



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.07.2000
KOM(2000) 457 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

**om virkningerne af den overgangsperiode, som Det Forenede Kongerige har fået
bevilget med hensyn til visse bestemmelser i Rådets direktiv 94/33/EF om beskyttelse af
unge på arbejdspladsen**

1. INDLEDNING

- 1.1. Rådets direktiv 94/33/EF om beskyttelse af unge på arbejdspladsen (herefter benævnt "direktivet") blev vedtaget den 22. juni 1994 og offentliggjort i EFT L 216 af 20.8.94, s. 12.
- 1.2. Det hedder i præamblen til direktivet, at "børn og unge" skal betragtes som "særlige risikogrupper", og at der skal træffes foranstaltninger med hensyn til deres sikkerhed og sundhed, og det nævnes endvidere, at de unges maksimale arbejdstid skal "nøje begrænses", og der skal indføres forbud mod, at unge udfører natarbejde, bortset fra visse former for beskæftigelse, der fastsættes i nationale retsfor skrifter.
- 1.3. I den sidste betragtning i præamblen fastsættes det dog, at:
- "Iværksættelsen af en række af dette direktivs bestemmelser frembyder særlige vanskeligheder for en medlemsstat for så vidt angår dens system for beskyttelse af unge på arbejdspladsen; denne medlemsstat bør derfor gives en passende periode, i hvilken den kan undlade at gennemføre de pågældende bestemmelser".
- 1.4. Den pågældende medlemsstat var Det Forenede Kongerige, og det fastsættes i artikel 17, stk. 1, litra b), at:
- "Det Forenede Kongerige kan dog i en periode på fire år fra den i litra a) fastsatte dato undlade at gennemføre artikel 8, stk. 1, litra b), første afsnit, for så vidt angår den ugentlige maksimale arbejdstid, samt artikel 8, stk. 2, og artikel 9, stk. 1, litra b), og stk. 2." (Gennemførelsesdatoen var 22. juni 1996.)
- 1.5. Det hedder videre i artikel 17, stk. 1, litra b), at Kommissionen "forelægger en rapport om virkningerne af denne bestemmelse".

2. DIREKTIVET

- 2.1. De relevante bestemmelser i direktivet er anført nedenfor. Det fastsættes i stk. 1 i artikel 8, der har titlen "Arbejdstid", at:

"Medlemsstater, der benytter muligheden i artikel 4, stk. 2, litra b) eller c), træffer de nødvendige foranstaltninger for at begrænse børns arbejdstid til:

(a)

(b) to timer pr. undervisningsdag og tolv timer om ugen for så vidt angår arbejde, der udføres i undervisningsperioden, men uden for undervisningstiden, hvis dette ikke er forbudt i henhold til national lovgivning eller i strid med national praksis; den daglige arbejdstid må dog under ingen omstændigheder overstige syv timer; denne grænse kan hæves til otte timer for børn, der er fyldt 15 år

(c)

(d) "

Det fastsættes i stk. 2 i artikel 4, som har titlen "Forbud mod børnearbejde", at:

“Under hensyntagen til målsætningerne i artikel 1 kan medlemsstaterne ved lov eller administrative bestemmelser fastsætte, at forbud mod børns arbejde ikke finder anvendelse på:

- (a)
- (b) børn, der er fyldt 14 år, og som arbejder i en virksomhed som led i en ordning med vekseluddannelse eller praktik, hvis dette arbejde udføres i overensstemmelse med de betingelser, den kompetente myndighed har fastsat
- (c) børn, der er fyldt 14 år, og som udfører andet lettere arbejde end det, der er omhandlet i artikel 5; andet lettere arbejde end det, der er omhandlet i artikel 5, kan dog udføres af børn på 13 år i et begrænset antal timer om ugen og i bestemte arbejds kategorier, som bestemt i national lovgivning.”

- 2.2. Det fastsættes i artikel 8, stk. 2), at medlemsstaterne “træffer de nødvendige foranstaltninger for at begrænse 15-17-åriges arbejdstid til otte timer om dagen og 40 timer om ugen.”

Det fastsættes i artikel 8, stk. 5), at medlemsstaterne ved lov eller administrative bestemmelser kan tillade undtagelser fra stk. 1, litra a), og stk. 2 i særlige tilfælde, eller hvis dette af objektive grunde er berettiget.

Medlemsstaterne fastsætter ved lov eller administrative bestemmelser betingelserne, begrænsningerne og reglerne for iværksættelsen af sådanne undtagelser.

- 2.3. Det fastsættes i stk. 1, litra b) i artikel 9, som har titlen “Natarbejde”, at medlemsstaterne “træffer de nødvendige foranstaltninger for at forbyde 15-17-åriges arbejde mellem kl. 22 og kl. 6 eller mellem kl. 23 og kl. 7.” Det fastsættes videre i stk. 2, at:

“(a) Medlemsstaterne kan ved lov eller administrative bestemmelser for særlige aktivitetssektorer tillade, at 15-17-årige arbejder i den i stk. 1, litra b), nævnte periode, i hvilken natarbejde er forbudt.

I så tilfælde træffer medlemsstaterne passende foranstaltninger med henblik på, at den 15-17-årige er under opsyn af en voksen i tilfælde, hvor et sådant opsyn er nødvendigt for at beskytte den 15-17-årige.

(b) Hvis litra a) anvendes, er arbejde mellem kl. 24 og kl. 4 dog forbudt.”

- 2.4. Det fastsættes i artikel 3, som har titlen “Definitioner”, at:

- i. ved “barn” forstås “enhver ung under 15 år eller enhver ung, som stadig følger en obligatorisk fuldtidsundervisning, der er påbudt ved national lov”
- ii. ved “15-17-årig” forstås “enhver ung, der er fyldt 15 år, men endnu ikke 18 år, og som ikke længere følger en obligatorisk fuldtidsundervisning, der er påbudt ved national lov”
- iii. ved “arbejdstid” forstås “ethvert tidsrum, i hvilket den unge er på arbejde og står til rådighed for arbejdsgiveren under udførelsen af sin beskæftigelse eller sine opgaver i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis”.

Ved udtrykket “ung” forstås endvidere “enhver person under 18 år som nævnt i artikel 2, stk. 1”, hvori det fastsættes, at direktivet gælder for “enhver person under 18 år, hvis arbejdskontrakt eller ansættelsesforhold er defineret i den gældende lovgivning og/eller omfattet af en gældende lovgivning i en medlemsstat”.

3. DEN LOVGIVNINGSMÆSSIGE BAGGRUND FOR DIREKTIVET

- 3.1. Hverken Kommissionens oprindelige forslag (EFT C 84 af 4.4.92, s. 7) eller det ændrede forslag (EFT C 77 af 18.3.93, s. 1) indeholdt en paragraf om, at Det Forenede Kongerige kunne afholde sig fra at gennemføre de relevante bestemmelser i en overgangsperiode. Det Økonomiske og Sociale Udvalg kom derfor i sin udtalelse (EFT C 313 af 30.11.92, s. 70) ikke ind på dette spørgsmål. Noget tilsvarende gør sig gældende for Europa-Parlamentet og dets udtalelse (EFT C 21 af 25.1.93, s. 167) (første behandling).
- 3.2. Første gang der nævnes en overgangsperiode, er i Rådets fælles holdning af 24. november 1993 (C3-0504/93-94/O383 (SYN)). I forbindelse med samarbejdsproceduren i henhold til traktatens artikel 189 C blev forslaget i henhold til Rådets fælles holdning sendt tilbage til Parlamentet til anden behandling.
- 3.3. Rådets fælles holdning blev behandlet i Parlamentets Udvalg om Sociale Anliggender, Beskæftigelse og Arbejds miljø. I sin betænkning (PE Dok A3-108/94) nævnte Udvalget på s. 16, at et britisk udvalgsmedlem havde meddelt, at Det Forenede Kongerige allerede havde regler, der begrænsede børns arbejdstid på niveau med direktivforslaget. Udvalget mente derfor, at forslaget om en overgangsperiode virkede “uforståeligt”. Parlamentet anbefalede i sin afgørelse af 9. marts 1994 (EFT C 91 af 28.3.94, s. 98), at både artikel 17, stk. 1, litra b) og den sidste betragtning i præamblen blev slettet.
- 3.4. Da Rådet vedtog direktivet den 22. juni 1994, var overgangsperioden til trods for denne anbefaling blevet udvidet til også at omfatte begrænsning af børns ugentlige arbejdstid. Det fremgår af referatet af Rådets møde, at delegationerne fra to medlemsstater valgte at afholde sig fra at stemme, da direktivet blev vedtaget. Kommissionen gav udtryk for store forbehold med hensyn til den indledende bestemmelse, der gav Det Forenede Kongerige mulighed for midlertidigt ikke at anvende visse af direktivets forpligtelser, men var rede til at acceptere denne løsning for 15-17-årige for at give Det Forenede Kongerige en overgangsperiode til at tilpasse sit system for 15-17-årige, men mente, at situationen var en anden for børns vedkommende.

4. LOVGIVNINGEN I DET FORENEDE KONGERIGE

- 4.1. Direktivet blev gennemført i Storbritannien og Nordirland ved forskellige ministerielle forordninger om ændring af den eksisterende lovgivning. Direktivets artikel 6 og 7 blev f.eks. gennemført i Storbritannien ved Health and Safety (Young Persons) Regulations 1997 (SI 1997/135) (forordninger af 1997 om børns sikkerhed og sundhed), der var en ændring af Management of Health and Safety at Work Regulations (SI 1992/2051 som ændret ved SI 1994/2865) (forordninger om forvaltning af sikkerhed og sundhed), og i Nordirland blev de samme artikler gennemført ved Health and Safety (Young Persons) Regulations (NI) 1997 (SR

1997/387) (forordninger af 1997 for Nordirland om børns sikkerhed og sundhed), der var en ændring af Management of Health and Safety at Work Regulations (NI) 1992 (SR 1992/459 som ændret ved SR 1994/478) (forordninger for Nordirland om forvaltning af sikkerhed og sundhed). Disse forordninger trådte i kraft hhv. den 3. marts 1997 og den 1. oktober 1997 og benævnes herefter 1997-forordningerne.

- 4.2. Direktivets relevante bestemmelser vedrørende “børn” blev gennemført i Storbritannien ved Children (Protection at Work) Regulations 1998 (SI 1998/276) (forordninger af 1998 om beskyttelse af børn på arbejdspladsen), der var en ændring af Children and Young Persons Acts 1933 and 1963 (love af 1933 og 1963 om børn og unge) (som gjaldt for England og Wales) og Children and Young Persons (Scotland) Act 1937 (lov af 1937 for Skotland om børn og unge). Disse forordninger trådte i kraft den 4. august 1998 og benævnes herefter 1998-forordningerne. Der blev vedtaget lignende forordninger for Nordirland.
- 4.3. Direktivets relevante bestemmelser vedrørende “15-17-årige” blev gennemført i Storbritannien ved Working Time Regulations 1998 (SI 1998/1833) (forordninger af 1998 om arbejdstid), som ligeledes er en gennemførelse af Rådets direktiv 93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden. Disse forordninger trådte i kraft den 1. oktober 1998 og benævnes herefter arbejdstidsforordningerne. Der blev vedtaget lignende forordninger for Nordirland.
- 4.4. I 1997-forordningerne defineres et “barn” som en person, der ikke er over den skolepligtige alder, og en “ung” som en person, der ikke er fyldt 18 år. I arbejdstidsforordningerne defineres en “voksen arbejdstager” som en arbejdstager, der er fyldt 18 år, og en “ung arbejdstager” som en arbejdstager, der er fyldt 15, men ikke 18 år, og som er over den skolepligtige alder. Kriteriet for fastsættelse af den alder, hvor en ung kan gå ud af skolen, er, at, når en person fylder 16 år mellem den 1. september og den efterfølgende 31. januar, anses han/hun ikke for at have nået den øvre grænse for den skolepligtige alder før udløbet af det forårssemester, der omfatter ovennævnte januar måned. En person, hvis 16-års fødselsdag falder mellem den 1. februar og den 31. august, anses ikke for at have nået den øvre grænse for den skolepligtige alder før den sidste mandag i maj i det pågældende år.
- 4.5. Forordning 2 og 8 i 1998-forordningerne er en ændring af lovene af 1933 og 1937 (nævnt i afsnit 4.2 ovenfor), således at det nu er lovbestemt, at et barn ikke kan være ansat til at arbejde i mere end otte timer, eller i højst fem timer hvis han/hun er under 15 år, på enhver given dag, hvor han/hun ikke skal i skole og som ikke er en søndag, eller i mere end 35 timer, eller i højst 25 timer hvis han/hun er under 15 år, i enhver given uge, hvor han/hun ikke skal i skole.
- 4.6. Det fastsættes i arbejdstidsforordningerne, at en arbejdstagers arbejdstid, inklusive overarbejde, i enhver given referenceperiode, som er gældende i hans/hendes tilfælde, ikke må overstige gennemsnitligt 48 timer i hver syvdages periode (jf. forordning 4). Der skelnes ikke mellem “unge” og “voksne arbejdstagere”. Der skelnes dog mellem disse arbejdstageres ret til en daglig og ugentlig hvileperiode og til hvilepauser (jf. forordning 10, 11 og 12).
- 4.7. Der skelnes ligeledes med hensyn til en arbejdsgivers pligter vedrørende natarbejde. I arbejdstidsforordningerne defineres “natarbejde” som arbejde om natten, og “natten” defineres som et tidsrum, hvis varighed er mindst syv timer, og som omfatter tidsrummet mellem kl. 24 og kl. 5, hvilket skal være indbefattet i en

relevant overenskomst. Såfremt der ikke foreligger en overenskomst, fastsættes natten som tidsrummet mellem kl. 23 og kl. 6.

- 4.8. Det hedder videre i arbejdstidsforordningerne og navnlig forordning 6, at en arbejdsgiver ikke må tildele en ung arbejdstager arbejde i tidsrummet mellem kl. 22 og kl. 6 ("den indskrænkede periode"), medmindre:

- i) arbejdsgiveren har garanteret, at den unge arbejdstager kan få en gratis helbredsundersøgelse, inden han/hun begynder arbejdet, eller
- ii) der er foretaget en undersøgelse af den unge arbejdstagers helbred og egnethed, inden han/hun fik tildelt arbejde i den indskrænkede periode ved en tidligere lejlighed, og arbejdsgiveren ikke har grund til at tro, at undersøgelsen ikke længere er gyldig.

Arbejdsgiveren skal endvidere sørge for, at alle unge arbejdstagere, der tildeles arbejde i den indskrænkede periode, kan få foretaget en gratis helbreds- og egnethedsundersøgelse med regelmæssige mellemrum.

- 4.9. Det fastsættes i paragraf 4 i forordning 6, at de ovennævnte bestemmelser ikke gælder i de tilfælde, hvor det arbejde, der tildeles den unge arbejdstager, skal udføres "rent undtagelsesvis".
- 4.10. Det fremgår altså klart, at Det Forenede Kongerige i medfør af artikel 17, stk. 1, litra b), har udnyttet muligheden for midlertidigt at afstå fra at gennemføre de relevante bestemmelser.

5. BEGRUNDELSERNE FOR AT HAVE EN OVERGANGSPERIODE

- 5.1. Forud for gennemførelsen af direktivet udstedte det britiske handels- og industriministerium et høringsdokument om gennemførelsesforanstaltningerne vedrørende fællesskabsdirektivet om beskyttelse af unge på arbejdspladsen (Consultation Document on Measures to Implement Provisions of the EC Directive on the Protection of Young People at Work (URN97/508)). Dette høringsdokument omhandlede direktivets bestemmelser om foranstaltninger til sikring af, at unge arbejdstagere (dvs. unge over den minimumsalder, de skal have, når de afslutter deres skolegang, men under 18 år) har ret til hvileperioder, hvilepauser og gratis adgang til helbreds- og egnethedsundersøgelser inden tildeling af natarbejde og regelmæssigt herefter.
- 5.2. Den daværende britiske regerings holdning blev beskrevet i høringsdokumentets afsnit 1.5 og 1.6, og var som følger:

Den britiske regering mente, at Det Forenede Kongerige allerede i henhold til arbejdsmiljøloven af 1974 havde en effektiv ordning til beskyttelse af unge menneskers sikkerhed og sundhed under arbejdet. Direktivets gennemførelse måtte ikke medføre, at der skete en afbrydelse af unge menneskers beskæftigelses- eller uddannelsesmuligheder, hvis disse ikke udgjorde en egentlig sikkerheds- og sundhedsrisiko. Disse argumenter var afgørende for, at regeringen med held kunne modsætte sig, at Det Forenede Kongerige anvendte bestemmelser i direktivet, som ellers ville have betydet, at der skulle indføres en ugentlig maksimal arbejdstid for unge (artikel 8, stk. 1, litra b) og stk. 2, og at natarbejde blev forbudt (artikel 9,

stk. 1 og 2). Det Forenede Kongerige fik i henhold til direktivets artikel 17, stk. 1, litra b) mulighed for at undlade at gennemføre disse bestemmelser indtil juni 2000. Ministerrådet kunne evt. forlænge undtagelsen ud over denne dato. Det gav Det Forenede Kongerige et 'fornyeligt forbehold' over for potentielt kostbare og u hensigtsmæssige begrænsninger af unges arbejdstid.

Den britiske regering mente endvidere, at Det Forenede Kongerige dog havde en forpligtelse til at vedtage lovgivning om foranstaltninger, der kunne sikre, at de ovennævnte krav i direktivet blev overholdt. Regeringen håbede, at reaktioner på høringsdokumentet ville medvirke til, at regeringen kunne opfylde forpligtelsen på en sådan måde, at unges muligheder for at få beskæftigelse og uddannelse ikke blev beskåret væsentligt.

- 5.3. Begrundelsen for at have en overgangsperiode synes således at være, at selv med den fleksibilitet, som direktivet giver mulighed for, ville indførelsen af en ugentlig maksimal arbejdstid og et forbud mod natarbejde betyde en afbrydelse og/eller forringelse af unge menneskers beskæftigelses- eller uddannelsesmuligheder, selv om disse ikke udgør en egentlig sikkerheds- og sundhedsrisiko.
- 5.4. Det skal i øvrigt nævnes, at den daværende britiske regering havde indledt en sag vedrørende retsgrundlaget for Rådets direktiv 93/104/EF om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden, bl.a. på det grundlag, at der ikke fandtes pålidelig dokumentation for, at "arbejdstid" kunne kædes sammen med sikkerhed og sundhed, jf. sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet for Den Europæiske Union [1996] Sml. I-5755.

Domstolen forkastede Det Forenede Kongeriges argumenter (dom af 12. november 1996).

- 5.5. Den i artikel 17, stk. 1, litra b) omhandlede overgangsperiode syntes at være blevet modtaget med tilfredshed af den britiske arbejdsgiversammenslutning (Confederation of British Industry (CBI)), som anlagde det synspunkt, at unge var beskyttet tilstrækkeligt gennem de eksisterende lovbestemmelser. Det britiske LO (Trades Union Congress (TUC)) nævnte dog i sit svar på handels- og industriministeriets høringsdokument, at det modsatte sig den i artikel 17, stk. 1, litra b) omhandlede overgangsperiode for så vidt angik 15-17-åriges arbejdstid.
- 5.6. Reaktionerne på regeringens høringsdokument var generelt varierede. Der skal gives to eksempler her. Small Business Bureau (en forening af mindre erhvervsvirksomheder) støttede overgangsundtagelsen på grund af "de vilkårlige begrænsninger af unges arbejdstid, som direktivet om unge arbejdstagere indeholder, herunder også forbudet mod natarbejde". Small Business Bureau mente, at det var "klart fornuftigt", at unges muligheder for uddannelse og beskæftigelse ikke blev ødelagt af, at der blev indført sådanne begrænsninger, da alle betænkeligheder vedrørende arbejdstiden var "fuldt omfattet" af de eksisterende sikkerheds- og sundhedsregler. Small Business Bureau udtalte endvidere, at det var "vanskeligt ikke at konkludere, at disse bestemmelser er udformet af personer, som ikke forstår de faktorer, der er forbundet med beskæftigelse af unge, og de foranstaltninger, der allerede er truffet for at beskytte dem".

- 5.7. Overgangsperioden blev imidlertid kritiseret af Greater Manchester Low Pay Unit (et offentligt kontor, der vejleder om, forsker i og orienterer om lavtlønnedes problemer), som mente, at unge i Det Forenede Kongerige derved blev stillet langt dårligere end andre, fordi de blev afskåret fra den beskyttelse, som andre medlemsstater yder. Kontoret var uenig i den vurdering, at den eksisterende lovgivning ydede tilstrækkelig beskyttelse, og udtalte, at det var vigtigt at gennemføre direktivet i sin helhed for at beskytte “disse unge arbejdstagere, som ikke bliver behandlet ordentligt af arbejdsgiverne”. Kontoret var af den “faste overbevisning”, at unges beskæftigelse “ikke måtte ske på bekostning af deres sikkerhed og sundhed eller vægtes i forhold til evt. omkostninger for erhvervslivet”.

6. UDARBEJDELSE AF DENNE RAPPORT

- 6.1. For at kunne udarbejde denne rapport i overensstemmelse med direktivets artikel 17, stk. 1, litra b), antog Kommissionen en uafhængig ekspert, som skulle dokumentere anvendelsen af overgangsperioden i Det Forenede Kongerige og arbejdsmarkedets parter holdning til spørgsmålet.
- 6.2. Der blev afholdt møder med personale fra CBI, TUC og handels- og industriministeriet, hvor spørgsmålet om den i artikel 17, stk. 1, litra b), omhandlede overgangsperiode blev drøftet udførligt. Der blev uddelt dokumentation enten på eller efter møderne.
- 6.3. Holdningen i CBI's Human Resources Directorate (direktoratet for menneskelige ressourcer) var, at den overgangsperiode, som Det Forenede Kongerige havde fået bevilget i henhold til artikel 17, stk. 1, litra b), skulle forlænges. CBI gav udtryk for det synspunkt, at beskyttelse af børn og unge i Det Forenede Kongerige både var “passende og tilstrækkelig”, og at hvis den pågældende overgangsperiode ikke blev forlænget, ville det medføre manglende fleksibilitet og en uigennemførlig arbejdsgang i f.eks. radio- og tv-branchen, i detailsektoren og inden for hotel- og restaurationsbranchen”. CBI gav endvidere udtryk for det synspunkt, at en ikke-forlængelse ville påvirke unges “beskæftigelsessevne” og “kunne underminere de nyskabende ordninger, der var oprettet for at give marginaliserede unge praktiske færdigheder”.
- 6.4. Det blev anset for at være særlig vigtigt ikke at skulle anvende artikel 8, stk. 1, litra b) og stk. 2, inden for de udøvende kunstarter (navnlig radio og tv) og i hotel- og restaurationsbranchen. CBI udtalte, at den ikke havde kendskab til, at “ældre unge” (dvs. dem, der er gået ud af skolen) skulle have taget skade af længere arbejdstider end de 40 timer, som direktivet sætter som begrænsning.
- 6.5. Med hensyn til en ikke-anvendelse af artikel 9, stk. 1, litra b) og stk. 2, var det CBI's holdning, at der i mange sektorer blev beskæftiget 15-17-årige, hvor det ville vise sig at være umuligt at håndhæve den i direktivet fastsatte begrænsning med hensyn til natarbejde. Ud over hotel- og restaurationsbranchen nævnte CBI postvæsenet, bladkiosker og detailhandlende som de mest berørte. Hvis overgangsperioden ikke blev forlænget, ville det blive forbudt at begynde tidligt på arbejde, og 15-17-årige ville blive forhindret i at arbejde som avisbude og at bringe post ud. Det ville også begrænse postvæsenets muligheder for at lade unge, som netop er gået ud af skolen, deltage i deres uddannelsesordning for unge. I detailhandelen beskæftiges 15-17-årige ofte i “nathold”, der hovedsageligt stiller varer på hylderne. På

tidspunkter med spidsbelastning i detailhandelen kunne det endvidere ske, at arbejdstiden om aftenen blev forlænget ud over grænsen kl. 22/kl. 23. Hvis overgangsperioden ikke blev forlænget, og arbejdet ikke kunne tilrettelægges på en anden måde inden for direktivets rammer, ville disse 15-17-åriges arbejdskontrakter blive opsagt, og aftenvagterne ville i tilfælde af spidsbelastning blive indskrænket til kun at omfatte ansatte over 18 år.

- 6.6. CBI var i alt væsentligt af den opfattelse, at den i artikel 17, stk. 1, litra b) omhandlede overgangsperiode ville bevirke, at unges beskæftigelsesmuligheder i de ovennævnte sektorer ville blive forøget, og at disse muligheder ville blive forringet, hvis overgangsperioden ikke blev forlænget. CBI var ligeledes bekymret for, at de unge, hvis der ikke var tilstrækkelig stor fleksibilitet, ville blive fristet til at arbejde i den "sorte økonomi", hvilket ville være endnu mere skadeligt for deres sikkerhed og sundhed.
- 6.7. CBI erkendte, at direktivet gav mulighed for mange undtagelser, som kunne skabe den nødvendige fleksibilitet for ikke at forringe de unges beskæftigelsesmuligheder mere end højst nødvendigt. CBI var dog betænkelig med hensyn til disse undtagelser, som kunne skabe problemer i Det Forenede Kongerige, der har et system, som "giver den enkelte visse rettigheder snarere end de kollektive rettigheder, der gælder i andre EU-lande". Det betød, at der ikke gennem overenskomster kunne fastsættes betingelser som f.eks. "objektiv begrundelse", men at de skulle defineres i hvert enkelt tilfælde, og at arbejdsgiverne kunne blive konfronteret med "betydelig usikkerhed", indtil den nødvendige retspraksis var etableret, hvis ikke den i artikel 17, stk. 1, litra b) omhandlede overgangsperiode fortsatte.
- 6.8. TUC's Economic and Social Affairs Department (afdelingen for økonomiske og sociale anliggender) havde den holdning, at den i artikel 17, stk. 1, litra b) omhandlede overgangsperiode ikke burde forlænges. TUC mente faktisk, at overgangsperioden aldrig skulle have været udnyttet. TUC hævder, at de 16-18-årige befinder sig "i en overgangsfase mellem fuldtidsundervisning og fuldtidsbeskæftigelse" og ikke er fuldt integrerede på arbejdsmarkedet.
- 6.9. TUC gav endvidere udtryk for det synspunkt, at 15-17-årige arbejdstagere endnu ikke er "intellektuelt og fysisk modne", og at deres personlige udvikling kunne hæmmes, såfremt der ikke fandtes særlige beskyttelsesforanstaltninger. TUC's holdning var, at arbejdstidsbestemmelserne i direktivet ville "genskabe et beskedent regelsæt af betydning for beskyttelsen af unge på arbejdspladsen". (Anvendelsen af ordet "genskabe" skyldtes, at der i Employment of Women, Young Persons and Children Act 1920 (lov af 1920 om beskæftigelse af kvinder, unge og børn) var en bestemmelse om forbud mod at beskæftige unge i natarbejde i industriforetagender, og dette forbud blev ophævet med vedtagelsen af Employment Act 1989 (lov af 1989 om beskæftigelse)).
- 6.10. TUC henviste til en rapport om anvendelse af skoleelever som arbejdskraft. Rapporten blev udarbejdet på grundlag af en undersøgelse, som TUC lod udføre i 1996. TUC var "opskræmt" over, at mange børn arbejdede ulovligt og havde en lang arbejdstid, og at dette "påvirkede deres helbred og uddannelse i negativ retning". 23% af de adspurgte børn under 13 år nævnte, at de havde et lønnet job, normalt avisudbringning (drengene) og børnepasning (piger), men også et vist omfang butiksarbejde. 36% af de adspurgte oplyste, at de havde arbejdet før kl. 7, og 53% sagde, at de havde arbejdet efter kl. 19. Undersøgelsen viste, at disse arbejdstider

“klart havde en dårlig indvirkning på præstationen i skolen”, idet 28% af de adspurgte var “for trætte” til at læse lektier eller lave skolearbejde på grund af deres job. 19% oplyste desuden, at de havde været ude for et uheld eller var kommet til skade under udførelsen af deres job.

- 6.11. TUC gav udtryk for det synspunkt, at den i artikel 17, stk. 1, litra b) omhandlede overgangsperiode bevirkede, at unges helbred, uddannelse og velvære vedvarende var udsat for konstante risici.
- 6.12. TUC mente endvidere, at der ikke var kommet et “jobopsving” for unge arbejdstagere, efter at de relevante bestemmelser i Employment of Women, Young Persons and Children Act 1920 (lov af 1920 om beskæftigelse af kvinder, unge og børn) blev ophævet i 1989. TUC meddelte desuden, at Newsagents Federation (bladkioskforeningen), for så vidt angik dens holdning vedrørende avisbude, ikke modsatte sig direktivets fulde gennemførelse.

7. KONKLUSIONER

- 7.1. På grundlag af de synspunkter, som blev fremsat af personalet i de største organisationer, der repræsenterer arbejdsmarkedets parter i Det Forenede Kongerige, og på grundlag af den dokumentation, som blev fremlagt enten under eller efter drøftelserne, kan virkningerne af den i direktivets artikel 17, stk. 1, litra b) omhandlede overgangsperiode, som de opfattes af de pågældende organisationer, sammenfattes som følger: arbejdsgiverne går ind for overgangsperioden, fordi den øger de unges beskæftigelsesmuligheder, hvorimod fagforeningerne er imod overgangsperioden, fordi den udgør en konstant risiko for unges helbred, uddannelse og velvære.
- 7.2. Fagforeningernes synspunkter bakkes op i en undersøgelse udført af Market and Opinion Research International (MORI), om end undersøgelsen kun omfattede elever mellem 11 og 16 år.
- 7.3. Ingen af arbejdsmarkedets parter fremlagde dokumentation for, at unges beskæftigelsesmuligheder blev påvirket af, at direktivets relevante bestemmelser ikke blev gennemført. Desuden er det bemærkelsesværdigt, at der ikke synes at være statistiske data til støtte for argumentet om, at ophævelsen i 1989 af kontrollen med arbejdstiden for unge mellem 16 og 18 år betød større beskæftigelsesmuligheder for disse unge.
- 7.4. Kommissionen har rettet henvendelse til de kompetente myndigheder i Det Forenede Kongerige med henblik på at orientere dem om Kommissionens snarlige godkendelse af rapporten om artikel 17, stk. 1, litra b). Myndighederne i Det Forenede Kongerige var opmærksom på udløbet af overgangsperioden, og Kommissionen orienterede dem om de fleksibilitetsregler, der er fastsat i direktivets artikel 8, stk. 5, og artikel 9, stk. 2.

På baggrund af ovenstående mener Kommissionen:

- Gennemførelsesperioden på seks år var tilstrækkelig lang til, at Det Forenede Kongerige gradvis kunne tilpasse sin lovgivning til de minimumskrav, der blev fastsat på fællesskabsplan i Rådets direktiv om beskyttelse af unge på arbejdspladsen. Da sagen drejer sig om unges sikkerhed og sundhed, må det være de 15 medlemsstaters altovervejende ansvar at gennemføre direktivets bestemmelser fuldt ud og at anvende dem korrekt.
- Direktivet giver i artikel 8, stk. 5, og artikel 9, stk. 2, tilstrækkelige muligheder for undtagelser, som kunne skabe den nødvendige fleksibilitet. CBI nævnte et særligt problem vedrørende anvendelsen af de enkelte undtagelser, men der synes ikke at være støtte og erfaring herfor i Irland, den anden medlemsstat med et common law-system, hvor der også er tradition for at give visse rettigheder til den enkelte (se Protection of Young Persons (Employment) Act 1996 - lov af 1996 om beskyttelse af unge i beskæftigelse).
- Da fristen for at gennemføre det første afsnit i artikel 8, stk. 1, litra b), vedrørende bestemmelsen om den ugentlige maksimale arbejdstid, samt artikel 8, stk. 2, og artikel 9, stk. 1, litra b og stk. 2, udløb den 22. juni 2000, skal Det Forenede Kongerige sørge for, at bestemmelserne i Rådets direktiv 94/33/EF gennemføres fuldt ud.