

Position Paper
Analiză independentă de politici publice

ETS2 și Fondul Social pentru Climă

Scenarii de alocare a veniturilor pentru sectorul transporturilor din România

Raul Cazan



European
Climate
Foundation

Rezumat executiv

ETS2 – schema europeană de comercializare a certificatelor de emisii aplicată combustibililor pentru clădiri și transport rutier – devine obligatorie pentru toate statele membre cel târziu în 2028, generând pentru România acces la resurse estimate cumulat la circa **15 miliarde euro** până spre 2030–2032 (Fondul Social pentru Climă și venituri proprii din licitarea certificatelor). Modul în care aceste resurse sunt alocate în sectorul transporturilor va determina dacă tranziția este resimțită ca o povară suplimentară de către gospodăriile vulnerabile sau ca o oportunitate de modernizare a mobilității.

România a ales, prin Hotărârea de Guvern nr. 907/23 octombrie 2025, să amâne startul efectiv al ETS2 până în 2031 – cu trei ani peste plafonul legal de amânare (2028) prevăzut de Directiva (UE) 2023/959 – iar declarații ulterioare din martie 2026 indică o posibilă recalibrare la 2030, tot peste plafon. Această poziție, motivată de dorința de a proteja consumatorii de un șoc imediat de preț, expune însă țara riscului de proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și riscă pierderea parțială a celor aproximativ 6 miliarde euro alocați prin Fondul Social pentru Climă, care funcționează doar până în 2032.

Acest document trece în revistă cadrul ETS2, poziția și dilemele Guvernului României, resursele disponibile și cadrul legal de utilizare a lor, apoi propune **patru scenarii de alocare** pentru sectorul transporturilor – electrificare accelerată, mobilitate publică și multimodală, protecție socială directă, și un portofoliu echilibrat, etapizat, recomandat ca soluție realistă pentru contextul românesc.

Ce este ETS2 și de ce contează pentru transportul din România

ETS2 este un sistem separat de comercializare a certificatelor de emisii, distinct de schema clasică (ETS1) aplicată industriei și producției de energie electrică. El acoperă emisiile de CO₂ rezultate din arderea combustibililor în clădiri, transportul rutier și o parte din industria mică neacoperită de ETS1. Furnizorii de combustibili (nu utilizatorii finali) sunt obligați să dețină certificate pentru cantitățile introduse pe piață, cost pe care îl transferă, în mod obișnuit, în prețul final al carburanților și gazelor naturale.

Potrivit Directivei (UE) 2023/959, sistemul trebuia să devină operațional în 2027, cu o clauză de amânare de maximum un an (până în 2028) dacă prețurile energiei ating niveluri excepțional de ridicate în 2026. La reuniunea Consiliului Mediu din 4 noiembrie 2025, statele membre au convenit la nivelul UE să folosească exact această clauză, mutând startul oficial pentru toate statele la 2028. Pentru a limita volatilitatea prețului în primii doi ani de funcționare, directiva prevede că, dacă prețul mediu al certificatelor depășește 45 euro/tonă CO₂ (preț de referință 2020, ajustat cu inflația), pot fi eliberate certificate suplimentare din rezerva de stabilitate a pieței pentru a tempera creșterile bruște.

Fondul Social pentru Climă (FSC) a fost instituit în paralel cu ETS2 pentru a atenua impactul social, sprijinind gospodăriile vulnerabile și microîntreprinderile afectate de

sărăcie energetică sau de mobilitate. La nivelul UE, FSC este proiectat să mobilizeze cel puțin 86,7 miliarde euro în perioada 2026–2032, din veniturile de la licitarea certificatelor ETS1 și ETS2 (aproximativ 65 miliarde euro), completate cu o cofinanțare națională obligatorie de minimum 25%.

Pentru transportul din România, miza este directă: țara are cel mai mic număr de autoturisme per locuitor din UE, un parc auto îmbătrânit, dominat de vehicule second-hand importate, iar adopția vehiculelor electrice rămâne marginală. Emisiile din transportul rutier au crescut constant, de la 9,4 milioane tone CO₂ echivalent în 1990 la 22,1 milioane tone în 2023 – o traiectorie opusă țintei ETS2 de reducere cu 42% față de nivelul din 2005, până în 2030, pentru sectoarele acoperite.

Traectoria românească: de la angajament la amânare

Guvernul României a transpus Directiva ETS2 în legislația națională, dar, prin Hotărârea de Guvern nr. 907 din 23 octombrie 2025, a stabilit un start efectiv al schemei abia din 2031 – cu trei ani peste plafonul legal maxim de amânare (2028). Potrivit analizelor Energy Policy Group (EPG) și Institut Delors, decizia este considerată neconformă cu dreptul UE, alături de care doar România a mers atât de departe cu amânarea, în contrast cu extinderea de un an convenită la nivel european.

Declarațiile publice din primăvara anului 2026 arată o poziție încă neclarificată la nivel intern. Ministrul investițiilor și proiectelor europene, Dragoș Pîslaru, a afirmat în martie 2026 că MIPE și Ministerul Mediului au obținut o derogare de la Comisia Europeană pentru implementare până în 2028, dar că Ministerul Energiei a adoptat, separat, un act normativ care amână adoptarea ETS2 până în 2030 – o eventuală relaxare față de 2031, dar tot peste termenul legal. Această divergență între ministere (Energie, pe de o parte, MIPE și Mediu, pe de alta) semnalează o lipsă de coordonare instituțională asupra unei decizii cu impact bugetar și legal major.

Motivația oficială a amânării este protejarea consumatorilor: Ministerul Energiei estimează o creștere a prețului carburanților de 0,7–0,8 lei/litru într-un scenariu de bază, respectiv 1,15–1,18 lei/litru într-un scenariu ridicat, plus o majorare de circa 30% a facturii la gaze naturale, cu un cost total anual pentru economie estimat la 1,8–2 miliarde euro, transferat către consumatori. Argumentul ministerului este că *„efectele pozitive ale FSC se materializează în timp, în timp ce impactul ETS2 asupra prețurilor este imediat”*, ceea ce creează un decalaj temporal problematic din perspectivă socială.

Guvernul recunoaște însă, potrivit aceluiași surse, existența unui „risc juridic real”, inclusiv posibile proceduri de infringement și penalități, precum și riscul pierderii accesului la instrumente de finanțare legate de ETS2 – inclusiv la mecanismele de finanțare anticipată (frontloading) de la Banca Europeană de Investiții. Confederația patronală Concordia, reprezentând mediul de afaceri, a cerut predictibilitate și a subliniat rolul FSC ca mecanism de protecție pentru IMM-uri, citând precedentul ETS1 (emisii UE –39%, PIB UE +71% în perioada de funcționare a schemei) ca argument că decarbonizarea și competitivitatea pot fi conciliate.

Impactul așteptat asupra sectorului transporturilor

Impactul ETS2 asupra transportului va fi resimțit în principal prin prețul carburanților. Estimările convergente din literatura de specialitate indică, la un preț al certificatului de 55 euro/tonă CO₂, o creștere de aproximativ 0,63 lei/litru la benzină, 0,74 lei/litru la motorină și 0,43 lei/litru la GPL; la 86 euro/tonă, creșterile ar ajunge la 0,98 lei/litru (benzină), 1,16 lei/litru (motorină) și 0,67 lei/litru (GPL). Aceste cifre sunt consistente cu estimările proprii ale Ministerului Energiei menționate mai sus.

Impactul nu este uniform distribuit. Modelarea Comisiei Europene, citată în analize locale, arată că circa 7–10% dintre gospodăriile din România sunt vulnerabile din perspectiva mobilității atât înainte, cât și după introducerea ETS2 – ceea ce sugerează că vulnerabilitatea este structurală (dependență de vehicule vechi, lipsa alternativelor de transport public, venituri reduse), nu creată de noua schemă. ETS2 riscă însă să adâncească această vulnerabilitate dacă nu este însoțit de măsuri compensatorii bine direcționate. Costul comparativ anual al carburantului ilustrează miza tranziției: aproximativ 1.658 lei/an pentru o mașină electrică, față de circa 5.035 lei/an pentru un vehicul cu motor termic, în scenariile pentru 2027 – un decalaj care motivează investiția în electrificare, dar care este irelevant pentru gospodăriile ce nu își pot permite nici măcar costul inițial al unui vehicul electric second-hand.

La nivel european, sectoarele acoperite de ETS2 (transport rutier ~56% și încălzire ~32% din emisiile relevante) și-au redus emisiile cu doar 11% între 2005 și 2021, comparativ cu 36% în sectoarele acoperite deja de ETS1 – semn că prețul carbonului, singur, nu a fost suficient pentru a schimba comportamentul de consum în transport și că sunt necesare investiții complementare în infrastructură și alternative accesibile.

1. Resursele disponibile pentru România

Pentru orizontul 2027–2032, România poate mobiliza două fluxuri de venituri distincte, dar complementare, legate de ETS2.

Sursă	Estimare pentru România	Caracteristici principale
Fondul Social pentru Climă (FSC)	~6 miliarde euro (2026–2032)	Necesită Plan Național Social pentru Climă (PNSC) aprobat de CE; cofinanțare națională minimă 25%; sprijinul de venit direct este plafonat la 37,5% din alocare.
Venituri proprii din licitarea certificatelor ETS2	~9,4 miliarde euro (2027–2030, estimare EPG)	Venituri directe la buget, generate de licitarea certificatelor alocate României; utilizarea integrală trebuie direcționată către acțiune climatică și măsuri sociale (art. 10 din Directiva ETS).
Total combinat estimat	~15 miliarde euro	Fereastră de cheltuire comprimată dacă startul este amânat la 2030/2031, întrucât FSC funcționează doar până în 2032.

Surse: estimări EPG (2025), 2Celsius

Complementar, România poate accesa și Fondul de Modernizare (finanțat din veniturile ETS1, nu ETS2), din care a primit deja cea mai mare alocare dintr-o rundă recentă de finanțare – 636,9 milioane euro, pentru proiecte de stocare a energiei în baterii – o dovadă a capacității administrative de a atrage și gestiona fonduri legate de schema de comercializare a certificatelor, relevantă pentru credibilitatea execuției viitoare a FSC și a veniturilor ETS2.

2. Cadru legal pentru utilizarea veniturilor

Spre deosebire de ETS1, unde statele membre trebuie să direcționeze către acțiune climatică doar minimum 50% din veniturile de la licitare, în cazul ETS2 obligația vizează utilizarea integrală (100%) a veniturilor pentru acțiune climatică și măsuri sociale legate de impactul noii scheme. Articolul 10 din Directiva ETS, așa cum a fost modificată, listează categoriile eligibile relevante pentru transport:

- sprijin pentru achiziția sau leasingul de vehicule cu emisii zero, inclusiv scheme de tip „leasing social”;
- dezvoltarea infrastructurii de reîncărcare și realimentare pentru vehicule cu emisii zero;
- sprijinirea trecerii la transportul public, multimodalitate și moduri active de deplasare (mers pe jos, bicicletă);
- sprijin financiar pentru utilizatorii de transport cu venituri mici și medii, afectați disproporționat de creșterea prețurilor;
- sprijin de venit direct, temporar, pentru gospodăriile vulnerabile – limitat, în cazul resurselor din FSC, la maximum 37,5% din alocarea națională.

Planul Național Social pentru Climă (PNSC), aflat în consultare publică, este documentul-cheie prin care România trebuie să justifice față de Comisia Europeană modul în care va cheltui resursele FSC. Utilizarea eficientă a acestui cadru legal – mai degrabă decât amânarea termenelor – este pârgă reală prin care Guvernul poate proteja gospodăriile vulnerabile fără a renunța la accesul la finanțare.

3. Patru scenarii de alocare pentru sectorul transporturilor

Scenariile de mai jos ilustrează direcții distincte pe care Guvernul le poate lua în alocarea resurselor FSC și a veniturilor proprii din ETS2 către transport. Ele nu sunt reciproc exclusive integral, dar diferă prin accentul pus pe electrificare, infrastructură colectivă sau protecție socială directă.

Scenariul 1 – Electrificare accelerată

Obiectiv: reducerea rapidă a emisiilor prin migrarea parcului auto către vehicule cu emisii zero, prin scheme de leasing social pentru vehicule electrice (după modelul francez, cu rate lunare subvenționate de ordinul a 100 euro), prime de casare pentru vehiculele vechi și extinderea rapidă a infrastructurii de reîncărcare. Estimările EPG variază între 1,04 miliarde euro pentru circa 80.000 de vehicule electrice sprijinite și 3,9 miliarde euro pentru circa 300.000 de vehicule, în ambele cazuri pe durate de finanțare de 10 ani. Avantajul principal este impactul direct asupra emisiilor și alinierea cu obiectivele UE; limita majoră este acoperirea redusă – câteva sute de mii de beneficiari, față de milioane de gospodării vulnerabile – și riscul de a exclude populația rurală și cu venituri mici, care nu-și permite un vehicul electric nici cu subvenție.

Scenariul 2 – Mobilitate publică și multimodală

Obiectiv: reducerea dependenței de automobilul personal prin subvenționarea și modernizarea transportului public urban și interurban, electrificarea flotelor de autobuze, investiții în transportul feroviar de proximitate și infrastructură pentru biciclete și micromobilitate (context favorabil: România este al doilea producător de biciclete din UE, ceea ce oferă și o oportunitate industrială internă). Avantajul este un beneficiu colectiv mai larg, cost per beneficiar mai redus și efecte pozitive asupra congestiei și calității aerului; limita este orizontul de implementare mai lung (achiziții publice, lucrări de infrastructură) și acoperirea slabă a zonelor rurale unde transportul public este, în prezent, aproape inexistent.

Scenariul 3 – Protecție socială directă

Obiectiv: amortizarea imediată a șocului de preț pentru gospodăriile vulnerabile, fără a condiționa sprijinul de schimbarea comportamentului de mobilitate. Măsurile constau în sprijin de venit direct (până la plafonul legal de 37,5% din FSC), estimat de EPG la 1,44 miliarde euro pentru un milion de gospodării (30 euro/lună, 4 ani) sau 2,8 miliarde euro pentru două milioane de gospodării, combinat cu extinderea definiției vulnerabilității pentru a include explicit gospodăriile rurale dependente de automobil ca unică opțiune

de deplasare. Avantajul este viteza de implementare și protecția imediată a celor mai expuși; limita este absența unui efect structural asupra emisiilor și riscul ca sprijinul temporar să devină, în lipsa unei strategii de ieșire, o formă de subvenționare permanentă a combustibililor fosili.

Scenariul 4 – Portofoliu echilibrat, etapizat

Obiectiv: combinarea celor trei direcții de mai sus într-o secvență etapizată, adaptată realității unei ferestre de timp comprimate de eventuala amânare a startului ETS2. Alocare orientativă: în prima fază (imediat ce PNSC este operațional, indiferent dacă startul efectiv este 2027, 2028 sau, în scenariul actual al Guvernului, 2030), circa 25–30% din resurse către sprijin de venit pentru gospodăriile vulnerabile și campanii de informare, pentru a proteja categoriile expuse înainte ca investițiile structurale să producă efecte; în paralel, circa 35–40% către transport public și infrastructură de reîncărcare, cu prioritate pentru conexiunile rural-urban și coridoarele cu dependență ridicată de automobil; iar pe termen mediu, circa 25–30% către scheme de leasing social și prime de casare pentru vehicule electrice, extinse gradual pe măsură ce infrastructura de reîncărcare și prețurile vehiculelor devin accesibile. Alocarea ar trebui diferențiată regional (rural față de urban) și revizuită anual pe baza datelor de monitorizare a impactului distributiv.

Scenariu	Accent principal	Avantaj cheie	Limită cheie
A. Electrificare accelerată	Leasing social VE, prime de casare, infrastructură de reîncărcare	Impact direct asupra emisiilor	Acoperă doar 80.000–300.000 de beneficiari
B. Mobilitate publică și multimodală	Transport public, feroviar de proximitate, micromobilitate	Beneficiu colectiv larg, cost/beneficiar redus	Implementare mai lentă; slab acoperă mediul rural
C. Protecție socială directă	Sprijin de venit pentru 1–2 mil. gospodării vulnerabile	Implementare rapidă, protecție imediată	Fără efect structural asupra emisiilor
D. Portofoliu echilibrat (recomandat)	Mix etapizat: venit + infrastructură + electrificare	Echilibrează protecția socială cu investiția structurală	Complexitate administrativă mai mare

Cifrele de cost citate pentru scenariile A și C provin din estimările Energy Policy Group (noiembrie 2025) și au caracter ilustrativ.

4. Guvernanță și condiții de succes

Indiferent de scenariul ales, execuția depinde de câțiva factori instituționali critici:

- **Coordonare interministerială unică:** actualul dezacord public între Ministerul Energiei și MIPE/Ministerul Mediului privind anul de start al ETS2 arată nevoia unui mecanism formal de decizie asumată la nivel de Guvern, nu de ministere individuale, mai ales pentru o decizie cu implicații legale și bugetare directe.
- **Utilizarea mecanismelor de finanțare anticipată (frontloading):** accesarea liniilor de finanțare de la Banca Europeană de Investiții pentru a începe investițiile înainte de încasarea integrală a veniturilor din licitații ar compensa parțial fereastra de timp pierdută prin amânare.
- **Corelare cu alte instrumente europene:** Fondul de Modernizare, PNRR și fondurile de coeziune ar trebui utilizate complementar cu FSC pentru a evita suprapunerea și a maximiza impactul combinat asupra decarbonizării transportului.
- **Monitorizare și raportare transparentă:** un mecanism anual de monitorizare a impactului distributiv (rural față de urban, pe categorii de venit), cu raportare publică, ar permite ajustarea din mers a alocărilor și ar consolida credibilitatea față de Comisia Europeană.
- **Consultare publică reală:** procesul de consultare al PNSC ar trebui să implice efectiv autoritățile locale și organizațiile care lucrează cu gospodăriile vulnerabile, pentru a calibra corect definiția vulnerabilității de mobilitate, inclusiv pentru zonele rurale.

5. Riscurile continuării amânării

Menținerea unui start al ETS2 la 2030 sau 2031, peste plafonul legal de 2028, expune România la o combinație de riscuri financiare, juridice și sociale:

- pierderea parțială sau totală a accesului la cei aproximativ 6 miliarde euro din Fondul Social pentru Climă, care funcționează doar până în 2032 – o amânare la 2030/2031 ar lăsa doar 1–2 ani pentru a cheltui eficient fondurile, cu risc ridicat de absorbție slabă;
- expunere la proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (infringement) și la posibile penalități financiare din partea Comisiei Europene;
- pierderea accesului la instrumentele de finanțare anticipată legate de ETS2 (frontloading BEI), care ar fi permis demararea investițiilor mai devreme;
- menținerea, nu rezolvarea, vulnerabilității actuale de mobilitate: cele 7–10% dintre gospodării deja vulnerabile rămân neprotejate mai mult timp, întrucât amânarea ETS2 amână și accesul la măsurile compensatorii finanțate prin FSC;
- incoerență instituțională și semnal de imprevizibilitate pentru investitori și cetățeni, generat de poziții publice divergente între ministere.

6. Recomandări

- **Clarificarea și alinierea interministerială** asupra unui an unic de start al ETS2, cât mai aproape de plafonul legal de 2028, pentru a limita riscul de infringement și pierderea accesului la FSC.
- **Accelerarea finalizării și aprobării Planului Național Social pentru Climă**, cu consultare publică reală și date actualizate privind vulnerabilitatea de mobilitate, inclusiv în mediul rural.
- **Adoptarea unui portofoliu de alocare etapizat (Scenariul D)**, care combină sprijin de venit imediat pentru gospodăriile vulnerabile cu investiții structurale în transport public și electrificare graduală.
- **Solicitarea mecanismelor de finanțare anticipată de la Banca Europeană de Investiții**, pentru a recupera parțial fereastra de timp pierdută prin amânarea deciziei naționale.
- **Instituirea unui mecanism public de monitorizare anuală** a impactului distributiv al măsurilor finanțate din FSC și din veniturile ETS2, cu raportare transparentă către cetățeni și către Comisia Europeană.
- **Corelarea explicită cu Fondul de Modernizare și PNRR**, pentru a maximiza impactul combinat al resurselor europene disponibile pentru decarbonizarea transportului.

Surse

Comisia Europeană – ETS2: buildings, road transport and additional sectors. https://climate.ec.europa.eu/areas-action/carbon-markets/ets2-buildings-road-transport-and-additional-sectors_en

Agenția Europeană de Mediu (EEA) – EU new Emissions Trading System (ETS2) and Social Climate Fund: Mechanisms, challenges and conditions for a fair decarbonisation in road transport. <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/emissions-reduction-from-transport-in-europe-how-the-ets2-will-help-this-sector-meet-its-climate-targets>

Energy Policy Group – ETS2 in Romania: Turning Climate Policy into Economic Opportunity (Policy Paper, noiembrie 2025). <https://www.epg-thinktank.org/wp-content/uploads/2025/11/EPG-Policy-Paper-ETS2-in-Romania.pdf>

Energy Policy Group – Planul Social pentru Climă în România: o punte între politicile climatice, energetice și sociale. <https://www.epg-thinktank.org/planul-social-pentru-clima-in-romania-o-punte-intre-politicile-climatice-energetice-si-sociale/>

Institut Jacques Delors – Delivering the ETS2: Do or die time for the European carbon market (Policy Paper 317, noiembrie 2025). https://institutdelors.eu/content/uploads/2025/11/PP317_ET2_Nguyen_EN.pdf

Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene – Fondul Social pentru Climă (FSC), document de consultare publică – Planul Național Social pentru Climă (PNSC). <https://mfe.gov.ro/fsc/>