



Vervangingssubsidie voor auto's draagt bij aan inclusieve energietransitie

Om schadelijke emissies van autogebruik te verminderen, stimuleert de Nederlandse overheid de aanschaf van elektrische auto's. Deze subsidies komen nu voornamelijk terecht bij huishoudens met hogere inkomens. Het is doelmatig en rechtvaardig om ook subsidies te richten op het vervangen van oudere auto's.

IN HET KORT

- Een vervangingssubsidie prikkelt het verwijderen van de meest vervuilende en onzuinige auto's uit het wagenpark.
- Zo'n subsidie is doelmatig omdat sommige huishoudens moeite hebben met het vervangen van hun onzuinige auto.
- De subsidie is rechtvaardig omdat deze vaak terecht zal komen bij huishoudens met een lager inkomen.

ALEXANDROS DIMITROPOULOS

Wetenschappelijk onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving

HENDRIK VRIJBURG

Universitair docent aan de Universiteit Leiden

Als onderdeel van de transitie naar klimaatneutrale mobiliteit reguleert de Europese Commissie het aanbod van nieuwe auto's met CO₂-emissienormen, en stimuleert de Nederlandse overheid de adoptie van (relatief) nieuwe elektrische auto's via subsidies en belastingvoordelen.

In tegenstelling tot het landelijke beleid richten Amsterdam, Den Haag en Utrecht zich juist op het verminderen van het gebruik van oude auto's om met name de luchtkwaliteit te verbeteren. Deze steden voerden de afgelopen jaren milieuzones in en stelden subsidies beschikbaar voor het verwijderen van vervuilende auto's uit het wagenpark. Burgers in Amsterdam ontvangen bijvoorbeeld 1.000 euro subsidie wanneer zij een dieselauto met emissieklasse 4 laten slopen door een erkend sloopbedrijf, en in Den Haag en Utrecht waren vergelijkbare sloopregelingen van kracht. Het op deze manier verwijderen van onzuinige auto's bevordert ook de nationale doelen van de energietransitie.

In dit artikel pleiten we voor een nationale subsidie voor het laten slopen van oude, relatief onzuinige en vervuilende auto's, en om deze door een zuiniger en schoner alternatief te vervangen. Deze vervangingssubsidie geeft een zetje aan huishoudens – met vaak een lager inkomen – die anders het vervangen van hun oudere auto hadden uitgesteld, en is daardoor zowel rechtvaardig als doelmatig.

Een vervangingssubsidie is rechtvaardig

Voor het halen van de doelen van de energietransitie is het van belang om de adoptie van schonere technologie te bevorderen. De kosten voor het aanschaffen en bezitten van een elektrische auto zijn daarom bijvoorbeeld de afgelopen jaren door de overheid beleidsmatig verlaagd.

Maar autobezit is sterk afhankelijk van inkomen. Ruim driekwart van de nieuwe particuliere auto's is in het bezit van de bovenste vijf inkomensdecielen (figuur 1). Het cohort nieuwe privéauto's is relatief klein (zo'n 200.000 auto's), daartegenover staan ruim zeven miljoen gebruikte auto's. Hoe ouder de auto, hoe gelijkmatiger het bezit ervan over de inkomensdecielen is. De onderste vijf inkomensdecielen bezitten samen 930.000 auto's tussen de één en negen jaar oud, en slechts 45.000 nieuwe auto's.

Ook het absolute aantal auto's stijgt sterk over de inkomensdecielen (figuur 2). Huishoudens in de bovenste twee inkomensdecielen hebben drie tot vier keer zoveel auto's in vergelijking met huishoudens in de laagste twee inkomensdecielen, en twee keer zoveel als huishoudens in het derde inkomensdeciel.

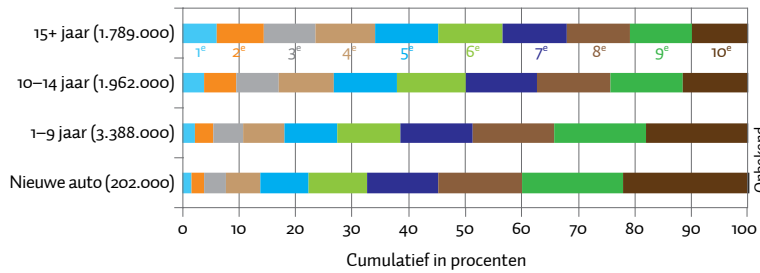
Omdat nieuwe dure auto's vaak in het bezit zijn van huishoudens met een hoog inkomen, komen de regelingen voor het stimuleren van de aanschaf van een elektrische auto relatief vaak terecht bij de hogere inkomensdecielen.

Daarbij komt dat een deel van de huidige subsidies terecht komt bij huishoudens die ook zonder subsidie voor een elektrische auto zouden hebben gekozen, en zodoende hun gebruik van fossiele brandstoffen al hadden verminderd (zie voor de effecten van subsidies voor elektrische auto's Nunes en Woodley, 2023). Wanneer dit het geval is, leidt de subsidie tot een pure inkomensoverdracht, ook wel het cadeaueffect genoemd. Het cadeaueffect van het stimuleren van elektrische auto's komt voornamelijk terecht bij huishoudens met hoge inkomens, en dit kan als onrechtvaardig worden ervaren.

Een vervangingssubsidie is een rechtvaardig beleidsinstrument. Net als het kopen van een nieuwe elektrische auto, leidt ook het vervangen en slopen van een onzuinige auto tot een daling in broeikasgasemissies. Maar een subsidie gericht op het vervangen van de oudste en meest vervuilende auto's zal relatief vaak rechtkomen bij de lagere inkomensdecielen, omdat die over het algemeen oudere auto's bezitten.

Verdeling leeftijd privéauto's over inkomensdecielen in 2019

FIGUUR 1

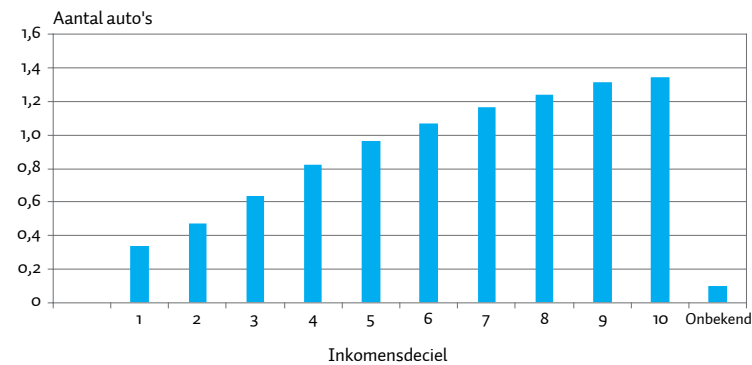


Noot: De kleuren geven het inkomensdeciel van het huishouden aan waartoe een auto behoort. Huishoudens met in totaal meer dan zes personenauto's of waarvan een lid meer dan vier personenauto's bezit, zijn buiten deze analyse gehouden omdat dit een kleine niet-representatieve groep is die mogelijk in auto's handelt. Deze keuze beïnvloedt de resultaten overigens niet.

Data: CBS (niet-openbare microdata) | ESB

Gemiddeld aantal auto's in huishouden naar inkomensdeciel, 2019

FIGUUR 2



Noot: Huishoudens met in totaal meer dan zes personenauto's of waarvan een lid meer dan vier personenauto's bezit, zijn buiten deze analyse gehouden.

Data: CBS (niet-openbare microdata) | ESB

Een landelijke vervangingssubsidie voor oude auto's past dus goed bij het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid om in het klimaatbeleid stelselmatig aandacht te hebben voor rechtvaardigheid (WRR, 2023). Dat is in het bijzonder in het belang van huishoudens met een laag inkomen die afhankelijk zijn van vervoer per auto en die hun vervoerskosten zien stijgen door overheidsbeleid (Mulder et al., 2024a). Een belangrijk deel van deze huishoudens woont buiten de grote steden, door het nationale karakter van de vervangingssubsidie hebben ook deze huishoudens toegang tot de regeling.

Een vervangingssubsidie is doelmatig

In het publieke debat wordt er geregeld gesteld dat een doelmatige transitie naar een schoner en zuiniger wagenpark kan worden vormgegeven door het beprijzen van de klimaat- en milieuschadelijke emissies (Vrijburg et al., 2018; Vrijburg en Geilenkirchen, 2019; Van Wijnbergen et al., 2023; Mulder et al., 2024b). Bijvoorbeeld door middel van brandstofaccijnzen, die goed aangrijpen bij de CO₂-uitstoot, maar die ook andere schadelijke emissies (deels) beprijzen. Daarnaast moeten auto's voldoen aan emissienormen, en hebben verschillende steden milieuzones inge-

steld om de lokale luchtkwaliteit te verbeteren (Helm et al., 2023). Al deze maatregelen verhogen de kosten van automobiliteit voor huishoudens.

Er zijn echter redenen om aan te nemen dat prijsprikkels niet voldoende zijn om huishoudens met een laag inkomen genoeg te betrekken in de energietransitie. Ten eerste hebben deze huishoudens vaak niet de beschikking over voldoende liquide middelen, en onvoldoende toegang tot de kapitaalmarkt, om te investeren in bijvoorbeeld een schonere auto (Attanasio et al., 2008). Voor de aankoop van een (tweedehands) elektrische auto kan liquiditeit een extra grote belemmering zijn omdat zulke auto's relatief duur zijn in aanschaf en goedkoop in gebruik. De koper moet daardoor effectief een groter deel van het autogebruik voorfinancieren. De vervangingssubsidie verlicht deze liquiditeitsbeperking enigszins doordat huishoudens minder eigen geld hoeven bij te leggen voor het vervangen van hun oude auto.

Daarnaast is er een gedragsargument. Het blijkt dat huishoudens niet altijd overgaan tot een investering die wel rendabel is, omdat ze de voordelen van de energie-efficiëntie niet goed inschatten (Allcott en Greenstone, 2016). Ook autobezitters schatten toekomstige energie-efficiënte baten niet altijd goed in (Gillingham et al., 2021). Dit argument wint aan belang wanneer huishoudens hun oude fossiele auto kunnen vervangen door een volledig elektrische variant. Dit omdat het complexer is om de (deels onzekere) energieverbruikskosten van een nieuwe techniek – met een andere energiebron – te vergelijken met de energieverbruikskosten van de bekende oude techniek, waardoor de investering ook risicovoller is. Dat is in het bijzonder het geval bij huishoudens met een lager inkomen, omdat zij meer gericht zijn op het behalen van kortetermijndoelstellingen (Shah et al., 2012). Hierdoor hebben deze huishoudens relatief weinig aandacht beschikbaar voor complexe verduurzamingsbeslissingen voor de lange termijn, zoals het vervangen van een auto door een zuinigere variant.

Bij elkaar zorgen deze argumenten ervoor dat huishoudens met een lager inkomen minder snel zullen investeren in een zuinige auto, zelfs wanneer deze investering rendabel is. Een vervangingssubsidie verzacht de belemmering om over te gaan tot vervanging van de huidige auto. Onderdeel hiervan is de informatievoorziening rondom de subsidieregeling, omdat dit het inzicht in het financiële rendement van de investering en de bekendheid met elektrische en andere zuinige auto's kan vergroten. Dit informatie-effect is sterker wanneer de subsidie wordt ingebed in een programma waarbij energiecoaches huishoudens op weg helpen.

Het vormgeven van een vervangingssubsidie

Door de subsidie vorm te geven als een vervangingssubsidie, voorkomt de overheid dat er door de subsidie *extra* auto's verkocht worden, zoals vaak het geval is bij aanschafsubsidies of belastingvoordelen voor elektrische auto's (Nunes en Woodley, 2023). De vervangingssubsidie is alleen bedoeld voor huishoudens die al een auto hebben, maar door beprijzing en bijvoorbeeld milieuzones 'gestimuleerd' moeten worden om een veel schoner en/of zuiniger alternatief aan te schaffen. De vervangen auto's worden verwijderd uit het Nederlandse wagenpark.

Om onbedoeld gebruik van de subsidie tegen te gaan, moeten er wel eisen worden gesteld. Er is immers een risico dat de subsidie wordt uitbetaald aan huishoudens die ook zonder subsidie hun auto zouden vervangen (Sandler, 2012). Deze eisen kunnen wat betreft uitvoering gebruiken van de RDW-registratie: wij stellen voor om de vervangingssubsidie alleen toe te kennen bij het verkopen van een apk-gekeurde auto met een geregistreerd brandstofverbruik hoger dan een minimumwaarde – of CO₂-uitstoot als dit bekend is – en/of maximale emissieklasse. Omwille van de eenvoud zou de emissieklasse mogelijk te vertalen zijn naar leeftijd (Van Wee et al., 2000).

Ook moeten er eisen gesteld worden aan het vervangingsalternatief. De effectiviteit van de subsidie verbetert door deze alleen toe te kennen aan vervangende auto's die per brandstofklasse voldoen aan een minimale emissieklasse, en een geregistreerd brandstofverbruik hebben dat lager is dan een gesteld maximum.

We stellen voor om bij een vervangingssubsidie ook toe te staan dat de vervangende auto een schone en zuinige tweedehandsauto is. Overheden van verschillende landen hebben in het verleden sloopregelingen ingevoerd (IHS Global Insight, 2010) waarbij eisen werden gesteld aan de vervangende auto. De meeste van die eerdere regelingen waren echter erg restrictief omdat alleen het kopen van een nieuwe auto was toegestaan. Dit terwijl in de eerstkomende jaren ook het kopen van een erg zuinige tweedehands fossiele of hybride auto bijdraagt aan het reduceren van emissies, en de groep huishoudens die bereid is een dergelijke oudere auto te kopen potentieel veel groter is dan de groep die een nieuwe auto wil kopen. Ons voorstel is daarom in lijn met de nationale sloopregeling die in 2009 kortstondig in Nederland heeft bestaan, die als doel had om de luchtkwaliteit te verbeteren. In deze regeling was het ook toegestaan was een tweedehandsauto te kopen. In vergelijking met de buitenlandse regelingen was dit uitzonderlijk (MinVROM, 2009). Dit voorbeeld zou bij de vervangingssubsidie een vervolg gegeven kunnen worden. Door de relatief soepele aankoop eis is de regeling toegankelijker voor de lagere inkomensgroepen. In de loop der tijd kan de aankoop eis aangescherpt worden in de richting van een (tweedehands) elektrische auto.

Om het cadeaueffect te beperken en de milieubaat te vergroten, kunnen aanvullende eisen worden toegevoegd, bijvoorbeeld aan de periode dat de te vervangen auto in bezit is en de aan te schaffen auto in bezit blijft, en of een persoon al eerder deelgenomen heeft aan de regeling. Ook lijkt het verstandig de subsidie te richten op personen die niet meer dan twee auto's op naam hebben. De milieubaat is namelijk afhankelijk van de intensiteit van het gebruik van de auto (Nunes en Woodley, 2023). Aangezien het aantal auto's per huishouden stijgt met het inkomen, vermindert deze laatste eis ook de kans dat de subsidie terecht komt bij huishoudens met hoge inkomens. In algemene zin is een directe inkomens- of vermogenstoets wenselijk, zoals ook het geval was bij lokale sloopregelingen.

Sommige sloopregelingen stellen geen restricties aan de aankoopbeslissing, zoals de huidige sloopregeling voor bestel- en dieselpersonenauto's in Amsterdam die op 1 oktober 2023 is ingegaan (Gemeente Amsterdam, 2023). Een dergelijk open karakter zet de regeling ook open voor

mensen die überhaupt van plan zijn minder te gaan reizen en hun auto willen verkopen, wat leidt tot een groter cadeaueffect. Een tussenvorm kan zijn om de vervangings eis uit te breiden met een (lagere) subsidie voor het aanschaffen van een alternatief vervoersmiddel. In Den Haag was het in 2023 bijvoorbeeld ook toegestaan om een elektrische fiets of een OV-abonnement aan te schaffen als vervanging voor de oude auto (Gemeente Den Haag, 2023).

Tot slot

Een doelmatige en rechtvaardige transitie naar een schoner wagenpark is gebaat bij het subsidiëren van het vervangen van onzuinige en vervuilende auto's door een schoner alternatief.

In de toekomst zijn vergelijkbare subsidieregelingen denkbaar voor andere hoogwaardige producten met een lange levensduur die uiteindelijk terechtkomen bij huishoudens met lage inkomens. Dit geldt met name voor producten waarvoor een tweedehandsmarkt bestaat (of kan bestaan) waarbij ook tweedehandsproducten een significante milieubaat opleveren ten opzichte van de oudste gebruikte varianten. Denk bijvoorbeeld aan cv-ketels, warmtepompen en andere apparaten die in de loop der tijd steeds energiezuiniger worden.

Literatuur

- Allcott, H. en M. Greenstone (2012) Is there an energy efficiency gap? *The Journal of Economic Perspectives*, 26(1), 3–28.
- Attanasio, O.P., P. Koujianou Goldberg en E. Kyriazidou (2008) Credit constraints in the market for consumer durables: evidence from micro data on car loans. *International Economic Review*, 49(2), 401–436.
- Gemeente Amsterdam (2023) *Subsidieregeling duurzame Amsterdamse vervoersmiddelen*. Te vinden op lokaleregelgeving.overheid.nl.
- Gemeente Den Haag (2023) *Subsidieregeling demontage dieselvoertuigen, bromfietzen en snorfietsen Den Haag 2022*. Te vinden op lokaleregelgeving.overheid.nl.
- Gillingham, K.T., S. Houde en A.A. van Benthem (2021) Consumer myopia in vehicle purchases: Evidence from a natural experiment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(3), 207–238.
- Helm, I., N. Koch en A. Rohlfs (2023) The effects of cash for clunkers on local air quality. *Journal of Urban Economics*, 138, 103576.
- IHS Global Insight (2010) *Assessment of the effectiveness of scrapping schemes for vehicles: Economic, environmental, and safety impacts*. Te vinden op circabc.europa.eu.
- MinVROM (2009) *Tijdelijke sloopregeling personen- en bestelauto's*. *Staatscourant*, 95.
- Mulder, M., J. Bollen, J. Cozijnsen et al. (2024b) Europees emissiesysteem bepaalt halen CO₂-doelen, fossiele subsidies secundair. *ESB*, 109(4832), 160–163.
- Mulder, P., F. Dalla Longa en R. Sterkenburg (2024a) Energietransitie kan arme huishoudens verder beperken in hun mobiliteit. *ESB*, 109(4832), 172–175.
- Nunes, A. en L. Woodley (2023) Governments should optimize electric vehicle subsidies. *Nature Human Behaviour*, 7(4), 470–471.
- Sandler, R. (2012) Clunkers or junkers? Adverse selection in a vehicle retirement program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(4), 253–281.
- Shah, A.K., S. Mullainathan en E. Shafir (2012) Some consequences of having too little. *Science*, 338(6107), 682–685.
- Vrijburg, H. en G. Geilenkirchen (2019) Naar een betere beprijzing van weggebruik. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingsstelsel*. Amsterdam: ESB, p. 238–251.
- Vrijburg, H., C. Brink en J. Dijk (2018) Instrumentkeuze voor efficiënt en effectief klimaatbeleid. In: D. van Soest, S. Smulders en R. Gerlagh (red.), *KVS Preadviezen, Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes*. Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, p. 79–90.
- Wee, B. van, H.C. Moll en J. Dirks (2000) Environmental impact of scrapping old cars. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 5(2), 137–143.
- Wijnbergen, S. van, J. Boersema, A. Boot et al. (2023) *Fossiele subsidies ondermijnen het klimaatbeleid*. Blog op esb.nu, 18 september.
- WRR (2023) *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: Over de verdeling van klimaatkosten*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid Rapport, 106.