

ARBEIDSBESCHERMING EN MILIEUBESCHERMING.

Prof. dr. Othmar Vanachter ¹

Arbeidsbescherming en milieubescherming hebben met elkaar te maken. De reglementeringen ter bescherming van arbeid en milieu hebben in België een gemeenschappelijke geschiedenis. De arbeidsbescherming ontstond als een soort bijproduct van de milieubescherming. Later kreeg de arbeidsbescherming meer aandacht. Een belangrijk deel van de milieubescherming werd ondergebracht in een wetboek over de arbeidsbescherming. De gemeenschaps- en gewestvorming maken een einde aan de gemeenschappelijke geschiedenis. Er zijn nu andere overheden bevoegd voor de bescherming van de arbeid en de bescherming van het milieu.

In dit overzicht wordt deze gemeenschappelijke geschiedenis van dichterbij bekeken. Voor- en nadelen worden tegen elkaar afgewogen. Er wordt ingegaan op de vraag wat prioriteit heeft, bescherming van de arbeid of bescherming van het milieu.

I. VAN BESCHERMING VAN HET MILIEU NAAR ARBEIDSBESCHERMING.

Het begin van de industrialisatie viel samen met een periode waarin de liberale ideeën op de voorgrond traden. In die tijdgeest was een reglementerend optreden van de overheid ongepast. De rol van de overheid bestond erin de obstakels voor de vrije ontplooiing van de individuen weg te nemen. Het "laisser faire" beginsel werd hoog geprezen.

A. HET EERSTE REGLEMENTEREND OPTREDEN VAN DE OVERHEID.

De toenemende industrialisatie dwong de overheid echter tot tussenkomsten. Heel wat bedrijven waren hinderlijk voor de omwonenden. De overheid kon deze bedrijven niet verbieden, omdat de ontwikkeling van de nijverheid één van haar belangrijkste betrachtingen was. Anderzijds kon zij de gevaren voor de volksgezondheid niet over het hoofd zien. Daarom kwam er een reglementering op de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen.

De bedoeling van deze reglementering was dus niet de gezondheid en de veiligheid van de werknemers te beschermen. Men wou veeleer de ongemakken, die de openbare veiligheid en gezondheid in het gedrang konden brengen, voorkomen of beperken. De veiligheidsnormen,

(1) Rechtsfaculteit K.U.Leuven, Instituut voor Arbeidsrecht.

opgelegd door deze reglementering, boden onrechtstreeks ook een bescherming aan de werknemers.

Deze bescherming was onvoldoende. In de loop van de 19de eeuw werden verschillende onderzoeken uitgevoerd over de situatie van de werknemers in de nijverheid. Al deze onderzoeken wezen op een schrijnende ellende en op onduidbare toestanden wat betreft de arbeidsomstandigheden. De reeds vermelde tijdgeest verzette zich echter tegen elke overheidsinmenging. Elke poging van de overheid om tussen te komen in de arbeidsvoorwaarden stootte op heftig verzet in het parlement.

Toch waren er vanaf het midden van de 19de eeuw schuchtere pogingen om via het stelsel van de geklasseerde inrichtingen meer rechtstreeks in te grijpen ten voordele van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers. Een eerste stap werd gezet door het K.B. van 12 november 1849 waardoor de reglementering i.v.m. de geklasseerde inrichtingen herzien werd. De eerste zorg bleef nog altijd de ontwikkeling van de nijverheid en de bescherming van de openbare veiligheid en gezondheid. Er werden geen preciese normen voorgeschreven i.v.m. de arbeidsveiligheid. Er werd enkel gespecificeerd dat de aanvraag voor de vergunning de maatregelen moest meedelen "die men zich voornam te nemen om de ongemakken van de inrichting te vermijden of te verminderen, zowel voor de omwonenden als in het belang van de werknemers". Wie de vergunning verleende kon dus beoordelen of de onderneming ook genoeg deed om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen.

Latere wijzigingen gingen in dezelfde richting verder. Zo schreef het K.B. van 27 december 1886 voor dat de inrichtingen van klasse I op een duidelijke wijze de voorgestelde maatregelen moesten opsommen die tot doel hadden, in het belang van de arbeiders, de gezondheid en de veiligheid in de werkplaatsen te verzekeren.

Op het einde van de 19de eeuw namen de problemen i.v.m. de arbeidsveiligheid echter zo'n uitbreiding dat de tot dan toe gevolgde methode niet meer voldeed. Het was te wijten aan de steeds grotere mechanisatie van het productieproces. Dit had op zijn beurt een grote toename van het aantal arbeidsongevallen tot gevolg. Onder meer onder druk van toenemende sociale onrust werd de overheid verplicht rechtstreeks tussen te komen ter bescherming van de arbeidsveiligheid en -gezondheid.

B. TUSSENKOMST VAN DE WETGEVER ROND DE EEUWWISSELING.

Een belangrijke stap in de reglementering van de arbeidsveiligheid was het K.B. van 21 september 1894 betreffende de salubriteit van de werkplaatsen en de bescherming van de arbeiders tegen ongevallen. Voor de eerste keer werden in een algemeen reglement normen betreffende de arbeidsveiligheid uitgevaardigd. Het betrof een verzameling van de bepalingen die tot dan toe verspreid lagen in de vergunningsbesluiten voor elke inrichting afzonderlijk.

Deze reglementering zat echter nog altijd in de sfeer van de geklasseerde inrichtingen. Daarover was er trouwens op 5 mei 1888 een nieuwe wet gestemd. Het is de nu nog van kracht zijnde wet betreffende het toezicht op de gevaarlijke, ongezonde of hinderlijke inrichtingen. De wet had een dubbele doelstelling :

1. het openbaar belang en de private eigendom beschermen tegen de gevaren en de schadelijke invloeden die met de exploitatie van zekere bedrijven gepaard kunnen gaan ;

2. aan de ondernemingen, binnen zekere perken, bestaanszekerheid verschaffen.

De bescherming van de arbeid behoorde niet tot de doelstellingen van de wet. Reglementering uitgevaardigd in dit kader kon slechts zeer partieel de problemen oplossen. Er was een specifieke wet nodig over de bescherming van de arbeid. Die kwam er op 2 juli 1899. Deze wet gaf aan de Koning de bevoegdheid om ten voordele van de werknemers maatregelen te treffen inzake veiligheid en hygiëne. De wet voorzag ook strafsancities tegen het niet respecteren van deze maatregelen. Het was de voorloper van de huidige wet van 10 juni 1952.

II. CODIFICATIE IN HET ARAB.

Sinds 1899 waren er dus twee wetten, een ter bescherming van het milieu, een andere ter bescherming van de arbeid. De Koning maakte uitgebreid gebruik van de bevoegdheden die hem gegeven waren. Er kwam een uitvoerige waslijst reglementaire bepalingen tot stand. Men had de neiging om alles wat de arbeidsveiligheid betrof zo gedetailleerd mogelijk te regelen. Aangezien de Koning door de wet van 1899 specifieke bevoegdheden kreeg om deze materie te regelen, zou men kunnen verwachten dat alle maatregelen uitgevaardigd werden op basis van deze wet. Niets is echter minder waar. Zeer dikwijls werden de maatregelen uitgevaardigd zoals voorheen, namelijk op basis van de reglementering over de geklasseerde inrichtingen. Ongeveer evenveel maatregelen werden uitgevaardigd op basis van de reglementering op de geklasseerde inrichtingen als op basis van de wetgeving op de arbeidsveiligheid.

De belangrijkste reden daarvoor was dat de administratie bij het uitwerken van de reglementering niet altijd geneigd was om de adviezen te vragen die volgens de wet van 1899 verplicht moesten gevraagd worden. Het gevolg was een dispaaraat geheel van reglementen. Een deel betrof uitdrukkelijk de veiligheid van werknemers en was dus enkel van toepassing op werkgevers die werknemers tewerkstellen. Een ander deel betrof alle personen onafgezien van het feit of zij werknemers tewerkstelden.

Samen met het groot aantal koninklijke besluiten die uitgevaardigd werden, maakte dit het geheel onoverzichtelijk. Daarom de idee al deze bepalingen in één wetboek te coördineren. In 1945 werd een commissie ingesteld die een "Wetboek voor de Arbeidsbescherming" moest uitwerken. De door deze commissie uitgewerkte coördinatie werd in twee stadia goedgekeurd. Titels I en II werden goedgekeurd door het Besluit van de Regent van 11 februari 1946. Hetzelfde gebeurde met Titels III, IV en V door het Besluit van de Regent van 27 september 1947. Het werd het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, beter bekend als het ARAB.

III. ARBEIDS- EN MILIEUBESCHERMING IN EEN CODEX : NADELEN.

Anders dan zijn titel doet vermoeden is het ARAB echter meer dan een reglement voor de bescherming van de arbeidsveiligheid. De tweeslachtigheid, ontstaan door het uitvaardigen van maatregelen op basis van verschillende wetten, is ook in het ARAB aanwezig. In het reglement werden immers niet alleen de koninklijke besluiten, uitgevaardigd op basis van de wet van 1899 gecoördineerd, maar ook de bepalingen i.v.m. de geklasseerde inrichtingen. Heel wat bepalingen van het ARAB betreffen daarom eerder de bescherming van het milieu dan de bescherming van de werknemers.

Op zichzelf is dat niet zo erg, maar het stelt wel nadelen voor de afdwingbaarheid. De strafsancties voor de overtredingen van het ARAB zijn immers niet in het ARAB zelf opgenomen. Men moet ze zoeken in de basiswetten. Art. 849 van het ARAB vermeldt er maar liefst 11. Deze lijst is bovendien niet volledig want niet meer aangepast sinds 1957. Soms vraagt het heel wat speurwerk om uit te maken of de overtreding van het ARAB strafrechtelijk gesanctioneerd is of niet, en zo ja op basis van welke wet.

De dualiteit van het ARAB heeft ook gevolgen voor de bevoegdheid van het openbaar ministerie. Voor materies die tot het sociaal recht behoren is er een eigen openbaar ministerie, met name het arbeidsauditoraat. Wanneer de materie niets te maken heeft met de verhouding werk-

gever-werknemer, is het gewone parket bevoegd. Bij een overtreding van het ARAB is het daarom niet zonder meer duidelijk door wie de vervolging moet ingesteld worden.

IV. INVLOED VAN GEMEENSCHAPS- EN GEWESTVORMING.

Ondertussen is er een belangrijke evolutie door de gemeenschaps- en gewestvorming. Vroeger behoorden alle materies, geregeld door het ARAB, tot de bevoegdheid van de nationale overheid. Sinds de gemeenschaps- en gewestvorming behoort de bescherming van het milieu tot de bevoegdheid van de Gewesten. Titel I van het ARAB behoort dus bijna helemaal tot de bevoegdheid van de Gewesten. De arbeidsbescherming daarentegen bleef een nationale materie met uitzondering evenwel van de erkenning van de arbeidsgeneeskundige diensten. Dit is een gemeenschapsmaterie.

Materies, geregeld in hetzelfde wetboek, vallen onder de bevoegdheid van verschillende instanties. Het wordt er allemaal niet eenvoudiger door.

Langs Vlaamse kant zijn de problemen wellicht in de nabije toekomst opgelost. Op 28 juni 1985 keurde de Vlaamse Raad het milieuvergunningsdecreet goed. Het treedt evenwel slechts in werking op een datum die bepaald wordt door de Vlaamse Executieve. Op 4 juli 1986 vroeg de toenmalige Gemeenschapsminister van Volksgezondheid en Leefmilieu het advies van de Raad van State over het ontwerpbesluit ter uitvoering van het milieuvergunningsdecreet. Het advies werd slechts op 3 juli 1990 verstrekt.

Op 6 februari 1991 keurde de Vlaamse Executieve het uitvoeringsbesluit van het milieuvergunningsdecreet goed. Het wordt gebundeld als titel I van het "Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning" of "VLAREM". Zowel het milieuvergunningsdecreet als het VLAREM treden op 1 september 1991 in werking. Art. 77 van het VLAREM bepaalt dat de bepalingen opgenomen in Titel I en Titel IV van het ARAB met ingang van 1 september 1991 hun gelding verliezen met betrekking tot de gelegenheden geregeld door dat besluit.

Daarmee is het probleem van het ene wetboek waarvoor verschillende instanties bevoegd zijn aan Vlaamse zijde gedeeltelijk opgelost. Er blijft nog het probleem Wallonië en Brussel waar men blijkbaar minder ver staat dan in Vlaanderen.

En ook in Vlaanderen is niet alles opgelost. Er blijft de erkenning van de arbeidsgeneeskundige diensten waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn.

De overheveling van deze bevoegdheid van het nationale naar het gemeenschapsniveau berust trouwens op een vergissing. Men ging er van uit dat de arbeidsgeneeskunde een persoonsgebonden materie is. Dat is zo in de mate dat arbeidsgeneeskunde zich bezighoudt met preventief geneeskundig onderzoek van werknemers. De arbeidsgeneeskunde is echter veel meer dan dat. De andere aspecten van de arbeidsgeneeskunde zijn in de huidige opvattingen over deze discipline veel belangrijker dan geneeskundige onderzoeken van werknemers.

V. GESCHEIDEN ARBEIDS- EN MILIEUBESCHERMING : NADELEN.

In de toekomst worden arbeidsbescherming en milieubescherming in Vlaanderen apart geregeld. De onduidelijkheden door het opnemen van verschillende soorten materies in één reglement zijn voorbij. Er dreigen echter nieuwe problemen. Arbeidsbescherming en milieubescherming mogen niet los van elkaar gezien worden. Twee voorbeelden kunnen dit illustreren.

De invloed van de Metallurgie Hoboken op het milieu in de onmiddellijke omgeving van de fabriek is zoals bekend zeer nadelig. Het toegenomen risico voor loodvergiftiging in de buurt wordt regelmatig aangeklaagd. Onder meer om de omgeving niet zwaarder te belasten werd enkel jaren geleden een intern reglement uitgevaardigd waarin het uitdrukkelijk verboden werd op bepaalde plaatsen de ramen te openen. Op die manier wordt het milieu buiten de onderneming gespaard. De werknemers die in de gesloten ruimten moeten werken zijn er echter het slachtoffer van. Op een warme dag dacht een werknemer, lid van het veiligheidscomité er ook zo over. Hij opende zonder toelating een raam. Hij werd ontslagen wegens een dringende reden. De rechtbank erkende de dringende reden niet. Strikt gezien moest de onderneming de werknemer terug opnemen. Zij weigerde echter en betaalde liever de relatief hoge schadevergoeding. Een hongerstaking van de betrokkene, in een caravan voor de poort van de onderneming, kon daar niets aan verhelpen.

Veel verderstrekkend waren de gevolgen van de bekende Seveso-ramp. Deze ramp voor het milieu werd veroorzaakt door een typisch probleem van interne veiligheid, namelijk een chemische reactie. Een chemische reactie die op zijn beurt veroorzaakt was door een extern milieu-probleem. Tijdens het weekend wou men met name lawaaihinder in de buurt voorkomen. Om de lawaaioverlast te beperken werd op het einde van de werkweek een reactor uit het bedrijf stilgelegd. Dit was echter op intern veiligheidstechnisch gebied niet verantwoord. Het veroorzaakte de reeds vermelde chemische reactie. Het gevolg was een milieuramp met Europese allures.

Men mag niet uit het oog verliezen dat zeer veel leefmilieuproblemen hun oorzaak vinden binnen een onderneming. Oorzaken kunnen zijn :

- een onaangepast productieproces ;
- ondoelmatig gebruik van de grondstoffen ;
- verouderde technologie ;
- onvoldoende aandacht voor milieu-effecten bij de aanschaf of de conceptie van productie-infrastructuur.

Een uit elkaar groeien van reglementering i.v.m. bescherming van de arbeid en het milieu moet dus vermeden worden. Het is aangewezen dat bij de conceptie van bepalingen i.v.m. de bescherming van de arbeid rekening gehouden wordt met de bescherming van het milieu en omgekeerd.

Misschien kan de arbeidsbescherming hierbij diensten verlenen aan de bescherming van het milieu. Zou het niet nuttig zijn ter bescherming van het milieu gebruik te maken van know-how en structuren inzake arbeidsveiligheid ?

Elke onderneming moet een Dienst voor Veiligheid, Gezondheid en Verfraaiing van de Werkplaatsen oprichten. Stelt de onderneming minstens 20 werknemers tewerk, dan moet een werknemer aangewezen worden als hoofd van deze dienst. Afhankelijk van de personeelsomvang en het risico van de activiteit van de onderneming moet deze persoon een aanvullende vorming op het gebied van de arbeidsbescherming gevolgd hebben. In ieder geval moet hij zijn taak in volledige onafhankelijkheid ten opzichte van de werkgever en de werknemers uitoefenen. Tot nu toe zijn de taken van deze persoon beperkt tot de veiligheid van de werknemers. Zou het niet nuttig zijn hem ook opdrachten te geven die te maken hebben met de bescherming van het milieu ?

Dezelfde bedenkingen kunnen gemaakt worden ten aanzien van de arbeidsgeneeskundige dienst. Elke onderneming die personeel tewerkstelt moet een beroep kunnen doen op een arbeidsgeneeskundige dienst. Verschillende organisatievormen zijn mogelijk. Telkens wordt de opdracht beperkt tot gezondheid en hygiëne binnen de onderneming. De aan de dienst verbonden arbeidsgeneesheer bezit heel wat know-how over de schadelijke gevolgen voor de gezondheid van door de onderneming gebruikte producten. Wat gevaarlijk is voor de gezondheid binnen de onderneming zal ook wel zijn weerslag hebben op de gezondheid buiten de onderneming. Waarom deze deskundigheid wat gezondheid buiten de onderneming betreft laten verloren gaan ?

Een veiligheidscomité moet opgericht worden in elke onderneming die gewoonlijk gemiddeld 50 werknemers tewerkstelt. De taken van dit comité zijn toegespitst op veiligheid en gezondheid binnen de onderne-

ming. Men kan dezelfde bedenkingen maken als bij de dienst voor veiligheid en de arbeidsgeneeskundige dienst over de verruiming van de taken van het comité. Er is nog een bijkomend voordeel. Soms wordt het voorgesteld alsof bescherming van het milieu een bedreiging zou kunnen zijn voor werkgelegenheid. Er zou een keuze moeten gemaakt worden tussen arbeidsbescherming en milieubescherming. Zoals hierna nog meer benadrukt wordt is dit een verkeerde keuze. Het veiligheidscomité ook bij de bescherming van het milieu betrekken helpt deze verkeerde keuze vermijden.

Deze drie instanties hebben twee instrumenten die zeer geschikt zijn om ook aandacht te geven aan de milieubescherming. Er moet een jaarverslag opgesteld worden over de veiligheid en de hygiëne binnen de onderneming gedurende het afgelopen jaar. Men zou de verplichting kunnen opleggen dit veiligheids- en gezondheidsverslag aan te vullen met een milieubalans. Er moet niet alleen naar het verleden gekeken worden. Er moet een jaarlijks actieplan opgesteld worden i.v.m. veiligheid en gezondheid. Het plan moet vermelden wat men zich voorneemt te doen om de veiligheid en de gezondheid binnen de onderneming te verbeteren. Er zou bijkomend aandacht moeten gegeven worden aan de externe veiligheid en gezondheid.

Men zou bij dit alles kunnen opmerken dat de milieuproblematiek duidelijk de rol van de individuele ondernemingen overstijgt. Organen en structuren op ondernemingsniveau met bijkomende opdrachten inzake het milieu belasten zou daarom niet veel uithalen. Er zou veeleer moeten gedacht worden aan coördinerende maatregelen waarbij de verschillende ondernemingen van een bepaalde regio betrokken zijn.

De bepalingen i.v.m. de arbeidsveiligheid en -gezondheid leveren echter de nodige structuren. Nog abstractie gemaakt van de Hoge Raad voor Veiligheid, Gezondheid en Verfraaiing van de Werkplaatsen voorziet de reglementering sectoriële comités VGV, arrondissementscomités VGV, veiligheidscomités van de industriegebieden. Allemaal ideale fora waar ondernemingoverstijgende milieuproblemen ter sprake kunnen komen. Er moet toegegeven worden dat deze organen niet allemaal even actief zijn. Nieuwe bevoegdheden i.v.m. het milieu kunnen het sluimerend bestaan ervan misschien activeren.

Men kan ook nog opmerken dat er zware constitutionele moeilijkheden zijn. Er werd reeds opgemerkt dat de bescherming van het milieu tot de bevoegdheid van de Gewesten behoort. De opgesomde organen en structuren i.v.m. arbeidsveiligheid en -gezondheid behoren tot de nationale bevoegdheid. Deze organen zouden dus geen bevoegdheid i.v.m. het milieu kunnen krijgen. Deze bevoegdheid kan hen niet geven

worden door de gewestelijke overheden, want het geven van opdrachten aan deze organen behoort niet tot de bevoegdheid van de Gewesten. Men mag trouwens verwachten dat deze organen dezelfde bevoegdheid zouden hebben in de drie Gewesten. De nationale overheid zou deze opdrachten evenmin kunnen geven want zij is niet bevoegd om milieuaanlegenheden te reglementeren.

Dit maakt het inderdaad allemaal niet eenvoudiger. Het is echter een realiteit waarmee men in een zich federerend land moet leren leven. In deze context is het echter eerder een voordeel dan een nadeel. Er werd reeds gewezen op het gevaar om arbeidsbescherming en milieubescherming los van elkaar te reglementeren. Er is voortdurend overleg en coördinatie nodig tussen de verschillende bevoegde instanties. Ook tussen de verschillende Gewesten is samenwerking nodig. Milieubescherming eindigt niet bij de grenzen van een gewest. Organen en structuren, oorspronkelijk bedoeld voor de arbeidsbescherming, ook een rol geven bij de milieubescherming maakt deze samenwerking om constitutionele redenen verplicht. Het zou de samenwerking tussen de nationale overheid en de Gewesten enerzijds en tussen de Gewesten onderling anderzijds als het ware institutionaliseren. Zowel de arbeidsbescherming als de milieubescherming kunnen er maar wel bij varen.

VI. WAT HEEFT VOORRANG, ARBEID OF MILIEU?

Op die manier kan ook een verkeerde vraagstelling voorkomen worden. Reeds hoger werd opgemerkt dat milieubescherming en arbeidsbescherming nog dikwijls als een dilemma tegenover elkaar gesteld worden. Te strenge milieuvoorschriften zouden negatief zijn voor de tewerkstelling. De sluiting van een onderneming om milieuredenen vernietigt werkgelegenheid. De bepaling in art. 26 van de Arbeidsovereenkomstenwet dat een dergelijke sluiting geen geval van overmacht uitmaakt waardoor de arbeidsovereenkomst beëindigd wordt lost het probleem niet op. Het heeft alleen voor gevolg dat een werknemer eventueel nog aanspraak kan maken op een opzeggingsvergoeding. Hij is echter hoe dan ook zijn job kwijt.

Toch is het hoger gesteld dilemma vals. Het is fout het probleem van de werkgelegenheid alleen maar kwantitatief te bekijken. Het werkgelegenheidsprobleem is evenzeer en misschien nog meer een kwalitatief probleem. De kwaliteit van de aangeboden werkgelegenheid moet van die aard zijn dat niet alleen de veiligheid en de gezondheid van de werknemer maar ook het milieu niet onverantwoord bedreigd worden. Het gevaar bestaat dat op ogenblikken van hoge werkloosheid het werkgelegenheidsprobleem te eenzijdig kwantitatief bekeken wordt. De overheid zal geneigd zijn dat te doen om op die manier de druk op de over-

heidsfinanciën te verlichten en de werkloosheidsstatistieken uit te zuiveren. Geobsedeerd door de hoge werkloosheidscijfers zullen verdedigers van de werknemersbelangen in dezelfde fout vervallen.

Vanuit deze overwegingen kan men stellen dat strijd tegen grote werkloosheid ook het milieu zal ten goede komen. Hoe kleiner de werkloosheid hoe meer aandacht voor kwalitatieve aspecten van de werkgelegenheid, waaronder het milieu. Arbeidsbescherming en milieubescherming zijn niet tegengesteld aan elkaar. Integendeel.