

Vergaderjaar 1997–1998

20 633

Milieuzorg

Nr. 9

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 24 november 1997

Op 28 september 1994 voerde de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer overleg over het kabinetsstandpunt inzake de betrokkenheid van werknemers bij bedrijfsinterne milieuzorg (Kamerstukken II, 1993–1994, 20 633, nr. 7 en 8). Op specifiek verzoek van de Tweede Kamer heb ik, mede namens mijn ambtgenoten van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Sociaal-Economische Raad op 18 december 1995 nader advies gevraagd over een mogelijke geheimhoudingsplicht voor milieuableidenden en een eventuele verbreding van de mogelijkheid tot werkonderbreking.

Voorlopige conclusies verzoek om advies

De voorlopige conclusies uit de bij dit verzoek om advies gevoegde notitie waren:

- dat een brede heroriëntatie op het punt van een geheimhoudingsplicht op dit moment niet opportuun is;
- dat het niet wenselijk is een bijzondere wettelijke regeling te maken die er in voorziet dat de algemene geheimhoudingsplicht uit de Algemene wet bestuursrecht specifiek voor de bij de handhaving van milieu-regelgeving betrokken ambtenaren zodanig aangescherpt wordt dat zij zich – gevraagd naar de personalia van een werknemer die bij hen een milieudelict meldde – daarop ook ten overstaan van het Openbaar Ministerie of de rechterlijke macht kunnen of zelfs zouden moeten beroepen. Belangrijkste argument daartoe is dat het voor het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht dan niet meer goed mogelijk is een juiste afweging te maken tussen het belang van de werknemer (bij geheimhouding van het feit dat deze het milieudelict meldde) en dat van de rechtmatige en verantwoorde straf-rechtspleging;
- dat het milieurecht niet in een uitzonderingspositie ten opzichte van het algemeen geldend recht dat op ondernemingen van toepassing is, geplaatst moet worden. Hiervan zou alleen in zeer bijzondere gevallen

- en indien hierin niet op andere wijze wordt of kan worden voorzien sprake kunnen zijn;
- dat het via nadere regelgeving aanscherpen van de rechtsbescherming van een werknemer tegen de gevolgen van een gepleegde werkonderbreking, die – achteraf bezien – niet vanwege direct dreigend milieubelang gerechtvaardigd blijkt, niet direct aangewezen lijkt.

Dit verzoek om nader advies met bijbehorende notitie is integraal opgenomen in de door de Sociaal- Economische Raad uitgegeven publicatie. Zie bijlage I.¹

Nader advies SER

Op 20 september 1996 heeft de Sociaal-Economische Raad zijn nader advies «Werknemers en bedrijfsmilieuzorg (II)» uitgebracht. In dit advies concludeert de raad dat onvoldoende is gebleken van de noodzaak om, naast de thans bestaande wettelijke en andere regelingen, voor door milieuembtenaren ontvangen meldingen van werknemers een specifieke geheimhoudingsplicht te introduceren die (ook) tegenover het Openbaar Ministerie en de rechter kan of zelfs moet worden ingeroepen. Hij deelt dan ook de kabinetsconclusie dat het niet wenselijk is op dit punt een geheimhoudingsplicht te creëren die inbreuk maakt op fundamentele beginselen van ons straf- en strafprocesrecht. Hij schaart zich hiermee tevens achter de kabinetsconclusie dat het milieurecht niet moet worden geplaatst in een uitzonderingspositie ten opzichte van het algemeen geldend recht dat op ondernemingen van toepassing is. Uit beide voorgaande conclusies vloeit voort dat de raad geen aanleiding ziet voor een brede heroriëntatie op het punt van een geheimhoudingsplicht. Wat betreft de werkonderbreking bij milieugevaar blijft de raad bij zijn eerder uitgebrachte advies dat artikel 38 van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) voorziet in de mogelijkheid van werkonderbreking bij onmiddellijk milieugevaar, althans voorzover de werkzaamheden tevens een onmiddellijk gevaar opleveren voor de werknemers of andere personen in het bedrijf en dat het creëren van een specifieke wettelijke mogelijkheid tot werkonderbreking, die verder strekt dan het algemene (arbeids)overeenkomstenrecht, bij milieugevaar buiten de onderneming analoog aan artikel 38 van de Arbowet niet aangewezen is. In zijn advies merkt de raad op dat milieugevaren binnen de onderneming veelal ook bedreigingen zullen zijn voor de veiligheid of gezondheid van werknemers en dat deze dan ook vallen onder de «specifieke» geheimhoudingsverplichting van artikel 34 van de Arbowet. De raad beveelt het kabinet aan dit in de memorie van toelichting op de Arbowet tot uitdrukking te brengen. Milieutoezichthoudende instanties zouden de meldende werknemer bovendien kunnen wijzen op de mogelijkheid zich in die gevallen te wenden tot de Arbeidsinspectie. Naar het oordeel van de raad getuigt de klachtenregeling van de Inspectie Milieuhygiëne van zorgvuldige inspanningen voor wat betreft de geheimhouding. De raad gaat er in zijn advies van uit dat registratie van milieuklachten op zodanige wijze zal plaatsvinden dat in de toekomst informatie beschikbaar is over de vraag in welke mate specifieke milieuklachten worden gemeld en hoe daarvan door de betrokken (inspectie)diensten – zoveel als redelijkerwijze mogelijk is – de vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd. Aan de hand van evaluatie van deze gegevens kan worden bezien of aanvullende maatregelen ten behoeve van de bij milieuzorg betrokken werknemers nodig zijn.

Hierbij doe ik U, mede namens mijn ambtgenoten van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mijn standpunt over dit advies toekomen.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Standpunt

De raad komt in zijn advies van 20 september 1996 tot hetzelfde oordeel als weergegeven in de voorlopige conclusies uit het verzoek om nader advies, omdat hij in essentie de daarvoor door het kabinet in de toelichtende notitie aangedragen argumentatie deelt. De conclusies van de raad in zijn nader advies worden dan ook door mij onderschreven. Nadere regulering van een geheimhoudingsplicht voor milieuambtenaren en een eventuele verbreding van de mogelijkheid tot werkonderbreking worden door mij derhalve niet overwogen.

Samenloop Arbowet

Wel kan, zoals de raad suggereert, bij een daartoe geëigende gelegenheid in bijvoorbeeld een toelichting op de Arbowet nog eens aandacht worden besteed aan het feit dat hoewel de zorg voor het milieu als zodanig niet als specifiek onderwerp in de Arbowet is opgenomen, milieugevaren binnen de onderneming veelal ook een bedreiging kunnen zijn voor de veiligheid of gezondheid van werknemers. Daarmee wordt geëxpliciteerd dat een werknemer, die naar buiten melding wil doen van milieugevaren, zich behalve tot de toezichthoudende milieu instanties ook kan wenden tot de Arbeidsinspectie mits die milieugevaren tevens als gevaren voor de arbeidsomstandigheden zijn aan te duiden. Daarnaast is naar mijn oordeel wenselijk de mogelijkheid van doorverwijzing in de klachtenbehandelingsprocedure van de Arbeidsinspectie en de Inspectie Milieuhygiëne uitdrukkelijk op te nemen. Dit opdat deze diensten zich steeds realiseren dat – in daartoe geëigende gevallen – wederzijdse doorverwijzing goed mogelijk en ook zeker zinvol is. Het is immers bepaald niet zo dat doorverwijzing alleen in verband met de mogelijke meerwaarde van artikel 34 Arbowet relevant zou zijn. De procedure bij de Arbeidsinspectie is bij brief van de Algemeen Directeur aan de Regiodirecteuren van 4 juni 1997 op dit punt aangepast. In de procedure, zoals die door de Inspectie Milieuhygiëne wordt gehanteerd, is reeds uitdrukkelijk in de toelichting aangegeven dat de Arbeidsinspectie, voor zover de milieuovertreding ook de arbeidsomstandigheden van de werknemer betreft, de aangewezen instantie is. Dit neemt niet weg dat op het nut van deze doorverwijzing bij aanpassing van de klachtenprocedure van de Inspectie Milieuhygiëne nog eens extra gewezen zal worden. Verwachting is dat dit voor 1 januari 1998 gerealiseerd zal zijn.

Aan de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en de Inspectie Milieuhygiëne wordt ook zo steeds meer vorm gegeven. Over deze samenwerking bent U middels de Nota Samenwerking Arbeidsinspectie en Inspectie Milieuhygiëne bij brief van 19 september 1997 door mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en mij geïnformeerd.

Registratie klachten

Overigens ben ik verheugd dat de raad van mening is dat de sinds 1 april 1996 bij de Inspectie Milieuhygiëne ingevoerde klachtenregeling getuigt van zorgvuldige inspanningen om tegemoet te komen aan wensen van meldende werknemers om hun naam voor de werkgever geheim te houden.

De raad gaat er van uit dat registratie van milieuklachten op zodanige wijze zal plaatsvinden dat in de toekomst informatie beschikbaar is over de mate van melden en over de wijze waarop de vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd. Aan de hand van evaluatie van deze gegevens kan worden gezien of aanvullende maatregelen nodig zijn.

Hoewel registratie naar mijn oordeel nimmer een volledig beeld van de werking van een meldingsregeling zal kunnen geven – bijvoorbeeld zal bewust uiterst beperkt geregistreerd moeten worden om geheimhouding

zo veel mogelijk te waarborgen en het aantal gevallen waarin toch niet wordt gemeld blijft onduidelijk – zal de wijze van registratie door de Arbeidsinspectie en de Inspectie Milieuhygiëne nader worden bezien en vastgelegd. Beide klachtenprocedures zullen zo spoedig mogelijk op dit aspect worden aangepast.

Rechtspositie werknemer

Met betrekking tot de door de werknemersleden van de raad aan de orde gestelde rechtspositionele vragen en de in dat kader bepleite inhoudelijke vernieuwing van het arbeidsovereenkomsten- en ontslagrecht merk ik op dat ik geen aanleiding zie tot heroverweging van het in de adviesaanvraag tot uitdrukking gebrachte standpunt dat het arbeidsovereenkomstenrecht, in het bijzonder het beginsel van goed werkgeverschap (artikel 611 Boek 7 BW), een zorgvuldig meldende werknemer reeds bescherming biedt tegen eventuele benadeling door de werkgever. Een specifiek verbod om werknemers die zorgvuldig extern melden op grond van die melding te benadelen, zou daaraan weinig tot niets toevoegen. Daarbij moet ook in aanmerking worden genomen dat een dergelijk benadelingsverbod geen absolute garantie biedt dat de werkgever de werknemer niet toch benadeelt, eventueel onder opgaaf van andere redenen.

De omstandigheid dat de werknemer te goeder trouw een klacht heeft ingediend of heeft deelgenomen aan een procedure tegen de werkgever wegens beweerde schending van wetten of andere voorschriften kan op zich geen geldige reden voor ontslag opleveren. Een dergelijk ontslag kan als kennelijk onredelijk worden aangemerkt.

Met betrekking tot de doorwerking van grondrechten in het arbeidsovereenkomstenrecht wijs ik naar de notitie «Ontwikkelingen in het arbeidsovereenkomstenrecht», zoals aangeboden aan de Tweede Kamer door de ministers van Justitie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 23 juni 1997 (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 426, nr. 1).

Positie ondernemingsraad

Mede in relatie tot het vorengenoemde kabinetsstandpunt inzake de betrokkenheid van werknemers bij bedrijfsinterne milieuzorg is op dit moment een wijziging van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) in voorbereiding (Kamerstukken II, 1995–1996, 24 615). Bij de behandeling van dit wetsvoorstel is naar voren gebracht in de WOR – of in de milieuwetgeving – expliciet een link te leggen tussen de betrokkenheid van de ondernemingsraad (OR) en de Inspectie Milieuhygiëne. Specifiek gaat het daarbij om de vraag of het nodig en wenselijk is de rechten van de OR met betrekking tot de inschakeling van de Inspectie Milieuhygiëne overeenkomstig de rechten die de OR heeft met betrekking tot de inschakeling van de Arbeidsinspectie (artikel 14 Arbowet) wettelijk te regelen.

Duidelijk is dat een ieder – en uiteraard ook de individuele werknemer of de OR – de mogelijkheid heeft om naast het in het kader van de milieuwetgeving bevoegde gezag (meestal gemeente, provincie of waterkwaliteitsbeheerder) de Inspectie Milieuhygiëne om informatie te vragen c.q. melding te doen van overtreding van milieuregels. Gezien de taken en bevoegdheden die de OR op milieugebied bij wijziging van de WOR expliciet krijgt, is het naar mijn oordeel evident dat de OR ter uitvoering van deze taken en bevoegdheden ook praktisch door de werkgever in staat gesteld moet worden van de Inspectie Milieuhygiëne inlichtingen te verkrijgen, deze zo mogelijk te vergezellen of zich met hen te onderhouden.

In de beleidsnotitie bedrijfsinterne milieuzorg (Kamerstukken II, 1988–1989, 20 633, nr. 3) is reeds weergegeven dat het kabinet van mening is dat de WOR en de Arbowet in principe voldoende aanknopings-

punten voor de OR boden. Om ook expliciet aan te geven dat bedrijfsmilieuzorg behoort tot de aangelegenheden ten aanzien waarvan de OR zich taken mag en naar vermogen moet stellen, voorziet het wetsvoorstel tot wijziging van de WOR in een adviesrecht (in artikel 25 WOR) ten aanzien van belangrijke maatregelen in verband met de zorg voor het milieu en in een zorgtaak (in artikel 28 WOR) op dat terrein voor de OR. Daarnaast voorziet de Wet tot uitbreiding van de wet milieubeheer (milieuverslaglegging) van 10 april 1997 (Stb. 1997, 170) via wijziging van artikel 31a van de WOR in een plicht voor een ondernemer die op grond van de Wet milieubeheer verplicht is tot het opstellen van een milieuverslag zo spoedig mogelijk een exemplaar daarvan ter bespreking aan de OR te verstrekken.

Naar mijn oordeel wordt hiermee voldoende ingang en zekerheid voor de OR geboden. Daarnaast dient de genoemde artikelen ook eerst de nodige tijd gegund te worden om hun waarde in de praktijk te kunnen bewijzen. Specifiek wettelijk regelen van vergelijkbare bevoegdheden als neergelegd in artikel 14 van de Arbowet acht ik op dit moment daarom niet nodig.

Conclusie

Samengevat zijn de conclusies in mijn standpunt:

- de conclusies van de raad worden onderschreven. Deze komen overeen met de conclusies uit het verzoek om nader advies;
- bij een daartoe geëigende gelegenheid zal in een toelichting op de Arbowet tot uitdrukking worden gebracht dat milieugevaren binnen de onderneming veelal ook bedreigingen voor de werknemer zullen zijn;
- op het nut van doorverwijzing naar de Arbeidsinspectie zal bij wijziging van de klachtenprocedure van de Inspectie Milieuhygiëne nog eens extra worden gewezen;
- de wijze van registratie van meldingen zal nader bezien en vastgelegd worden;
- heroverweging van het arbeidsovereenkomsten- en ontslagrecht wordt niet nodig geacht;
- het conform artikel 14 van de Arbowet wettelijk regelen van de rechten van de OR m.b.t. inschakelen van de Inspectie Milieuhygiëne is op dit moment niet nodig. Gezien de taken en bevoegdheden die de OR bij wijziging van de WOR (art. 28 – zorgtaak, art. 25 – adviesrecht en art. 31a – milieuverslag ter bespreking) ook expliciet krijgt, bieden voldoende ingang en zekerheid.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer