



RABLA: IMPACTUL ASUPRA MEDIULUI AL PROGRAMULUI DE REÎNNOIRE A PARCULUI AUTO DIN ROMÂNIA

Natalia Ciobanu

ANALIZĂ

Programul de prime de casare auto „Rabla” pentru autoturisme a fost introdus pentru prima dată în 2005, iar scopul lui explicit era să îmbunătățească calitatea mediului prin oferirea de stimulente financiare, având următoarele obiective: 1. Reducerea efectelor poluării aerului asupra mediului și asupra sănătății; 2. Reducerea poluării solului și a apei; 3. Reducerea eliminării deșeurilor și atingerea obiectivelor stabilite pentru reciclarea și reutilizarea deșeurilor de la vehiculele scoase din funcțiune.

Cu toate acestea, autoritățile nu au reușit să măsoare și să demonstreze succesul acestui program derulat în ultimii 15 ani. Lipsa unei analize a programului ridică o serie de întrebări asupra cărora documentul de față se apleacă; întrebările privesc scopul, designul și beneficiarii de facto ai acestei politici publice.

De asemenea, analiza propune o serie de recomandări de decizii care ar putea fi luate pentru îmbunătățirea programului, dar și sugestii despre cum impactul acestuia ar putea fi măsurat eficient.

CUPRINS

CONTEXT

Schema de casare auto	3
Obiective privind schimbările climatice și emisiile în România	4
Ținte pentru sectorul transporturilor din România	4

PREZENTAREA PROGRAMULUI

Structura programului în Romania	6
Rabla Plus	7
Programul de casare a mașinilor din Germania	8
Programul de casare a mașinilor din Franța	8

EVALUAREA SUCCESULUI PROGRAMULUI

13

CRITICI ȘI DISCUȚII ASUPRA PROGRAMULUI

Perspectiva economică	15
Structura programului și performanța sa de mediu	15

RECOMANDĂRI

1. Măsurarea eficiență și raportarea reală a progresului	17
2. Introducerea unor criterii stricte pentru emisiile mașinilor noi	17
3. Limitarea achiziționării de mașini vechi și poluante	17
4. Susținerea unui sistem de închiriere a vehiculelor electrice și subvenționarea unei piețe pentru mașini second-hand electrice	18

Pe lângă stimularea sectorului, aceste scheme sunt menite să aibă și alte beneficii, inclusiv:

- Sprijin pentru industria auto în sens mai larg, pe lângă producție și distribuție, pentru a reduce probabilitatea disponibilizărilor în masă și pentru a crește cheltuielile de consum;
- Îmbunătățirea calității aerului;
- Reducerea dependenței de petrolul importat;
- Reducerea emisiilor de CO₂;
- Îmbunătățirea siguranței rutiere².

CONTEXT

SCHEME DE CASARE AUTO

Sistemele de casare a autovehiculelor sunt stimulente financiare bazate pe subvenții destinate să încurajeze proprietarii de mașini vechi să le înlocuiască cu altele noi. În funcție de raționamentul principal din spatele acestor programe, scopul lor principal poate fi ori stimularea economiei, ori îmbunătățirea unui set de indicatori de mediu, precum emisiile de gaze cu efect de seră (GES), calitatea aerului, recuperarea materialelor și altele.

Majoritatea schemelor de casare a mașinilor din țările de pe glob (de exemplu, Austria, Canada, Franța, Germania, Italia, Spania, SUA și altele) sunt menite să aibă o serie de efecte diferite, în primul rând pentru a oferi pachete de stimulare economică pentru producătorii de mașini și comercianți, precum și pentru asigurarea unui loc de muncă. De fapt, urmând exemplul Germaniei, majoritatea acestor scheme au fost preluate de țări din întreaga lume în urma crizei economice 2008-2009. Țările cu o industrie auto importantă, precum Japonia, China, Germania, SUA și altele, au oferit pachete de stimuli deosebit de mari¹.

Schemele de casare auto pot avea și au modele diferite, în funcție de obiectivul dorit și de impactul dorit. Datele detaliate despre arhitectura programului, despre implementarea și rezultatele lui, fac posibilă evaluarea și compararea impactului său și a succesului relativ³.

În România, programul nu a fost doar o reacție la criza economică⁴. A funcționat între 2005 și 2021 și este preconizat să continue până cel puțin în 2024. Din 2016, programul a fost împărțit în două componente „Rabla Clasic” și „Rabla Plus”. „Rabla Clasic” este schema comună de reînnoire a flotei care sprijină achiziția de noi vehicule pe bază de combustibili fosili, în timp ce „Rabla Plus” este componenta care subvenționează achiziția de vehicule hibride sau complet electrice⁵.

¹ **International Institute for Sustainable Development:** https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/pb2_carscrap.pdf

² **International Transport Forum:** <http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/11Fleet.pdf>

³ **International Transport Forum:** <http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/11Fleet.pdf>

³ **Global Insight:** https://circabc.europa.eu/sd/a/b34363fe-8903-4d9c-a2f1-aa38733f0500/report_scrapping_schemes_annex_en.pdf

⁴ **International Transport Forum:** <http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/11Fleet.pdf>

⁴ **Global Insight:** https://circabc.europa.eu/sd/a/b34363fe-8903-4d9c-a2f1-aa38733f0500/report_scrapping_schemes_annex_en.pdf

⁵ **Digi24:** <https://www.digi24.ro/stiri/sci-tech/auto/programul-rabla-va-avea-o-noua-sectiune-destinata-achizitiilor-de-masini-electrice-504385>

SCHIMBĂRILE CLIMATICE ȘI OBIECTIVELE REDUCERII EMISIILOR DIN ROMÂNIA

România este membră a UE-27, după ce a aderat la Uniunea Europeană și, prin urmare, la sistemul UE de comercializare a cotelor de emisii și la politicile UE legate de climă în 2007. Cu toate acestea, înainte de aceasta, implementase și politici privind schimbările climatice.

Anul de bază pentru reducerile emisiilor de gaze cu efect de seră din România a fost stabilit anterior pentru 1989 - anul în care era economia extrem de industrializată și s-a încheiat împreună cu regimul comunist din țară. România a stabilit obiectivul inițial pentru reducerea cu 8% a emisiilor de GES între 2008 și 2012 comparativ cu 1989. În urma acesteia, Prima Strategie Națională privind Schimbările Climatice a fost adoptată printr-o hotărâre guvernamentală în 2005, urmând Planul Național de Acțiune privind Schimbările Climatice 2016- 2020. În prezent, România își va reduce emisiile la -2% până în 2030 comparativ cu 2005. Totuși, previziunile din 2018 ale Comisiei Europene indică faptul că, cu măsurile existente, se așteaptă ca țara să atingă o creștere a emisiilor de + 10% în 2030 comparativ cu 2005 (Figura 1)⁶.

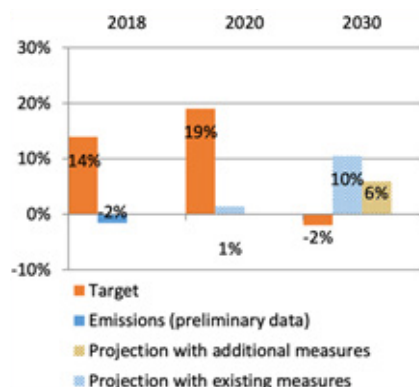


Figura 1: Obiective și emisii pentru România în temeiul legislației UE de partajare a eforturilor (schimbare % față de 2005)
Sursa: Comisia Europeană⁷

ȚINTE PENTRU SECTORUL DE TRANSPORT DIN ROMÂNIA

În ceea ce privește contribuția sectorului transporturilor la emisiile globale de GES din România, datele Climate Watch (prin intermediul Our World in Data) arată că acesta este al doilea cel mai mare contributor (Figura 2)⁸.

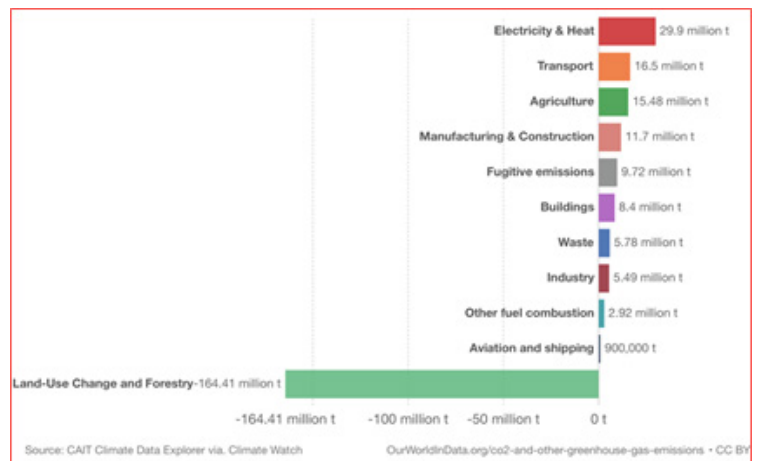


Figura 2: Emisiile de gaze cu efect de seră în România, pe sectoare.
Sursa: Our World in Data⁹

Conform inventarului de gaze cu efect de seră al României pentru perioada 1989-2019, emisiile de GES din transportul rutier au crescut cu 101,78% în 2019 comparativ cu 1989, autoturismele reprezentând cel mai important contributor la emisiile de GES: 51,11% (18.157,68 kt CO₂ în 2019) din emisiile totale de transport rutier, în timp ce camioanele ușoare au contribuit cu aproximativ 14% la emisiile de GES provenite din transport (Figura 3)¹⁰.



Figura 3: Distribuția emisiilor de transport rutier pe tipuri de vehicule.
Sursa: UNFCCC¹¹

⁶ European Commission: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/strategies/progress/docs/ro_factsheet_en.pdf
⁷ European Commission: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/strategies/progress/docs/ro_factsheet_en.pdf
⁸ European Commission: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/strategies/progress/docs/ro_factsheet_en.pdf
⁹ Our World in Data: <https://ourworldindata.org/grapher/ghg-emissions-by-sector?time=latest&country=~ROU>
¹⁰ Our World in Data: <https://ourworldindata.org/grapher/ghg-emissions-by-sector?time=latest&country=~ROU>
¹¹ UNFCCC: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/rou-2021-nir-8may21.zip>

Pentru a îndeplini obiectivele de emisii din 2030, România trebuie să pună în aplicare măsuri ambițioase în întreaga economie, inclusiv în sectorul transporturilor. Un raport anterior produs în cadrul Inițiativei Europene pentru Climă ilustrează faptul că, în ceea ce privește emisiile, transportul rutier din România se află pe o traiectorie care depășește reducerea de 2% CAR cu 9,2 Mt (Figura 4)¹². Noile reglementări adoptate de Comisie în cadrul noului pachet „Fit for 55” vor face ca acest obiectiv de reducere a emisiilor să fie și mai ridicat și vor fi necesare măsuri suplimentare pentru atingerea acestuia.

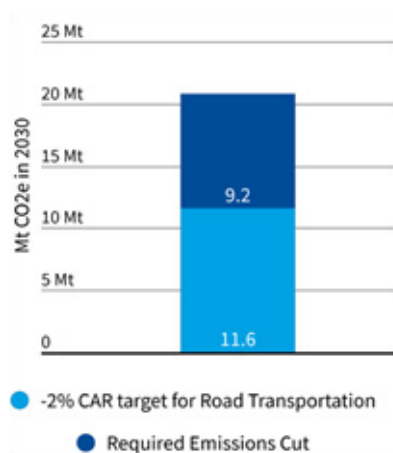


Figura 4: Proiecția de bază a emisiilor transportului rutier în România va atinge aproape 21 Mt CO₂eq., comparativ cu obiectivul de reducere CAR de 11,6 Mt CO₂e. România trebuie să-și reducă emisiile de transport rutier proiectate pentru 2030 cu 9,2 Mt CO₂eq. Sursa: 2Celsius

În cadrul îmbunătățirii calității mediului și al reducerii emisiilor de GES, una dintre direcțiile de acțiune luate de Guvernul României este reînnoirea parcului auto național. Având în vedere acest lucru, Guvernul a luat o decizie în 2004 (Decizia 99/2004) de a institui Programul Național de Reînnoire a Parcului Auto. Decizia a fost aprobată printr-o lege în 2005 (legea 72/2005), iar instituția desemnată să gestioneze programul a fost Administrația Fondului pentru Mediu din cadrul Ministerului Mediului din România. În 2016, o componentă dedicată a fost adăugată la program pentru a stimula achiziția de vehicule electrice.

PREZENTAREA PROGRAMULUI

STRUCTURA PROGRAMULUI DIN ROMÂNIA

Scopul general al programului de casare a autovehiculului „**Rabla**” este de a îmbunătăți calitatea mediului și de a reduce emisiile prin reînnoirea parcului auto național. Programul în sine este un exemplu de măsuri care încearcă să abordeze simultan mai multe probleme de mediu. Acest lucru rezultă în mod clar din **obiectivele programului**¹³, care sunt:

- Reducerea efectelor asupra mediului și asupra sănătății, a poluării aerului cauzate de emisiile de eșapament de la mașinile vechi (inclusiv reducerea emisiilor de GES).
- Reducerea poluării solului și a apei cauzată de scurgerile toxice de la mașinile vechi.
- Reducerea eliminării deșeurilor și realizarea obiectivelor stabilite pentru reciclarea și reutilizarea deșeurilor de la vehiculele scoase din uz

Programul este implementat pe baza unui ghid de program elaborat de Administrația Fondului pentru Mediu (AFM) și aprobat

anual de Ministerul Mediului. După aprobarea Ghidului de program, inclusiv a bugetului (de aici și numărul de bonuri de program), autoritatea de gestionare (AFM) deschide apelurile pentru colecționarii de mașini uzate și pentru producătorii și distribuitorii de mașini noi să își depună cererile de avizare. Odată aprobate, acestor doi actori li se permite să facă parte din program.

Operatorii avizați pentru colectarea mașinilor scoase din uz primesc bonuri de la AFM, pe care apoi le emit proprietarilor care își casează mașinile. Pe lângă colectarea mașinilor vechi și eliberarea bonurilor, operatorii trebuie să plătească proprietarilor și valoarea materialelor reciclabile ale mașinii casate.

Producătorii și/sau distribuitorii aprobați demașininoi, denumiți generic producători, sunt cei care colectează tichetele de la proprietarii de mașini și le vând mașini noi cu o reducere egală cu valoarea tichetelor oferite de aceștia din urmă. Producătorii sunt, de asemenea, obligați să ofere reduceri suplimentare stabilite ca prime ecologice în cazul în care mașinile achiziționate au performanțe ecologice speciale, descrise mai jos. Aceștia colectează apoi din Fondul pentru Mediu valoarea reducerilor oferite cumpărătorilor de mașini, prin depunerea la Fond a voucherelor colectate.

Generarea și distribuirea tichetelor: la elaborarea anuală a Ghidului Programului, autoritatea de management propune un buget, care este apoi avizat de Ministerul Mediului. Odată aprobat, numărul de vouchere se decide pe baza bugetului disponibil. Odată generate și odată ce operatorii sunt aprobați, autoritatea de management distribuie bonurile. La sfârșitul perioadei de distribuție, colecționarii care nu au folosit tichetele trebuie să returneze tichetele neutilizate autorității de gestionare. Proprietarii de mașini cărora li s-au eliberat

¹³Environmental Fund Administration: https://www.afm.ro/rabla_autovehicule_legislatie_2016.php

vouchere pentru mașinile lor casate, pe de altă parte, au un timp limitat (variabil de la an la an) pentru a utiliza voucherul. Dacă titularul voucherului nu achiziționează o mașină nouă în această perioadă, voucherul devine nul. De-a lungul anilor, valoarea fiecărui voucher individual s-a modificat, alături de prevederile numărului de vouchere care pot fi utilizate pentru achiziționarea unei mașini. În câțiva ani, proprietarilor de mașini li s-a permis să folosească până la trei vouchere pentru a cumpăra o mașină. În anii anumiți, proprietarilor de mașini li sa permis să caseze mai multe mașini pe persoană, dar au putut folosi un singur voucher pentru a cumpăra o singură mașină nouă. Cu toate acestea, bonurile achiziționate de proprietarii de mașini erau tranzacționabile.

Limite de emisii pentru mașinile noi: Începând cu anul 2017, programul impune o limită de emisii noilor mașini care urmează să fie cumpărate cu banii programului. Mai exact, proprietarii de mașini care solicită

să primească bonul de casare sunt obligați să cumpere o mașină nouă care emite o limită specificată de CO₂/km. Această limită s-a modificat de-a lungul anilor de la 130 g la 120 g CO₂/km NEDC (Tabelul 1). Se acordă bonusuri ecologice suplimentare pentru autoturismele noi cu o limită de emisii mai strictă: 98 g și 96 g CO₂/km NEDC¹⁴.

Eco-prime. În plus față de vouchere, proprietarii de mașini care decid să cumpere mașini noi au dreptul la prime ecologice suplimentare, dacă mașina nouă îndeplinește anumite condiții standard de poluare (de exemplu, emisii scăzute de CO₂, hibrid sau acționare electrică completă). La un moment dat, participanții la program au putut beneficia de unele, dar nu de toate primele ecologice.

Pentru a raporta progresul și succesul programului, Administrația Fondului de Mediu raportează numărul de mașini vechi casate și mașini noi cumpărate.

	LIMITĂ DE EMISII (standard NEDC)	LIMITĂ DE EMISII (standard WLTP)	EMISII MAXIME PENTRU ECO- PRIME (standard NEDC)	EMISII MAXIME PENTRU ECO- PRIME (standard WLTP)
2017	130 g CO ₂ /km	145 g CO ₂ /km	98 g CO ₂ /km	110 g CO ₂ /km
2018	130 g CO ₂ /km	145 g CO ₂ /km	98 g CO ₂ /km	110 g CO ₂ /km
2019	120 g CO ₂ /km	140 g CO ₂ /km	96 g CO ₂ /km	105 g CO ₂ /km
2020	120 g CO ₂ /km	140 g CO ₂ /km	96 g CO ₂ /km	105 g CO ₂ /km
2021	120 g CO ₂ /km	140 g CO ₂ /km	96 g CO ₂ /km	105 g CO ₂ /km

Tabel 1: Limite de emisii pentru mașinile noi cumpărate cu bonuri de casare Rabla.
Sursa: Administrația Fondului pentru Mediu^{13,15}

RABLA PLUS

Între 2005 și 2012, proprietarii de mașini care și-au casat mașinile vechi pentru a cumpăra una nouă, au primit un voucher indiferent de tipul mașinii noi pe care ar fi cumpărat-o. Între 2013 și 2015, cei care și-au casat mașinile vechi și au dorit să achiziționeze una nouă, mai puțin poluantă, au primit eco-bonusuri în plus față de

bonurile alocate. De asemenea, începând cu 2015, eco-bonusurile au fost diferențiate între mașini noi mai puțin poluante, pe bază de combustibili fosili, mașini hibride și mașini hibride plug-in, acestea din urmă primind cel mai mare eco-bonus.

Începând din 2016, programul „Rabla” a fost separat în două programe: „Rabla Clasic” - pentru cei care au planificat să

¹⁴ Environmental Fund Administration: https://www.afm.ro/main/programe/psipan/2019/evolutie_rabla_2018-noiembrie_2019.pdf

¹⁵ Environmental Fund Administration: https://www.afm.ro/main/programe/psipan/2021/GHID_FINANTARE-rabla_clasic-27_februarie_2020-consolidat-26_04_2021.pdf

achiziționeze o mașină nouă, mai puțin poluantă convențională sau o mașină hibridă și „Rabla Plus” - un program dedicat proprietarilor de mașini care doresc achiziționarea unei mașini hibride sau electrice plug-in. În timp ce sub „Rabla Clasic”, guvernul a continuat să acorde eco-bonusuri diferențiate pentru mașinile convenționale și hibride, „Rabla Plus” a oferit „bilete ecologice” diferențiate pentru mașinile hibride și electrice plug-in¹⁶.

Valorile eco-bonusurilor și eco-biletelor au variat de-a lungul anilor, acestea din urmă rămânând constant și semnificativ mai mari decât primele^{17,18}.

PROGRAMUL DE CASARE ÎN GERMANIA

Programul german „**cash for clunkers**” a fost introdus la 14 ianuarie 2009¹⁹. Obiectivul său era de a stimula cererea internă și astfel stabiliza producția și locurile de muncă din industria automobilelor germane în urma crizei economice din 2008-2009. Consumatorilor privați li s-a acordat o subvenție de 2.500 de euro pentru casarea unei mașini vechi și cumpărarea uneia noi.

Agencia guvernamentală responsabilă cu implementarea programului - Oficiul Federal pentru Economie și Controlul Exporturilor („Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle” BAFA) - descrie procesul de depunere a cererilor și raportează numărul de mașini casate.

Caseta 1 de mai jos detaliază arhitectura acestui program.

PROGRAMUL DE CASARE ÎN FRANȚA

În decembrie 2007, Franța a implementat un nou sistem de impozitare a CO2 aferent

achiziționării de mașini noi. Începând din 2008, guvernul francez a oferit un bonus suplimentar (prime à la casse) de 300 de euro, dacă o persoană înlocuia o mașină care avea cel puțin 15 ani cu una nouă care emite sub 160 g CO2 / km. Bonusul suplimentar francez ar trebui văzut în ceea ce privește cadrul de recompensă (malus) legat de emisiile de CO2. Din ianuarie 2008, o recompensă de 300-5.000 de euro a fost permisă pentru vehiculele care produc sub 130 g CO2 / km în New European Driving Cycle (NEDC- noul ciclu de conducere european) în timp ce o cheltuială (malus) de 300-2.700 Euro trebuie plătită pentru vehiculele care emit în exces de 160 g CO2 / km. Cadrul recompensă-malus mută interesul de a cumpăra vehicule cu emisii mari către cele cu emisii scăzute, în loc să stimuleze achizițiile suplimentare de vehicule. Pentru a rămâne neutru din punct de vedere al costurilor, cadrul a fost modificat consecvent din 2010²⁰.

Caseta 2 de mai jos detaliază arhitectura acestui program.

¹⁶ Environmental Fund Administration: https://www.afm.ro/main/programe/psipan/evolutie_rabla_2019.pdf

¹⁷ Environmental Fund Administration: https://www.afm.ro/main/programe/psipan/2017/ordin_661_2017-actualizat_1117_2017.pdf

¹⁸ Environmental Fund Administration: https://www.afm.ro/rabla_autovehicule_legislatie_2016.php

¹⁹ Global Trade Alert: <https://www.globaltradealert.org/intervention/15204/consumption-subsidy/germany-car-scrappage-scheme>

²⁰ International Council on Clean Transportation: <https://theicct.org/sites/default/files/publications/Vehicle-replacement-programs-COVID-Jun2020.pdf>

Caseta 1: Programul de casare în Germania. Sursa: Global Insight²¹.

Obiective: Ca urmare a crizei economice mondiale, piața internă germană a autoturismelor ar fi trebuit să înregistreze o recesiune severă în 2009 și 2010 și să nu-și revină mult înainte de revenirea economică preconizată pentru 2011, scăzând astfel sub pragul de 3 milioane de unități în ambii ani, pentru prima dată de la reunificarea Germaniei în 1990. În același timp, perspectivele cererii de mașini în principalele destinații de export ale industriei germane de automobile din America de Nord, Europa de Vest și de Est au fost la fel de sumbre, dacă nu chiar mai rele. În acest context, obiectivul principal al guvernului german pentru schema de stimulare a casării a fost stabilizarea producției interne a industriei auto germane și protejarea locurilor de muncă în încercarea de a compensa scăderea preconizată a cererii externe cu o cerere internă mai puternică până când piețele de export începe să-și revină. Cu toate acestea, prima de stimulare a fost denumită „Umweltprämie” (eco-primă), indicând efectele secundare ecologice pozitive așteptate ale reînnoirii parcului asupra emisiilor poluante, în încercarea de a obține o amplă susținere politică și socială pentru program.

Economic	De mediu	Siguranță
Prioritar	Nu e prioritar	Nu e prioritar

Descriere: În 2009, guvernul german a lansat un sistem de stimulare a casării pentru achiziționarea mașinilor noi și semi-noui pentru persoane fizice, în 2009, pentru a stimula cererea internă și, astfel, a stabiliza producția și locurile de muncă din industria automobilelor germane. Programul a fost pus în aplicare la mijlocul lunii ianuarie 2009 și s-a încheiat la începutul lunii septembrie 2009, când bugetul său a fost în cele din urmă epuizat. Cu toate acestea, impactul pozitiv asupra înmatriculărilor de mașini noi a continuat probabil până la sfârșitul anului 2009, deoarece multe mașini noi solicitate nu au fost încă livrate. Programul a fost legat de următoarele condiții:

- Beneficiarii programului trebuia să fie persoane fizice (private): orice tip de corporație nu ar trebui să beneficieze de schemă
- Cumpărătorul noului și proprietarul vechiului casat mașina trebuia să fie identică
- Schema de casare a fost limitată la sectorul autoturismelor (clasa de înmatriculare a vehiculelor M1); orice fel de vânzare de vehicule comerciale nu a fost stimulată

²¹ Global Insight: https://circabc.europa.eu/sd/a/b34363fe-8903-4d9c-a2f1-aa38733f0500/report_scrapping_schemes_annex_en.pdf

- Mașina achiziționată trebuie să fie nouă, sau la o nouă (prima) înmatriculare, așa-numita „JAHRESWAGEN”, adică să aibă o vechime de max. 14 luni, având primul proprietar tot în Germania. În ambele cazuri, mașina trebuie să fie înmatriculată de solicitant în Germania și să respecte normele de emisii Euro 4 (obligatoriu pentru toate înmatriculările de mașini noi din UE începând cu 2006)

- Pentru ca mașina să fie casată trebuia să aibă cel puțin 9 ani vechime (cel mai târziu până la 31 decembrie 2009, adică prima înregistrare până cel târziu la 31 decembrie 2000) și să fie înregistrată de către solicitant de cel puțin un an, fără întreruperi, până la 31 decembrie 2009

- În cele din urmă, programul a stabilit un calendar clar de casare, înregistrare și achiziționarea noului vehicul, după cum se arată mai jos.

Buget: Inițial, bugetul pentru program era limitat la 1,5 miliarde de euro, echivalentul a 600.000 de plăți potențiale ale primelor de casare. Datorită succesului său instantaneu și a riscului de a rămâne fără buget înainte de mijlocul anului, bugetul a crescut de la 1,5 miliarde EUR la 5 miliarde de euro la începutul lunii aprilie. Noul buget a fost suficient pentru aproximativ două milioane de vânzări de vehicule noi și semi-noui. De asemenea, din aprilie, procedura de înscriere a fost schimbată în online și nu prin poștă, cum era inițial.

Valoarea voucherului: Valoarea primei plătite pe mașină în cadrul sistemului de casare este de 2.500 EUR. A fost o primă fixă, indiferent de tipul de mașină achiziționată. Nu au existat condiții pentru noua mașină în ceea ce privește țara de producție, dimensiunea, greutatea, stilul caroseriei, consumul de combustibil și emisiile de CO₂.

Caseta 2: Programul de casare în Franța. Sursa: Global Insight²².

Obiective: Stimularea de casare introdusă în 2007 s-a axat în principal pe efectele asupra mediului (vehicule cu o vechime mai mare de 15 ani) și a reiterat argumentul „verde” care a venit odată cu introducerea sistemului bonus/malus.

Prima de casare de 1.000 de euro a fost mai degrabă promovată ca o măsură personalizată pentru a face față crizei financiare. Efectul asupra mediului a fost în mod clar retrogradat pe poziția a doua. Influența asupra flotei auto (de exemplu, asupra siguranței acestuia) nu a fost niciodată evidențiată de către oficiali ca element major.

Economic	De mediu	Siguranță
Prioritar	Secundar	Nu e prioritar

Descriere: În decembrie 2007, Franța a implementat un nou sistem de impozitare a CO2 aferent achiziționării unei mașini noi. Suma depinde de nivelul de emisii al mașinii. Un cumpărător ar primi un bonus pentru o mașină care emite mai puțin de 131g/km sau ar fi supus unui malus pentru o mașină care emite peste 160g/km. Între aceste două praguri, efectul asupra prețului a fost nul. Un stimulent de casare a fost, de asemenea, disponibil alături de această măsură de bonus/malus. Atunci când achiziționează o mașină care se califică pentru un bonus sau se afla într-o marjă neutră de CO2, un cumpărător ar putea primi un bonus suplimentar de 300 EUR, cu condiția să caseze o mașină veche (mai mare de 15 ani). Întreaga măsură de stimulare a bonusului/malusului și casarea vehiculelor vechi a avut ca scop favorizarea unui comportament de cumpărare mai ecologic de către clienți prin creșterea gradului de conștientizare a efectelor consumului lor asupra mediului. Aceasta este una dintre numeroasele măsuri care sunt denumite în mod obișnuit „mesures du Grenelle de l’Environnement” (o serie de măsuri de impozitare ecologică). Fără îndoială, efectul economic a fost, de asemenea, vizat chiar dacă nu a fost comunicat. Pentru 2009, stimulentele de casare a fost îmbunătățit substanțial și a fost promovat mai clar ca instrument economic. Programul a fost implementat la 4 decembrie 2008, cu efect imediat. S-a anunțat că se va încheia la 31 decembrie 2009.

Condițiile programului au fost:

- Beneficiarii programului au fost persoane private și companii. Administrațiile publice au fost excluse.

²² Global Insight: https://circabc.europa.eu/sd/a/b34363fe-8903-4d9c-a2f1-aa38733f0500/report_scrapping_schemes_annex_en.pdf

- Primele de casare nu erau transmisibile către terți beneficiari.
- Schema de casare se aplica autoturismelor și vehiculelor utilitare ușoare.
- Mașina achiziționată trebuia să fie nouă și să emită până la 160g/km – adică să fie în marja neutră de CO2 neutră sau în cadrul schemei bonus/malus.
- Achiziționarea unui nou LCV (vehicul utilitar ușor) nu a fost legată de nicio constrângere de CO2.
- Achiziționarea vehiculului era condiționată până la 31 decembrie 2009. În decembrie, a fost adoptat un decret de urgență pentru extinderea termenului la vehiculele comandate până la 31 decembrie 2009 (și facturate până la 31 martie 2010).
- Mașina casată sau vehiculul utilitar trebuie să fie mai vechi de 10 ani, înmatriculată în Franța și asigurată și deținută de cumpărător timp de cel puțin 6 luni. De asemenea, trebuia să fie în stare de funcționare.

Notă: În decembrie 2009, oficialii francezi au confirmat că schema de casare urma să fie prelungită pentru 2010. Condițiile vor rămâne identice (casarea unui vehicul vechi de peste 10 ani și achiziționarea unui nou care este eligibil pentru un bonus sau este neutru în ceea ce privește emisiile de CO2). Cu toate acestea, stimulentele ar scădea treptat: la 700 EUR până la sfârșitul lunii iunie 2010, apoi la 500 EUR până la sfârșitul lunii decembrie 2010. Obiectivul principal este menținerea impulsului vânzărilor și asigurarea unei înreruperi lente a programului.

EVALUAREA SUCCESULUI PROGRAMULUI

Indicatorul succesului programului ales de autoritatea de gestionare este **numărul de mașini casate**²³, care pentru perioada 2005 - 2019 s-a ridicat la 682.324²⁴ de mașini. Numărul de mașini noi cumpărate în aceeași perioadă este de 437.623 de mașini pentru Rabla (5.705 de mașini pentru Rabla Plus în perioada 2016-2020). Datele anuale legate de performanța programului, așa cum sunt definite de AFM^{25,26,27}, sunt prezentate mai jos (tabelele 1 și 2).

	MAȘINI CASATE (UNITĂȚI)	MAȘINI NOI UMPĂRATE (UNITĂȚI)	BUGET PROGRAM (RON)	VOUCHERE ALOCATE (UNITĂȚI)	VALOAREA VOUCHERULUI (EXCLUSIV AL ECO-BONUSURILOR)	MAȘINI CASATE VS. VOUCHERE
2005	14,607	14,607	45 mln	n/a	3,000	n/a
2006	15,110	15,110	49.5 mln	n/a	3,000	n/a
2007	16,444	16,444	49.5 mln	16,500	3,000	99 %
2008	30,466	30,466	120 mln	40,000	3,800	76 %
2009	32,327	32,327	190 mln	60,000	3,800	54 %
2010	189,360	62,550	722 mln	190,000	3,800	99 %
2011	118,526	39,216	456 mln	120.000	3,800	93 %
2012	44,857	15,149	171 mln	45,000	3,800	99 %
2013	19,846	13,465	150 mln	23,000	6,500	86 %
2014	20,517	20,391	140 mln	21,000	6,500	98 %
2015	25,580	25,420	220 mln	n/a	6,500	n/a

²³ Environmental Fund Administration: https://www.afm.ro/rabla_autovehicule.php

²⁴ University of Tg Jiu: https://www.utgjiu.ro/ecostudent/ecostudent/pdf/2017-09/2_Aurelia-Liliana%20Culmesi.pdf

²⁵ Environmental Fund Administration: https://www.afm.ro/main/programe/psipan/2019/evolutie_rabla_2018-noiembrie_2019.pdf

²⁶ Environmental Fund Administration: https://www.afm.ro/main/media/comunicate_presa/2021/comunicat_presa-lansare_rabla_clasic_si_rabla_plus-2021_04_23.pdf

²⁷ https://www.afm.ro/main/programe/vehicule_electrice/2021/evolutie_rabla_plus_2016-2020.pdf

2016	25,977	25,861	180 mln	n/a	6,500	n/a
2017	28,367	27,997	195 mln	n/a	6,500	n/a
2018	47,732	47,122	331 mln	n/a	6,500	n/a
2019	52,588	51,498	375 mln	n/a	6,500	n/a
TOTAL	682,304	437,623	3,394 mln	-	-	-

Tabel 1: Performanța programului "Rabla" pentru autoturisme.
Sursă: Administrația Fondului pentru Mediu.¹⁷⁻²⁰

	MAȘINI NOI CUMPĂRATE (TOTAL UNITĂȚI)	PLUG-IN HIBRID (UNITĂȚI)	COMPLET ELECTRIC (UNITĂȚI)	VALOARE VOUCHER HIBRID (RON)	VALUARE VOUCHER COMPLET ELECTRIC (RON)	BUGET ALOCAT (RON)
2016	45	6	39	5,000	20,000	5 mln
2017	540	100	440	20,000	45,000	45 mln
2018	810	111	699	20,000	45,000	70 mln
2019	1,538	228	1,310	20,000	45,000	95 mln
2020	2,772	591	2,181	20,000	45,000	200 mln
TOTAL	5,705	1,036	4,669	-	-	415 mln

Tabel 2: Performanță programului "Rabla Plus" pentru autoturisme electrice și hibrid plug-in.
Sursă: Administrația Fondului pentru Mediu²⁸.

Analizând procentul de mașini casate în comparație cu numărul de vouchere emise (Tabelul 1), adică bugetul alocat pentru eliminarea mașinilor vechi, se poate spune că, de un deceniu și jumătate, programul funcționează. În mod similar, judecând după numărul din ce în ce mai mare de mașini hibride noi electrice și plug-in-uri achiziționate de-a lungul celor cinci ani de existență a Rabla Plus, programul se desfășoară destul de bine. Cu toate acestea, există multe incertitudini și îngrijorări alimentate de lipsa datelor legate de impact cu privire la performanța și modul în care programul a funcționat în raport cu obiectivele declarate și dacă a realizat cu adevărat aceste obiective și a creat impactul aliniat la acestea. Sau altfel, ce ar justifica administrarea acestuia de către Ministerul Mediului și nu de către Ministerul Economiei, de exemplu, ca în cazul programului german?

²⁸ Environmental Fund Administration: https://www.afm.ro/main/programe/vehicule_electrice/2021/evolutie_rabla_plus_2016-2020.pdf

CRITICI ȘI DISCUȚII LEGATE DE PROGRAM

Primele de casare sunt destinate să încurajeze proprietarii de mașini vechi să le înlocuiască cu vehicule noi, cu consum redus de emisii. Mai jos este o listă neexhaustivă de critici ale programului din perspective **economice, de mediu și de proiectare a programului.**

PERSPECTIVA ECONOMICĂ

În esență, programul se bazează pe o politică de subvenționare și, deși logica este simplă și, din punct de vedere al mediului, are multe beneficii, economiștii sunt îngrijorați de denaturările pieței. Acest lucru se datorează faptului că, pentru a putea vinde mașini noi, producătorii și distribuitorii trebuie să treacă prin procesul de aprobare, ceea ce înseamnă în esență că nu toți producătorii / distribuitorii sunt capabili / autorizați să facă parte din program, deci își vând mașinile în cadrul programului.

Pe lângă impactul asupra prețului, practica producătorilor și distribuitorilor care trebuie să primească o aprobare guvernamentală ridică, de asemenea, îngrijorări în ceea ce privește corectitudinea procesului de

aprobare, în special într-o țară plină de corupție.

Pe de altă parte, stimulul înseamnă, de asemenea, venituri către stat prin TVA, rotunjind dimensiunea economică. Acești bani ar putea finanța în continuare programele de mediu.

STRUCTURA PROGRAMULUI ȘI PERFORMANȚA DE MEDIU

Scopul asumat al programului este „îmbunătățirea calității mediului”, iar obiectivele vizează poluarea aerului din emisiile de gaze de eșapament provenite de la mașinile vechi, poluarea solului și a apei din cauza scurgerilor toxice și realizarea obiectivelor stabilite pentru reciclarea și reutilizarea deșeurilor provenite din vehicule scoase din funcțiune. Cu toate acestea, cu excepția primelor ecologice suplimentare acordate pentru achiziționarea de mașini care emit mai puțin de 96 g CO₂ / km, **nu există indicatori clari stabiliți sau disponibili pentru monitorizarea și evaluarea realizării acestor obiective de mediu.**

De exemplu, raportul OECD privind „Schemele de reînnoire a parcului auto: impactul asupra mediului și siguranței” evaluează trei scheme de reînnoire a parcului auto calitativ: Primul, francez, la Casse, programul german Umweltprämie și programul SUA „US Cars”, precum și rentabilitatea acestora în raport cu reducerea emisiilor de CO₂ și NO_x și îmbunătățirea siguranței rutiere, precum și rentabilitatea generală (beneficiu/cost) pentru societate a unor astfel de scheme. Acest lucru este posibil doar pentru că, deși fiecare afișează modele diferite, toate trei au colectat date suficiente de detaliate pentru a efectua analize dezagregate^{29,30}.

²⁹ OECD: <https://www.oecd.org/greengrowth/greening-transport/car-scrapping.htm>

³⁰ International Transport Forum: <http://www.internationaltransportforum.org/Pub/pdf/11Fleet.pdf>

Singurul indicator de măsurare a succesului programului este numărul de mașini casate. Acest indicator este incompatibil cu scopul și obiectivele programului, în primul rând, deoarece nu toate mașinile au aceleași efecte asupra mediului, prin urmare, numărul de mașini casate nu poate indica cantitatea precisă de daune mediului evitate. În al doilea rând, deoarece nu permite o comparație între daunele de mediu care au fost evitate prin casarea mașinilor vechi în comparație cu mașinile care au fost achiziționate în schimb.

Limitarea voucherelor care pot fi folosite pentru achiziționarea unei mașini noi, relativ mai scumpă, poate determina mulți deținători de vouchere originale să le vândă și să cumpere mașini second-hand mai ieftine, care, deși nu depășesc 8-10 ani, au un nivel relativ ridicat de emisii de CO2 și alte gaze de eșapament în comparație cu mașinile noi.

Aceeași limitare a numărului de vouchere care pot fi utilizate pentru achiziționarea unei mașini noi înseamnă, în esență, că oamenii nu pot schimba încă 10 mașini poluante cu o mașină mai puțin poluantă, ceea ce ar duce la o **scădere suplimentară a emisiilor de GES și a poluării mediului**. În acest caz, ținând seama de faptul că beneficiarii finali ai programului (care ajung în cele din urmă cu banii) sunt producătorii de mașini, întrebarea care se pune este: **prioritatea principală a programului este într-adevăr îmbunătățirea calității mediului sau este intenționată în primul rând să sprijini sectorul auto?**

Dacă programul este menit să sprijine sectorul auto, înseamnă că banii colectați din taxele de mediu și amenziile de poluare nu sunt alocați pentru a îmbunătăți calitatea mediului. Astfel, Ministerul Mediului folosește resurse colectate din activități poluatoare pentru a aborda problemele care nu aparțin domeniului protecției mediului. Acest mecanism nu elimină daunele cauzate de mașinile poluante, ci încurajează mai degrabă achiziționarea în continuare a mașinilor pe bază de combustibili

fosili, fără limitări ale performanței lor de mediu, cum ar fi limite mai stricte de emisii.

Analiza efectuată de Global Insight concluzionează că atât prioritățile economice, cât și cele de mediu sunt la fel de importante³¹. Și totuși, Administrația Fondului pentru Mediu nu reușește să publice un raport al progresului privind performanța de mediu a programului.

Nu în ultimul rând, de la lansarea programului în 2005 (acum mai bine de 15 ani), autoritatea de management (Administrația Fondului de mediu) nu a pus la dispoziție niciun raport cuprinzător cu privire la impactul precis al programului asupra mediului. **Dacă nu există dovezi clare cu privire la câte emisii de CO2 sau alte gaze cu efect de seră și gaze de eșapament au fost evitate, ce fel și cât de multe scurgeri de substanțe toxice au fost evitate sau care este cantitatea de materiale reciclate care contribuie la obiectivele europene, atunci cum evaluăm obiectiv dacă acest program merită finanțare mai mult ca altul, cu obiective de mediu similare (de ex. investiții în infrastructura de transport public)?**

Având în vedere aceste lucruri, se poate spune că într-adevăr subvențiile au fost criticate în mod tradițional de economiști din cauza impactului lor pe termen scurt și lung asupra pieței, fie din motive de mediu, fie din orice alt motiv.

În cazul programului de casare a autovehiculelor din România, lipsa unor indicatori de mediu clar definiți, monitorizați și raportați, de unde și lipsa acestor date, alimentează pe bună dreptate scepticismul atât al economiștilor, cât și al ecologiștilor: în timp ce intenția și abordarea programului sunt demne de lăudat atunci când vine vorba de abordarea simultană a mai multor probleme de mediu (inclusiv a problemei stricte a schimbărilor climatice) prin integrarea acestora într-o singură măsură politică și, deși urgența unor astfel de probleme justifică

³¹ **Global Insight:** https://circabc.europa.eu/sd/a/b34363fe-8903-4d9c-a2f1-aa38733f0500/report_scrapping_schemes_annex_en.pdf

intervenția statului pe piața auto, proiectarea programului nu este în concordanță cu obiective. Adică, **lipsa datelor privind performanța de mediu a programului nu permite o cântărire obiectivă și o discuție bazată pe dovezi cu privire la beneficiile sale de mediu și o discuție cu privire la avantajele sale economice.**

RECOMANDĂRI

1. MĂSURAREA EFICIENȚĂ ȘI RAPORTAREA REALĂ A PROGRESULUI

Un mecanism de raportare este obligatoriu pentru orice schemă de casare a mașinilor. Măsurarea performanței este diferită de măsurarea impactului/succesului. Este necesară coerența în relație cu obiectivele pentru evaluarea succesului acestei măsuri politice. Recomandăm introducerea unor indicatori de mediu specifici pentru a măsura performanța programului în ceea ce privește emisiile evitate (de exemplu, CO₂, NO_x, PM).

Pentru o țară care cheltuiește 1,6% din PIB-ul său pentru protecția mediului, guvernul român ar trebui să se asigure că raportează cheltuielile din banii contribuabililor într-un mod consecvent și concis.

2. INTRODUCEREA UNOR CRITERII STRICTE PENTRU EMISIILE MAȘINILOR NOI

Propunem introducerea unei limite de 95gCO₂/km pentru orice vehicul

achiziționat prin program, începând cu 2022, pentru a descuraja achiziționarea de modele mai poluante și pentru a alinia programul la legislația europeană care impune producătorilor să realizeze flote cu emisii medii de 95gCO₂/km. Din 2020, există cel puțin 35 de modele disponibile în segmente mici și mijlocii, care emisii mai mici de 95gCO₂/km și costă mai puțin de 20.000 de euro (adesea mai puțin de 15.000 de euro). Acestea sunt oferite de fiecare mare producător de automobile și includ modele precum Ford Fiesta, VW Polo și Renault Megane. Prin urmare, introducerea unor criterii de emisii mai stricte nu va dezavantaja producătorii și, în plus, va contribui la orientarea comportamentului consumatorilor către modele mai ieftine și emisii mai mici de CO₂.

3. LIMITAREA ACHIZIȚIONĂRII DE MAȘINI VECHI, POLUANTE

Cu acest program, proprietarii de mașini vechi sunt încurajați să renunțe la ele și să investească în mașini mai noi, mai puțin poluante. Statisticile confirmă faptul că mașinile vechi sunt înlocuite încet datorită acestui program, ceea ce ar putea duce la reducerea semnificativă a acestora. Cu toate acestea, la tarifele actuale, pentru fiecare mașină nouă, în România sunt înregistrate cinci mașini vechi. În plus, vârsta medie a mașinilor din România o face una dintre țările cu cele mai vechi flote din statele membre, cu o vârstă medie de 16,5 ani în 2019. Acest lucru face ca programul Rabla să fie practic inutil în ceea ce privește eliminarea vechilor mașini de pe drumurile României. Având în vedere obiectivele privind emisiile de CO₂ pentru 2030, programul de casare a autovehiculelor trebuie să funcționeze alături de impozitare și alte măsuri pentru a descuraja introducerea de mașini vechi

poluante. Prin urmare, **recomandăm interzicerea înmatriculării vehiculelor cu un norma Euro între non-Euro și Euro 4 cât mai curând posibil și introducerea unui regim fiscal pentru cele mai poluante mașini de pe drum.**

4. SUSȚINEREA UNUI SISTEM DE ÎNCHIRIERE A MAȘINILOR ELECTRICE ȘI SUBVENȚIONAREA UNEI PIETE PENTRU MAȘINI SECOND-HAND ELECTRICE

Banii suplimentari dați prin Rabla Plus sunt buni, dar pot fi folosiți și mai eficient. Olanda este un exemplu în folosirea vehiculelor electrice. 21% din toate mașinile care au fost înmatriculate recent în 2020 erau vehicule electrice cu baterie. Un procent suplimentar de 4% erau vehicule electrice hibride plug-in. În conformitate cu strategia sa de transport cu emisii zero, guvernul olandez furnizează 4.000 de euro nu numai pentru achiziționarea, ci și pentru închirierea unui autoturism electric cu baterii noi. Guvernul subvenționează, de asemenea, achiziționarea de mașini electrice cu baterii second-hand, pentru care proprietarii pot beneficia de 2.000 de euro³².

Inițiative similare, deși în condiții diferite, sunt puse în aplicare de Germania și Franța. În Germania, guvernul acordă o subvenție unică de maximum 6.000 euro pentru un vehicul electric cu baterie la mâna a doua și 4.500 euro pentru un vehicul electric hibrid plug-in (cu condiția să nu fie mai vechi de un an și să aibă mai puțin de 15.000 km la bord). Pentru Franța, valoarea acestei subvenții unice este de 1.000 de euro și este disponibilă numai pentru achiziționarea unei mașini electrice sau a unei autoutilitare second-hand doar de către persoane fizice³³.

Pe măsură ce piața vehiculelor electrice câștigă teren, sprijinirea achiziționării de mașini second-hand electrice ar putea fi o abordare bună pentru România, atâta timp cât asta descurajează importul și utilizarea vehiculelor vechi pe bază de combustibili fosili.

Acest studiu aparține Asociației 2Celsius și a fost finanțat de European Climate Foundation în cadrul proiectului paneuropean Member States Network. Originalul a fost redactat în limba engleză; traducerea e realizată de 2Celsius.

³² The International Council on Clean Transportation: <https://theicct.org/blog/staff/netherlands-ev-leader-feb2021>

³³ The International Council on Clean Transportation: <https://theicct.org/blog/staff/used-EVs-equal-access-apr2021>