNTRR, *Piața Transporturilor Rutiere din România 2018-2030,* aprilie 2024 – https://piata-transporturilor.ro/?page_id=160.

([20]) Organizația Mondială a Transportului Rutier – ianuarie 2024 – „*Acest lucru îi costă în mod direct pe operatorii de transport 90 de milioane EUR, la care se adaugă venituri anuale pierdute de 2,32 miliarde EUR.*" - https://www.iru.org/resources/iru-library/call-address-excessive-truck-waiting-times-internal-and-external-eu-borders.

4.6. Continuarea controalelor la frontieră are un **impact negativ asupra mediului**, din cauza emisiilor de CO_2 provenite de la vehiculele care așteaptă să treacă frontiera și ale căror motoare sunt lăsate în funcțiune în timp ce trec prin procesul de prelucrare. Conform unor ipoteze și estimări prudente ([21]), emisiile anuale de dioxid de carbon la frontieră rezultate din controalele rămase la frontierele Ungaria-România, România-Bulgaria și Bulgaria-Grecia se ridică la peste 28 000 de tone de CO_2/an. Cantitatea este echivalentă cu cea a emisiilor anuale generate de consumul de energie electrică a aproximativ 28 000 de gospodării din UE ([22]).

4.7. Incertitudinea și ineficiența asociate controalelor la frontieră descurajează investițiile străine directe și **afectează climatul investițional**. Investitorii caută medii stabile și previzibile, iar riscul perceput de întârzieri și costuri operaționale crescute redirecționează adesea investițiile către alte țări din spațiul Schengen. Acest fenomen exacerbează disparitățile economice dintre țările din Europa de Est și cele din Europa de Vest.

4.8. Conform constatărilor din studiul realizat de Parlamentul European în 2016 ([23]), neapartenența la spațiul Schengen ar putea afecta așteptările pieței cu privire la statutul acestor țări în cadrul UE și al zonei euro (deși Bulgaria și România nu au adoptat încă moneda euro). Este un **semnal politic că o țară nu face parte din „nucleul" UE** și ar putea influența randamentele obligațiunilor de stat, prețul activelor financiare și ratele dobânzilor cu care se confruntă întreprinderile și gospodăriile și ar putea avea un impact negativ asupra economiei reale.

4.9. Timpul de așteptare prelungit la frontierele terestre poate încălca în mod semnificativ **drepturile omului** și poate exacerba inegalitățile. Oamenii se pot confrunta cu întârzieri nejustificate, stres și riscuri pentru sănătate, indiferent de naționalitatea lor sau de circumstanțe. Astfel de bariere împiedică libera circulație a persoanelor, afectând comerțul, educația și reîntregirea familiei, și au un impact semnificativ asupra sănătății mintale și fizice a lucrătorilor, în special a șoferilor. Punerea în aplicare a unor sisteme eficiente de gestionare a frontierelor și respectarea principiilor egalității sunt esențiale pentru a garanta că aceste drepturi fundamentale sunt protejate și că toate persoanele sunt tratate cu demnitate și respect, indiferent de originea lor.

4.10. Controalele prelungite la frontiera dintre Bulgaria și România și cu țările învecinate din spațiul Schengen, cum ar fi Grecia și Ungaria, creează constrângeri de timp semnificative pentru călători și afectează în mod negativ sectorul transportului cu autocarul ([24]). Acest lucru **împiedică turismul**, un sector vital pentru ambele țări, și reprezintă un obstacol pentru economiile UE și dezvoltarea regională. Cercetările ERI sugerează că numai Bulgaria pierde anual venituri din turism în valoare de peste 62 de milioane EUR.

4.11. Statutul de neapartenență la spațiul Schengen împiedică **libera circulație a forței de muncă**, limitând posibilitățile lucrătorilor din Bulgaria și România de a căuta un loc de muncă în statele membre ale UE învecinate. Această limitare afectează sectoarele construcțiilor, agriculturii și serviciilor, care se bazează în mare măsură pe lucrătorii sezonieri și temporari ([25]).

4.12. Există date statistice limitate privind ocuparea forței de muncă, antreprenoriatul și oportunitățile profesionale care implică mobilitatea transfrontalieră în cadrul UE, care ar permite o evaluare a impactului controalelor la frontierele terestre asupra Bulgariei, României, Ungariei și Greciei. Cu toate acestea, se poate deduce un impact negativ, dat fiind că **mobilitatea lucrătorilor este afectată de disponibilitatea opțiunilor de transport**.

4.13. O mobilitate mai mare a forței de muncă este asociată cu o productivitate și o producție economică mai ridicate. Cetățenii mobili în vârstă de muncă (20-64 de ani) din România și Bulgaria ([26]), ca procent din populația rezidentă a țării lor de origine, continuă să crească (România: de la 11,5 % în 2010 la 18,6 % în 2020 – cel mai ridicat procent din UE; Bulgaria: de la 6 % în 2010 la 10,3 % în 2020 – al patrulea cel mai ridicat procent din UE). Eliminarea controalelor la frontierele terestre va facilita disponibilitatea opțiunilor de transport și va multiplica **oportunitățile de mobilitate transfrontalieră a forței de muncă**, stimulând astfel și oportunitățile de creștere a productivității și a producției economice în regiunile transfrontaliere relevante.

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

([22]) Calcule proprii, date Eurostat: lfst_hhnhtych și *EU energy in figures* („Energia din UE în cifre") – publicație statistică de buzunar 2023.

([23]) *The cost of non-Schengen – impact of border controls in Schengen space on the Single Market* (Costul neapartenenței la spațiul Schengen – impactul controalelor la frontieră în spațiul Schengen asupra pieței unice), mai 2016, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf.

([24]) Călătoriile turistice organizate sunt efectuate în principal cu autocarul.

([25]) Mobilitatea forței de muncă implică o dinamică complexă dincolo de statutul de membru Schengen, inclusiv barierele lingvistice, disponibilitatea locurilor de muncă și integrarea socială. Deși este probabil ca integrarea în spațiul Schengen să crească mobilitatea forței de muncă, atribuirea unei reduceri procentuale specifice exclusiv statutului de neapartenență la spațiul Schengen necesită cercetări mai specifice.

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

4.14. În mod paradoxal, în ceea ce privește **preocupările legate de securitate**, admiterea parțială a Bulgariei și a României în spațiul Schengen mai degrabă subminează decât consolidează securitatea UE. Gestionarea eficientă a frontierelor externe reprezintă o responsabilitate comună, iar integrarea acestor țări în spațiul Schengen ar putea consolida măsurile generale de securitate prin intensificarea cooperării și partajarea resurselor. În plus, cheltuielile legate de susținerea și menținerea infrastructurii de securitate a frontierelor, inclusiv a forțelor de poliție între Bulgaria și România, Bulgaria și Grecia, respectiv România și Ungaria, ar putea fi redirecționate către consolidarea frontierei externe a UE.

Bruxelles, 4 decembrie 2024.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Oliver RÖPKE