



Geen exodus door milieubeleid

Auteur(s):

Veen, H. van der
Folmer, H.
Sniijders, T.

De eerste en de derde auteur zijn onderzoeker, respectievelijk hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen. De tweede auteur is hoogleraar milieu-economie aan de Katholieke Universiteit Brabant en aan de Universiteit Wageningen. Deze bijdrage vloeit voort uit het onderzoek Milieubeleid en Concurrentie dat is uitgevoerd met financiële steun van NWO.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4239, pagina 56, 21 januari 2000

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

milieu

De angst dat milieuregulering bedrijven massaal op de vlucht jaagt, blijkt onterecht. Het aantal bedrijven dat naar het buitenland vertrekt is nihil.

Het Nederlandse milieubeleid wordt al jaren belemmerd door de vrees dat strengere regelgeving zal leiden tot een uittocht van bedrijven. Uiteraard laat het bedrijfsleven niets na deze vrees aan te wakkeren. Zo lieten diverse bedrijven tijdens de discussie over de energieheffing weten Nederland bij daadwerkelijke invoering de rug toe te zullen keren. Deze dreigementen hebben er ongetwijfeld toe bijgedragen dat van algemene invoering van deze heffing werd afgezien en dat zij alleen geldt voor kleinverbruikers.

De angst voor een uittocht van bedrijven om redenen van een streng milieubeleid ('milieukapitaalvlucht') is niet beperkt tot Nederland. In Denemarken hebben zich soortgelijke ontwikkelingen voorgedaan en op Europees niveau is een voorstel tot invoering van een energieheffing gestrand op de angst voor verlies aan concurrentiekracht en voor grootschalige milieukapitaalvlucht¹.

In economisch onderzoek is veel aandacht besteed aan verlies aan concurrentiekracht en milieukapitaalvlucht. Zo waart sinds 1991 de zogenaamde Porter hypothese rond. Deze luidt: "Strict environmental regulations do not inevitably hinder competitive advantage against foreign rivals, they often enhance it"². Op grond van deze hypothese lijkt de stelling gerechtvaardigd dat het wel meevalt met milieukapitaalvlucht. Empirische studies voor de Verenigde Staten laten zien dat wanneer de milieukosten slechts enkele procenten van de totale productiekosten bedragen, er weinig redenen zijn voor vertrek van bedrijven naar landen met een minder stringent milieubeleid³. Uit recente cijfers van het CBS blijkt dat milieukosten voor Nederlandse bedrijven gemiddeld 1,1% van de omzet bedragen. De chemische industrie en de basismetalen industrie bereiken hierbij de hoogste percentages (resp. 2,4% en 2,3%). In vergelijking met andere kostenposten van bedrijven, met name arbeidskosten, vormen milieumaatregelen dus slechts een relatief gering deel van de totale kosten. (CBS, 1997).

Ondanks deze geruststellende gegevens blijft de vrees voor milieukapitaalvlucht de verdere ontwikkeling van het Nederlandse milieubeleid parten spelen. Een mogelijke verklaring hiervoor is de nagenoeg volstrekte afwezigheid van empirisch onderzoek op dit terrein in Nederland. Het voorliggende artikel, dat gebaseerd is op een schriftelijke enquête onder Nederlandse gemeenten en provincies, poogt een eerste stap te zijn ter opvulling van deze leemte.

De steekproef

De enquête was gericht aan vertegenwoordigers van gemeenten en provincies en niet aan vertegenwoordigers van bedrijven. Als steekproefkader had weliswaar het bedrijvenregister van de Kamers van Koophandel (Handelsregister) gebruikt kunnen worden. Om een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen was dan echter een grote steekproefomvang nodig geweest met alle kosten van dien. Daarbij komt dat in het Handelsregister alleen maar uitgevoerde relocaties worden opgenomen en geen relocaties die wel zijn of worden overwogen, maar die niet of nog niet zijn uitgevoerd. Ook relocaties naar het buitenland worden niet bijgehouden. Een schriftelijke enquête onder gemeente- en provincieambtenaren, die nauwe contacten met het bedrijfsleven onderhouden en afkomstig zijn uit milieus- en economische afdelingen, heeft deze nadelen niet.

Alle provincies zijn in de steekproef opgenomen. Bedrijven die veel energie gebruiken of die veel milieuschadelijke stoffen uitstoten, dienen namelijk bij de provincie milieuvergunningen aan te vragen. Voor bedrijven die het milieu minder belasten, vormen de gemeentelijke colleges van burgemeester en wethouders het bevoegde gezag.

Honderd gemeenten

In de steekproef zijn honderd Nederlandse gemeenten opgenomen. Het zijn de vijftien, qua inwonertal, grootste Nederlandse gemeenten, plus een groep van 35 gemeenten die aselect zijn getrokken uit de rest van de honderd grootste gemeenten en tenslotte een groep van vijftig kleinere gemeenten, getrokken uit het restant. Geografische spreiding is bereikt door rekening te houden met het aantal gemeenten

en inwoners per provincie.

De steekproeftrekking leidt tot een ondervertegenwoordiging van plattelandsgemeenten met als gevolg een mogelijke onderschatting van het aantal landbouwbedrijven dat tot relocatie of sluiting is overgegaan of heeft overwogen. Door het accent te leggen op provincies en grote gemeenten kan het inzicht in het vestigingsplaatsgedrag van industriële bedrijven worden vergroot. Over de landbouw is uit andere bron reeds het nodige bekend ⁴.

In totaal 174 gemeente- en provincieambtenaren kregen de vragenlijst toegezonden, waarvan 79 de lijst terugstuurden. Er werden geen belangrijke systematische verschillen tussen respondenten en non-respondenten gevonden.

Relocatie

Internationale relocatie

Op basis van de resultaten van de enquête kan een schatting worden gegeven van het totale aantal Nederlandse bedrijven dat onder meer naar aanleiding van milieu-eisen relocatie overweegt of heeft overwogen.

Op het moment van invullen overwogen 26 bedrijven relocatie, waarvan vier naar het buitenland (twee veeteeltbedrijven, een aardappelverwerkende industrie, en een elektrotechnische industrie). Voor heel Nederland levert dit een schatting op van negentig bedrijven die *momenteel* relocatie binnen Nederland of naar het buitenland overwogen. De afgelopen twee jaar overwogen vijftien bedrijven een verplaatsing, maar besloten uiteindelijk niet te verhuizen; voor heel Nederland betekent dit een geschat aantal van 83. Tenslotte, gedurende de laatste twee jaar verplaatsten 23 bedrijven zich daadwerkelijk, waarvan vier naar het buitenland (een synthetische garenfabrikant, een zeemlederfabriek, een scheepswerf en een container terminal). Voor heel Nederland levert dat een schatting op van honderdtien verplaatste bedrijven. Concentreren we ons op verplaatsing naar het buitenland, dan volgt uit het bovenstaande dat in totaal *acht* bedrijven relocatie naar het buitenland hebben overwogen of daadwerkelijk zijn verplaatst. Op grond hiervan bedraagt de schatting voor heel Nederland 33 bedrijven. In relatie tot de 700.000 bedrijven in Nederland, blijkt internationale relocatie van bedrijven dus een zeer zeldzaam fenomeen.

Sectoren

Kijken we naar sectoren dan blijkt dat met name binnen de basismetalaalindustrie, de chemische en kunststofverwerkende industrie, de metaalproducten en elektrotechnische industrie en de voeding- en genotmiddelenindustrie nationale of internationale relocatie wordt overwogen. De geschatte percentages zijn achtereenvolgens 2, 16, 0.79, 0.58 en 0.44 van het totale aantal bedrijven in de respectievelijke sectoren.

De reden waarom juist deze industrieën relocatie overwogen, zijn mogelijk gedeeltelijk terug te voeren op de hiervoor genoemde, relatief hogere milieukosten.

Milieubeleid als lokkertje

In de enquête werd ook gevraagd naar de aantrekkelijkheid van een nieuwe vestigingsplaats voor bedrijven als gevolg van onder andere milieuaspecten. Tien respondenten (gemeenteambtenaren) noemden bedrijven die naar hun gemeente waren

verplaatst of er nieuw gevestigd waren vanwege milieufactoren. Achttien van deze bedrijven zijn afkomstig uit andere gemeenten in dezelfde provincie, tien bedrijven komen uit andere Nederlandse provincies, drie zijn afkomstig uit het buitenland en vier bedrijven zijn opgericht als gevolg van het milieubeleid in de nieuwe vestigingsplaats. Of bij deze verplaatsingen het leefklimaat voor werknemers of het productieklimaat de doorslag gaven, is uit de enquête niet af te leiden.

Belang van milieubeleid

Hoe belangrijk zijn milieumotieven vergeleken met de andere motieven wanneer bedrijven daadwerkelijk tot verplaatsing of sluiting overgaan? Om daarvan een beeld te krijgen, gaven we de motieven een gewicht. De motieven zijn gewogen naar het belang dat er door de respondent aan werd toegekend. Daarbij kreeg het belangrijkste motief een vermenigvuldigingsfactor 3; het op één na belangrijkste een factor 2 en het op twee na belangrijkste een factor 1.

Binnenlandse relocatie

[tabel 1](#) geeft de motieven voor binnenlandse relocatie weer. Uitbreidingscapaciteit wordt als het belangrijkste motief genoemd met een gewicht van bijna 41%, gevolgd door bedrijfseconomische of bedrijfsinterne ontwikkelingen met een gewicht van ruim vijftien procent. Bij deze laatste categorie gaat het om herstructurering of reorganisatie van het bedrijf of concentratie van bedrijfsonderdelen op een centrale plaats. Daarna volgen bereikbaarheid en marktoverwegingen. Milieueisen blijken nauwelijks een rol van betekenis te spelen wanneer het gaat om een binnenlandse relocatie van bedrijven.

Tabel 1. Motieven voor binnenlandse relocatie

motief	werd genoemd op			totaal	gewicht (%)
	eerste plaats	tweede plaats	derde plaats		
uitbreidingscapaciteit	18	3	3	63	40,9
bedrijfseconomische of					

- interne ontwikkelingen	4	5	2	24	15,6
bereikbaarheid	3	6	1	22	14,3
marktoverwegingen	4	1	4	181	1,7
milieueisen	1	3	1	10	6,5
overheidsbemoeienis	1	1	1	6	3,9
grondprijs	1	1	1	6	3,9
overige motieven		1	3	5	3,2
N=32					100
T					

Buitenlandse relocatie

In [tabel 2](#) worden de motieven weergegeven van bedrijven die naar het buitenland vertrokken zijn. Lage loonkosten blijken het belangrijkste te zijn, gevolgd door bereikbaarheid en milieueisen op de plaatsen 2 en 3, respectievelijk. Milieubeleid wordt daarbij overwegend als op één na belangrijkste motief genoemd.

Tabel 2. Motieven voor internationale relocatie

motief	werd genoemd op			totaal	gewicht (%)
	eerste plaats	tweede plaats	derde plaats		
lagere loonkosten	10	2	1	35	37,6
bereikbaarheid	3	2	1	14	15,1
milieueisen	1	4	1	12	12,9
overheidssubsidies	2	1	1	9	9,7
grondprijs	2	1	1	9	9,7
bedrijfseconomische of					
- interne ontwikkelingen	2		1	7	7,5
fiscaal klimaat	1	1		5	5,4
beschikbaarheid					
werknemers		1		2	2,2
N=21					100
T					

Bedrijfssluiting

In [tabel 3](#) tenslotte, zijn de motieven voor bedrijfssluitingen opgenomen. Qua effect voor de oorspronkelijke vestigingsplaats is een bedrijfssluiting vergelijkbaar met een verplaatsing: in beide gevallen is er sprake van verlies van economische activiteit.

Tabel 3. Motieven voor bedrijfssluiting

motief	werd genoemd op			totaal	gewicht (%)
	eerste plaats	tweede plaats	derde plaats		
rendement	9	6	2	41	29,5
opvolgingsproblemen	5	5	3	28	20,1
financiële problemen	6	1	4	24	17,3
concernstrategie	1	5	3	16	11,5
marktontwikkelingen	2	2		10	7,2
milieueisen	2		3	9	6,5
verkoop of overname					
van het bedrijf		1	2	4	2,9%
overige motieven		2	3	7	5,0
N=25					100
T					

Uit de tabel blijkt dat rendementsproblemen het meest genoemde motief zijn, gevolgd door opvolgingsproblemen. Milieueisen spelen slechts een geringe rol met een gewicht van ruim zes procent.

Milieu als vestigingsfactor

Milieubeleid heeft niet noodzakelijk alleen maar negatieve gevolgen in de vorm van bedrijfsverplaatsingen en -sluitingen; het kan ook bedrijfsvestigingen aantrekken. Zo kan een landelijk gebied aantrekkelijk zijn vanwege geringe problemen met betrekking tot geluidhinder of vanwege het woonklimaat. Illustratief in dit verband is de studie van McConnell en Schwab voor de auto-industrie in de Verenigde Staten waaruit bleek dat bedrijfsvestigingen werden afgeremd door slechte milieukwaliteit ⁵.

In de enquête werden de respondenten gevraagd de drie belangrijkste vestigingsmotieven voor bedrijven in hun gemeente of provincie te noemen en te ordenen. De resultaten staan in [tabel 4](#).

Tabel 4. Vestigingsmotieven voor bedrijven

motief	werd genoemd op			totaal	gewicht (%)
	eerste plaats	tweede plaats	derde plaats		
bereikbaarheid	16	9	4	70	35,2
uitbreidingscapaciteit	10	3	1	37	18,6
overheidsbemoeienis		11	13	35	17,6
beschikbaarheid werknemers	2	2	3	13	6,5
economische motieven	2	1	3	11	5,5
uitstraling en imago van de locatie	3		1	10	5,0
bedrijfseconomische motieven	1	3	1	10	5,0
milieueisen (m.n. geluid)	1	2	1	8	4,0
overige motieven		2	1	5	2,5
N=35				100	
T					

Een goede bereikbaarheid blijkt de belangrijkste eis waaraan een nieuwe vestigingsplaats voor bedrijven moet voldoen. Met ruim 35% van het totale gewicht haalt deze factor een bijna tweemaal zo'n hoge score als uitbreidingscapaciteit. Milieukwaliteit speelt een zeer geringe rol met een gewicht van vier procent.

Slot

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat milieukapitaalvlucht slechts in geringe mate voorkomt. Dit geldt met name voor verplaatsing naar het buitenland. Zelfs in sectoren met relatief hoge milieulasten, zoals de basismetaleindustrie en de chemische industrie, overweegt slechts een gering percentage van de bedrijven verplaatsing. De hier verkregen resultaten stemmen overeen met diverse buitenlandse studies.

Bij binnenlandse verplaatsingen worden motieven zoals uitbreidingscapaciteit en bereikbaarheid, aanzienlijk belangrijker gevonden dan milieubeleid. Bij vertrek naar het buitenland spelen vooral loonkosten een rol en bij bedrijfssluitingen rendementsoverwegingen en opvolgingsproblemen.

Het bovenstaande betekent dat milieukapitaalvlucht de verdere ontwikkeling van het Nederlandse milieubeleid niet in de weg hoeft te staan. Hierbij dient echter bedacht te worden dat de hier gevonden resultaten gelden bij een geringe beleidsintensiteit waarbij de milieukosten gemiddeld slechts 1,1% van de totale productiekosten bedragen. Het is niet uitgesloten dat wanneer de kosten van milieubeleid sterk gaan stijgen, milieukapitaalvlucht wel degelijk actueel wordt. Opgemerkt zij dat binnen sectoren met lage winstmarges zoals de kunstmestindustrie, milieueisen zouden kunnen leiden tot fabriekssluitingen⁶.

De grote onbekende is het omslagpunt waarbij de kosten van milieubeleid in combinatie met de overige vestigingsplaatskosten tot bedrijfsverplaatsing of -sluiting leiden. De vaststelling hiervan vormt een belangrijk onderwerp voor toekomstig onderzoek.

¹ Milieukapitaalvlucht en verlies aan concurrentiekracht zijn nauw verwant. Indien de aantasting van de concurrentiekracht een bepaalde grenswaarde overschrijdt, is vertrek naar een land met een minder stringent milieubeleid een voor de hand liggende reactie. Zie H. Folmer. Vergroening van het belastingstelsel. In: *Belastingherziening in het fin de siècle*. Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1998. Lemma, Utrecht.

² Michael Porter. America's green strategy. *Scientific American*, april 1991, blz. 96. Voor een precisering van de condities waaronder de Porter-hypothese van toepassing kan zijn, zie L.H. Gabel and B. Sinclair-Desgagne. The firm, its routines and the environment. In H. Folmer and T. Tietenberg (red.) *The international yearbook of environmental and resource economics 1998/1999. A Survey of current issues*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

³ Zie bijvoorbeeld M.H.C. Komen en H. Folmer. Vluchten bedrijven voor milieubeleid? *ESB*, 15 februari 1995, blz. 148-152.

⁴ Volgens het *Financieele Dagblad* van 11 november 1999 overweegt 21% van de Nederlandse boeren te emigreren. Elf procent hiervan acht de kans op vertrek groot tot zeer groot.

⁵ V.D. McConnell and R.M. Schwab. The impact of environmental regulation on industry location decisions: The motor vehicle industry. *Land Economics*, 1990, blz. 67-81,

⁶ Zie de *Volkscrant*, 14 januari 1999. 'Sluiting fabriek dreigt door nieuwe milieuwet'. En *Rotterdams Dagblad*, 14 januari 1999. 'Twijfels Kemira over toekomst fosforzuurfabriek'.

