Europeiska unionens officiella tidning

SV
C-serien

C/2025/762

11.2.2025

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Kostnaderna av att inte ingå i Schengenområdet för den inre marknaden – konsekvenserna för Bulgarien och Rumänien

(yttrande på eget initiativ)

(C/2025/762)

Föredragande: **Mariya MINCHEVA**

Rådgivare	Silviya TODOROVA (för föredraganden)
Beslut av plenarförsamlingen	15.2.2024
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen
Ansvarig sektion	Inre marknaden, produktion och konsumtion
Antagande av sektionen	7.11.2024
Antagande vid plenarsessionen	4.12.2024
Plenarsession nr	592
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	142/0/7

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) uppmanar rådet att redan under 2024 fastställa ett datum för avskaffandet av kontrollerna vid landgränserna mellan Bulgarien och Rumänien och övriga Schengenmedlemsstater. EESK uppmanar alla berörda parter att samarbeta för att detta mål ska uppnås, så att samtliga EU-medborgare kan dra samma nytta av fördelarna med Schengenmedlemskapet.

1.2 Schengenavtalet är avgörande för den fria rörligheten för personer, varor, tjänster och kapital inom EU och är en nyckelfaktor för EU:s ekonomiska framgång. EU:s konkurrenskraft har blivit en akut politisk prioritering, vilket understryks i de rapporter som nyligen utarbetats av Enrico Letta och Mario Draghi. Ett centralt budskap i dessa rapporter är att reglerna för den inre marknaden måste genomföras snabbt och på bred front i kombination med ytterligare integration.

1.3 Trots de betydande framsteg som gjorts är EU:s inre marknad fortfarande ett oavslutat kapitel. Den senaste tidens kriser har ytterligare blottlagt den inre marknadens sårbarhet för störningar. Alla begränsningar av den fria rörligheten på den inre marknaden, även tekniska begränsningar av rutter och vägtransporter, har en negativ inverkan på EU:s konkurrenskraft och ekonomiska tillväxt och hindrar ett fullständigt förverkligande av den sociala marknadsekonomi som omnämns i fördragen.

1.4 Sedan ett antal år tillbaka inför medlemsstaterna på nytt tillfälliga gränskontroller ([1]). De ekonomiska och sociala konsekvenserna av dessa beslut för den inre marknaden har dock inte utvärderats. EESK anser att kommissionen regelbundet bör tillhandahålla tillförlitliga uppgifter om de ekonomiska och sociala konsekvenser som är direkt kopplade till införandet av gränskontroller inom Schengenområdet, även med avseende på konkurrenskraften.

([1]) https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_sv. 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 har beslutat att upphäva kontrollerna vid de inre luft- och sjögränserna med Bulgarien och Rumänien från och med den 31 mars 2024. Kontrollerna vid dessa medlemsstaters inre landgränser kvarstår dock, vilket medför onödiga ekonomiska och sociala kostnader för hela den inre marknaden.

1.6 Olika uppskattningar visar att företag som är verksamma i Bulgarien och Rumänien betalar flera miljarder euro varje år till följd av ökade kostnader för logistik, försenade leveranser av varor och utrustning samt högre bränsle- och förarkostnader. Alla dessa direkta kostnader vältras oundvikligen över på konsumenterna i form av högre priser och påverkar arbetstagarnas fysiska och psykiska hälsa.

1.7 Kontrollerna vid landgränserna har en tydlig miljöpåverkan på grund av koldioxidutsläppen från fordon som väntar på att passera gränsen. Kontrollerna hämmar turismen och den fria rörligheten för arbetstagare. Den osäkerhet och ineffektivitet som hänger samman med kontrollerna vid landgränserna avskräcker utländska direktinvesteringar och inverkar negativt på investeringsklimatet.

1.8 Att Bulgarien och Rumänien inte ingår i Schengenområdet har ett politiskt pris. En anslutning till Schengenområdet bör inte användas som ett slags icke-formellt villkor som ställs efter det att ett land blivit EU-medlem. En sådan strategi skapar misstro mot EU-institutionerna och underblåser EU-skeptiska uppfattningar.

2. **Bakgrund**

2.1 **EU:s inre marknad** är en anmärkningsvärd framgång och en av grundvalarna för EU:s integration som ger företagen inom EU tillgång till en stor inhemsk marknad med nästan 450 miljoner människor, vilket främjar handel, konkurrens och ekonomisk tillväxt, välstånd och sammanhållning för alla EU-medborgare. Trots att den inre marknaden redan har funnits i 30 år ([2]) **är den fortfarande ett oavslutat kapitel. Schengenavtalet** förblir **en hörnsten för EU:s inre marknad**.

2.2 Trots behovet av att fördjupa den inre marknaden har 60 % av **de nuvarande hindren** för att tillhandahålla tjänster varit av samma typ under de senaste 20 åren ([3]) och de försvårar för närvarande övergången till en grön och en digital ekonomi.

2.3 Den senaste tidens kriser, såsom covid-19-pandemin och kriget i Ukraina, har blottlagt den **inre marknadens sårbarhet för störningar**. För att komma till rätta med detta problem måste marknaden alltid förbli operationell, även under oförutsedda kriser. Det är mycket viktigt med snabba åtgärder för att motverka att systemet kollapsar eller att det uppstår brister i leveranskedjan eller beroende av tredjeländer.

2.4 Sedan 2011 ([4]), ([5]) har Bulgarien och Rumänien uppfyllt alla de krav som ställts för att genomföra Schengenregelverket på olika områden ([6]). Europaparlamentet har antagit åtta resolutioner med krav på att båda länderna snabbt ska bli medlemmar i Schengen. Den senaste resolutionen antogs den 10 april 2024. Den 14 december 2023 antog även EESK en resolution ([7]), i vilken kommittén understryker att det inte får införas ytterligare villkor för Bulgarien och Rumänien som går längre än de befintliga fördragen och förordningarna.

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

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

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

([5]) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – Ett starkare Schengen genom att Bulgarien, Rumänien och Kroatien fullt ut deltar i området utan inre gränskontroller, 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_sv?filename=Report%20fact-finding%20mission%20to%20Bulgaria_sv.pdf.

([7]) Resolution av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om EESK:s stöd till Rumäniens och Bulgariens anslutning till Schengenområdet, 14 december 2023 (EUT C, C/2024/1563, 5.3.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/1563/oj).

2.5 År 2023 beslutade rådet att kontrollerna vid de inre luft- och sjögränserna mot Bulgarien och Rumänien skulle avskaffas från och med den 31 mars 2024. Kontrollerna vid de inre landgränserna har behållits **utan att något datum för deras avlägsnande fastställts**.

2.6 I sin rapport om den inre marknadens framtid uppmanar **Enrico Letta** EU-institutionerna att bestämt motsätta sig alla försök att begränsa den fria rörligheten mellan medlemsstaterna, även tekniska begränsningar av rutter och vägtransporter, samt ett eventuellt upphävande av Schengenavtalet. I rapporten rekommenderas uttryckligen att ***ett datum för att avskaffa kontrollerna vid de inre landgränserna mellan Bulgarien, Rumänien och andra Schengenländer fastställs under 2024*** ([8]). Samma budskap framfördes av EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen när hon inför Europaparlamentet presenterade de politiska riktlinjerna för nästa Europeiska kommission 2024–2029.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Beslutet att **behålla kontrollerna vid landgränserna mellan Bulgarien och Rumänien och övriga EU-medlemsstater leder till betydande kostnader** och skapar i praktiken ytterligare hinder som inverkar negativt på företags möjligheter att dra full nytta av den inre marknaden. Effekterna på den regionala, ekonomiska och sociala sammanhållningen utgör en återspegling av de mer övergripande konsekvenserna för EU:s enighet och stabilitet. Genom att vidta aktiva åtgärder i riktning mot en fullständig integrering av Bulgarien och Rumänien i Schengenområdet kan EU stärka sin interna sammanhållning, öka sin konkurrenskraft och upprätthålla de grundläggande principer om fri rörlighet och solidaritet som ligger till grund för det europeiska samarbetsprojektet.

3.2 EESK noterar att Östeuropa, inklusive Bulgarien och Rumänien, spelar en avgörande roll när det handlar om säkerhet och leveranskedjor, inbegripet stödet till Ukraina. Vi är redo att stödja dessa insatser och uppmanar alla berörda parter att prioritera en snabb och effektiv lösning på detta område.

3.3 Kommittén noterar också att det endast finns ett fåtal analyser och begränsade data om de ekonomiska effekterna på den inre marknaden av att inte ingå i Schengensamarbetet. Det finns endast en studie som beställdes av Europaparlamentet 2016 och vars syfte var att **bedöma konsekvenserna av återinförandet av gränskontroller** inom Schengenområdet snarare än att bedöma effekten av att hålla medlemsstater utanför Schengenområdet.

3.4 Kommissionen bedömer **fysiska handelshinder** ([9]), men dessa bedömningar omfattar endast händelser såsom gränsblockader, demonstrationer och attacker mot lastbilar. Effekterna av kontroller vid landgränserna eller Schengenmedlemsstaternas tillfälliga återinförande av gränskontroller beaktas inte.

3.5 När det handlar om EU:s **utvidgningsprocess** börjar nu diskussioner föras om befintliga brister i de ekonomiska förbindelserna med kandidatländerna när de mäts i förhållande till möjligheten att bli en del av EU:s inre marknad ([10]). Bulgariens och Rumäniens ekonomiska konvergens med EU är fortfarande otillräcklig och gränskontrollerna påverkar denna process negativt. Att använda anslutningen till Schengenområdet som ett slags icke-formellt **villkor som ställs efter det att ett land blivit EU-medlem** ([11]) skapar misstro mot EU-institutionerna och underblåser **EU-skeptiska uppfattningar** ([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_sv.
([10]) "The impact on the European Union of Ukraine's potential future accession", Bruegel Report, 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 Report, 11 april 2024, https://www.bruegel.org/system/files/2024-04/Report%2002.pdf.
([12]) Opinionsundersökningar i Rumänien visar att över 60 % av medborgarna uppfattar landets utestängning från Schengenområdet som att Rumänien har en ställning som andra klassens EU-medlem. 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/ och https://www.inscop.ro/wp-content/uploads/2024/04/26.04.24-Sondaj-INSCOP-NEWS-Partea-a-V-a-Schengen.pdf.

4. **Särskilda kommentarer**

4.1 En detaljerad studie som gjorts av Institutet för ekonomisk forskning vid Bulgariens vetenskapsakademi visar att den **årliga** genomsnittliga negativa effekten på den bulgariska ekonomin till följd av landets partiella anslutning till Schengenområdet är en årlig **förlust på över 834 miljoner euro** ([13])**, inbegripet direkta, indirekta och miljömässiga effekter**. Denna siffra innefattar de direkta kostnaderna för godstransporter, godstransporter på väg och förluster till följd av förlorade möjligheter att generera alternativa intäkter för godstransporter på väg, den totala miljöeffekten av längre väntetider vid gränserna till ett genomsnittligt växelpris per ton utsläppt koldioxidförorening samt de sammantagna förlusterna på grund av förlorade potentiella statliga skatteintäkter. Det finns inga jämförbara siffror för Rumänien. Uppskattningar ([14]) gör dock gällande att förseningar vid landgränserna medför kostnader för transportföretagen som uppgår till 90 miljoner euro samtidigt som de **årliga förlorade intäkterna** beräknas uppgå till ytterligare 2,32 miljarder euro. Dessa kostnader leder till minskad konkurrenskraft för ländernas företag och ekonomier.

4.2 **Olika transportsätt för godstransporter används i olika hög grad** i olika medlemsstater, vilket bör beaktas när man mäter effekterna av landgränskontroller. **Grekland** är till exempel en av de tre medlemsstater som har den **högsta andelen godstransporter till sjöss** (96,4 %), medan **Rumänien** hör till de tre medlemsstater som har den **lägsta andelen godstransporter till sjöss** (16,0 %) ([15]). Samtidigt **ökade volymen för godstransporter på väg inom EU** med 22 % från 2013 till 2022. **Lastbilar** fortsätter att utgöra det främsta transportmedlet i leveranskedjorna och **står för 77 % av de inre godstransporterna** (väg, järnväg och vattenvägar) i EU ([16]).

4.3 Gränsen mellan Ungern och Rumänien fungerar som en viktig inkörsport till EU:s inre marknad och absorberar på ett effektivt sätt trafiken från rutter och leveranskedjor som passerar Grekland, Bulgarien och Rumänien. Andra EU-länder är dessa länders viktigaste handelspartner. Importen och exporten av varor från andra EU-länder uppgår till 71 % respektive 72 % för Rumänien, 69 % respektive 77 % för Ungern och 55 % respektive 63 % för Bulgarien ([17]).

4.4 Väntetiderna och köerna för personbilar och lastbilar som passerar landgränserna mellan Bulgarien och Rumänien samt mellan Rumänien och Ungern varierar beroende på årstid, men uppgår i genomsnitt till minst 20 minuter och kan vara upp till mer än 200 minuter. Ibland kan väntetiderna till och med uppgå till mer än 5 dagar ([18]). Lastbilsköerna kan ibland vara längre än tre mil vid vissa landgränskontrollpunkter. Långa köer vid gränserna kan leda till att lättfördärvliga varor förstörs (vilket inverkar negativt på jordbruks- och livsmedelssektorerna), något som leder till ekonomiska förluster för både exportörer och importörer. Förutom kostnader som hänger samman med försenade lastbilstransporter vid gränserna rapporteras det också om kostnader och förluster i samband med genomförandet av infrastrukturprojekt, eftersom den utrustning som behövs inte kommer fram i tid. E-handelns tillväxt påverkas också negativt, eftersom leveranserna sker på traditionellt sätt, även om handeln sker online.

4.5 Detaljerade studier visar att transportföretag som är verksamma i Bulgarien och Rumänien drabbas av ytterligare kostnader på mellan 5 % och 20 % på grund av förseningar vid gränserna ([19]). Dessa kostnader inbegriper bränslekostnader, förarlöner och fordonsunderhåll och vältras i slutändan över på konsumenterna, vilket bidrar till högre varupriser ([20]). I Bulgariens fall uppgår kostnaderna till hela 432 miljoner euro i förluster för godstransporter, och till 711 miljoner euro när de potentiella effekterna tas med i beräkningen. I Rumäniens fall uppgår kostnaderna till över 2,5 miljarder euro enligt uppskattningar från UNTRR (nationella unionen för godstransportföretag från Rumänien).

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

([18]) Information från Bulgariens nationella transportkammare och inrikesministerierna i Rumänien och Bulgarien.

([19]) "Road Transport Market in Romania, 2018–2030", Studie av UNTRR från april 2024 – https://piata-transporturilor.ro/?page_id=160.

([20]) I en skrivelse från januari 2024 framhåller Internationella vägtransportunionen *"This directly cost transport operators €90 million, with an additional €2.32 billion in lost annual revenues*." – https://www.iru.org/resources/iru-library/call-address-excessive-truck-waiting-times-internal-and-external-eu-borders.

4.6 Fortsatta gränskontroller har **en negativ miljöpåverkan** på grund av koldioxidutsläpp från fordon som väntar på att passera gränsen och vars motorer inte stängs av under den tid då fordonen kontrolleras. Enligt försiktiga antaganden och uppskattningar ([21]) uppgår de årliga koldioxidutsläppen vid gränserna till över 46 000 tCO_2/år till följd av de återstående gränskontrollerna mellan Ungern och Rumänien, Rumänien och Bulgarien samt Bulgarien och Grekland. Detta motsvarar de årliga utsläppen från elförbrukningen för omkring 28 000 hushåll i EU ([22]).

4.7 Den osäkerhet och ineffektivitet som hänger samman med gränskontroller avskräcker utländska direktinvesteringar och **inverkar negativt på investeringsklimatet**. Investerare söker stabila och förutsägbara miljöer, och den upplevda risken för förseningar och ökade driftskostnader innebär ofta en omlokalisering av investeringar till andra Schengenländer. Detta fenomen förvärrar de ekonomiska skillnaderna mellan öst- och västeuropeiska länder.

4.8 Enligt Europaparlamentets studie från 2016 ([23]) skulle ett EU-medlemskap utan att ingå i Schengenområdet kunna påverka marknadens förväntningar på dessa länders ställning inom EU och euroområdet (även om Bulgarien och Rumänien ännu inte har infört euron). **Att ett land inte är en del av EU:s ”kärna”** är en **politisk signal**, vilket kan påverka avkastningen på statsobligationer, priset på finansiella tillgångar och de räntor som tillämpas för företag och hushåll. Det finns även viss risk för att realekonomin påverkas negativt.

4.9 Långa väntetider vid landgränserna kan avsevärt inkräkta på **de mänskliga rättigheterna** och förvärra ojämlikheter. Enskilda individer kan drabbas av onödiga förseningar samt utsättas för stress och hälsorisker, oavsett nationalitet eller andra omständigheter. Sådana hinder försvårar den fria rörligheten för personer, påverkar handel, utbildning och familjeåterförening och har en betydande inverkan på arbetstagarnas, särskilt förarnas, psykiska och fysiska hälsa. Att införa effektiva gränsförvaltningssystem och upprätthålla jämlikhetsprinciperna är avgörande för att se till att dessa grundläggande rättigheter värnas och att alla människor behandlas med värdighet och respekt oavsett bakgrund.

4.10 Utdragna gränskontroller mellan Bulgarien och Rumänien och vid dessa länders gränser till länder som ingår i Schengenområdet, till exempel Grekland och Ungern, skapar stora tidsrelaterade problem för resenärer och påverkar busstransportsektorn negativt ([24]). Detta **hämmar turismen**, som är en viktig näring för båda länderna, och inverkar även negativt på EU:s ekonomier och regionala utveckling. Forskning vid Institutet för ekonomisk forskning vid Bulgariens vetenskapsakademi visar att enbart Bulgarien förlorar över 62 miljoner euro per år i turismintäkter.

4.11 Att inte ingå i Schengenområdet hämmar den **fria rörligheten för arbetstagare**, vilket begränsar möjligheterna för arbetstagare från Bulgarien och Rumänien att söka arbete i angränsande EU-medlemsstater. Denna begränsning påverkar bygg-, jordbruks- och tjänstesektorerna, som är starkt beroende av säsongsarbetare och tillfälligt anställda ([25]).

4.12 Det finns endast begränsade statistiska uppgifter om sysselsättning, entreprenörskap och arbetsrelaterade möjligheter som inbegriper gränsöverskridande rörlighet inom EU. För att kunna bedöma konsekvenserna av kontroller vid Bulgariens, Rumäniens, Ungerns och Greklands landgränser behövs sådana uppgifter. Det går dock att dra slutsatsen att inverkan är negativ, eftersom **arbetstagarnas rörlighet påverkas av tillgången till transportalternativ**.

4.13 En ökad rörlighet för arbetstagare hänger samman med högre produktivitet och bättre ekonomiska resultat. Andelen rörliga medborgare i arbetsför ålder (20–64 år) från Rumänien och Bulgarien ([26]) i förhållande till det totala antalet personer som är bosatta i det egna landet fortsätter att öka (i Rumänien från 11,5 % 2010 till 18,6 % 2020, vilket är högst i EU, och i Bulgarien från 6 % 2010 till 10,3 % 2020 – den fjärde högsta andelen i EU). Avskaffandet av kontroller vid landgränserna kommer att underlätta tillgången till transportalternativ och **öka möjligheterna för arbetstagare att röra sig över gränserna**, vilket också ökar möjligheterna till högre produktivitet och bättre ekonomiska resultat i de berörda gränsregionerna.

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

([22]) Egna beräkningar, data från Eurostat: lfst_hhnhtych och ”EU energy in figures – statistical pocketbook”, 2023.

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

([24]) Organiserade turistresor sker huvudsakligen med buss.

([25]) Arbetskraftens rörlighet styrs av en komplicerad dynamik utöver Schengenmedlemskapet och påverkas bland annat av språkhinder, tillgången till arbete och social integration. Att ett land inkluderas i Schengenområdet ökar sannolikt arbetskraftens rörlighet, men det krävs mer riktad forskning för att beräkna den procentuella minskning som beror på att landet inte ingår i Schengenområdet.

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

4.14 När det handlar om **säkerhetsaspekten** undergräver Bulgariens och Rumäniens partiella inträde i Schengenområdet paradoxalt nog EU:s säkerhet snarare än förbättrar den. En effektiv förvaltning av de yttre gränserna är ett gemensamt ansvar, och en integrering av dessa länder i Schengenområdet skulle kunna stärka de övergripande säkerhetsåtgärderna genom ökat samarbete och ökad resursdelning. Dessutom skulle anslag för att upprätthålla ländernas gränssäkerhetsinfrastruktur kunna omfördelas för att stärka EU:s yttre gränser, till exempel kostnaderna för de polisstyrkor som tjänstgör vid gränsen mellan Bulgarien och Rumänien, Bulgarien och Grekland samt Rumänien och Ungern.

Bryssel den 4 december 2024.

Oliver RÖPKE
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ordförande