



EUROPA-
KOMMISSIONEN

UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 8.5.2019
JOIN(2019) 7 final

FÆLLES RAPPORT TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Det Særlige Administrative Område Macao: Årsrapport 2018

FÆLLES RAPPORT TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

DET SÆRLIGE ADMINISTRATIVE OMRÅDE MACAO: ÅRSRAPPORT 2018

Resumé

Siden Macao blev overdraget til Folkerepublikken Kina i 1999, har Den Europæiske Union og dens medlemsstater nøje fulgt den politiske og økonomiske udvikling i Det Særlige Administrative Område Macao, der bygger på "ét land, to systemer"-princippet. Den Europæiske Union støtter "ét Kina"-politikken og "ét land, to systemer"-princippet og gennemførelsen heraf.

Denne årsrapport om udviklingen i Macao forelægges i overensstemmelse med tilsagnet i 1997 over for Europa-Parlamentet.

I 2018 blev "ét land, to systemer"-princippet fortsat gennemført til fordel for Macao, Kina som helhed og det internationale samfund.

Retsstatsprincippet og domstolenes uafhængighed opretholdes, som det ses af retssagen mod oppositionslovgiveren Sulu Sou. Rettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder overholdes generelt.

Selv om borgerrettighederne beskyttes af Macaos forfatning, er den politiske opposition svag, og civilsamfundet er ikke særlig lokalt forankret. Macaos forfatning og andre retsakter åbner ikke mulighed for gennemførelse af almindelige direkte valg, men EU opfordrer ikke desto mindre myndighederne i Macao til at overveje, hvordan de kan fremme en større borgerinddragelse i valget af regeringslederen (Chief Executive) og den lovgivende forsamling. Dette ville øge regeringslederens og den lovgivende forsamlings legitimitet, øge borgernes støtte og styrke forvaltningen.

I 2018 blev der rettet to anbefalinger til Macao under den universelle regelmæssige gennemgang af Kina, som foregik i Geneve i november: en om beskyttelse af migrantarbejdstagere og en om forskelsbehandling af LGBTI-personer. Menneskehandel vækker fortsat bekymring.

I 2018 iværksatte eller bekendtgjorde Macaos myndigheder en række initiativer til at styrke den nationale sikkerhed, som bragte Det Særlige Administrative Områdes politik i bedre overensstemmelse med det kinesiske fastlands synspunkter: Den lovgivende forsamling vedtog et ændringsforslag, som forhindrer udenlandske dommere i at træffe afgørelse i nationale sikkerhedsanliggender, der blev vedtaget en lov om en nationalhymne, og der blev varslet planer om at ændre lovgivningen om den nationale sikkerhed.

I Macaos medier var der fortsat mulighed for at udtrykke en lang række forskellige synspunkter trods bekymring om tiltagende selvensur.

Macaos økonomi klarede sig godt i 2018 og udviste stærk vækst drevet af spille- og turistsektoren, meget lav arbejdsløshed og en sund finanspolitik. Macao er imidlertid langt fra at nå regeringens erklærede mål om diversificering af økonomien. Kun 6,8 % af Macaos kasinoers indtægter kommer fra andre kilder end spil.

I oktober 2018 blev Hongkong-Zhuhai-Macao-broen indviet og åbnet for offentligheden. Dette store infrastrukturprojekt forbinder byen Zhuhai på fastlandet med Hongkong og Macao og strækker sig 42 km både over og under havet (55 km, når tilkørselsveje tælles med). Broen har givet bedre forbindelser mellem byerne i Greater Bay Area og vil bidrage til øget integration med fastlandet, med hvad deraf følger af såvel nye muligheder som nye udfordringer.

EU og Macao havde fortsat solide handelsforbindelser og et godt samarbejdsniveau.

Politisk udvikling

I maj 2018 blev den prodemokratiske oppositionspolitikeren Sulu Sou dømt for ulovlig forsamling, idet han deltog i en protest i 2016. Han havde været suspenderet fra sin plads i den lovgivende forsamling siden december 2017. Anklagemyndigheden forlangte fængselsstraf til Sulu Sou og hans systemkritiske medaktivist Scott Chiang for skærpet ulydighed, men domstolen fastslog, at der ikke var hjemmel til fængselsstraf, idet protesten ikke havde været voldelig eller langvarig. Hvis Sulu Sou havde fået en fængselsstraf på over 30 dage, ville han være blevet diskvalificeret fra den lovgivende forsamling, hvilket ville have svækket den allerede spinkle opposition yderligere. Efter domstolens afgørelse kunne Sulu Sou genoptage sit hverv som lovgiver. Anklagemyndighedens påstande blev kritiseret for at være politisk motiveret, men domstolens afgørelse understreger domstolens uafhængighed.

I marts bekendtgjorde regeringen sin plan om at ændre loven om den nationale sikkerhed for at "holde trit med det moderne samfund". De punkter, som der var akut behov for at ændre, var procedurer for indsamling af bevismateriale til straffesager og de særlige regler for tvangsmidler i forbindelse med bevisindsamling.

Den 3. juli vedtog den lovgivende forsamling et ændringsforslag, som forhindrer udenlandske dommere i at træffe afgørelse i nationale sikkerhedsanliggender. National sikkerhed defineres bredt, hvorfor definitionen kan bruges til at udelukke udenlandske dommere fra mange sager. Myndighederne udtalte, at ændringsforslaget var afgørende for at beskytte statens grundlæggende interesser. Denne beslutning var et væsentligt tilbageskridt i forhold til det nuværende blandede retssystem, hvorved Macao kan nyde godt af udenlandske dommers ekspertise. Ifølge de officielle tal er 10 ud af 49 dommere i Macao udenlandske statsborgere, de fleste portugisiske.

Erfarne juridiske rådgivere af portugisisk oprindelse i den lovgivende forsamling blev afskediget i august 2018. De var ansat på midlertidige kontrakter, men den pludselige beslutning vakte bekymring i civilsamfundet over den øgede indsats for at erstatte portugisisk/udenlandsk ekspertise med kinesisk ekspertise.

Den 14. august vedtog Macao en lov om en nationalhymne med bl.a. bødestraf til personer, der ikke udviser respekt for hymnen. Loven omfatter også undervisning i hymnens historie som en del af pensum i skolerne.

I marts 2018 aflyste arrangørerne af Macaos litteraturfestival forfatterne Jung Chang, Suki Kim og James Churchs deltagelse, efter at de uofficielt havde fået meddelelse om, at deres indrejse i Macao ikke kunne garanteres. PEN Hong Kong¹ offentliggjorde en udtalelse om sin

¹ <http://www.penhongkong.org/about/>

utilfredshed med dette udslag af "censur og autoritativ adfærd". Denne hændelse bør ses på baggrund af, at en række udenlandske journalister og politiske aktivister i 2017 fik forbud mod at rejse ind i Macao. Afslagene på anmodningerne om indrejse blev begrundet med hensynet til den nationale sikkerhed. Selv om Macaos immigrationsmyndigheder har beføjelse til at give afslag på indrejse i Det Særlige Administrative Område, tyder den manglende gennemsigtighed i mange tilfælde på en bekymrende tendens til politisk censur.

Lige muligheder, rettigheder og frihedsrettigheder

Macaoborgernes rettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder blev generelt set fortsat respekteret, og retsstatsprincippet blev opretholdt i henhold til "ét land, to systemer"-princippet, der er indarbejdet i Macaos forfatning.

Macao har ikke oprettet et uafhængigt menneskerettighedsorgan trods anbefalingen herom fra FN's Komité mod Tortur i december 2015.

Den **universelle regelmæssige gennemgang** af Kina i november 2018 omfattede et afsnit om Macao. Macao fik anbefalinger fra to lande, hvoraf det ene var en EU-medlemsstat: I den ene blev Macao opfordret til at ratificere den internationale konvention om menneskerettigheder for vandrende arbejdstagere og deres familier, og i den anden anbefalede Macao at indføre antidiskriminationslovgivning for at beskytte alle marginaliserede grupper, herunder LGBTI-personer.

I tidligere rapporter har EU også udtrykt bekymring over forskelsbehandling på grund af seksuel orientering og kønsidentitet, navnlig hvad angår beskæftigelse, uddannelse og sundhedsydelser. Forhold mellem personer af samme køn er endnu ikke omfattet af den retsakt, der gør vold i hjemmet til en strafbar handling. FN's Komité for Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder har også tilskyndet Macao til at vedtage omfattende antidiskriminationslovgivning.

Pressefriheden respekteres. Der synes at være en vis grad af selvcensur, navnlig i de kinesisksprogede medier og i forbindelse med rapportering om kinesiske anliggender. NGO'er og medieaktivister udtrykker stadig bekymring over selvcensur. Endnu en hindring for pressefrihed er vanskeligheder med at få adgang til kilder og med at indhente fuldstændige oplysninger fra myndighederne.

Menneskehandel er fortsat et problem i Macao. Macao har en lovgivning mod menneskehandel, men retshåndhævelsen bør skærpes. På trods af et stort antal klager er antallet af retssager og domme for menneskehandel fortsat lavt. I 2018 sendte Macaos myndigheder en repræsentant til Baliprocessens 7. ministerkonference og embedsmandsmøde for at signalere vilje til at engagere sig yderligere i internationalt samarbejde om at bekæmpe menneskehandel. Under det årlige møde i EU's og Macaos blandede udvalg forpligtede Macao sig til at samarbejde med EU om bekæmpelse af menneskehandel. EU vil gerne fortsætte udvekslingerne og samarbejdet med Macao og levere teknisk ekspertise vedrørende bedste praksis for håndtering af denne globale udfordring.

Macaos borgere nyder fortsat **forsamlingsfrihed** i en række anledninger fra arbejdstagerrettigheder til mindehøjtideligheden for Tiananmen den 4. juni. I september blev der vedtaget en ny demonstrations- og forsamlingslov, der kræver, at demonstranterne indsender en demonstrationsanmeldelse til politiet i stedet for til kontoret for borger- og kommuneanliggender (Civic and Municipal Affairs Bureau).

Macao har ikke sørget for effektiv håndhævelse af **foreningsfriheden og retten til kollektive overenskomstforhandlinger**, jf. Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO's) konventioner. EU opfordrer Macao til at tage de nødvendige skridt til at overholde ILO's konventioner. Macao har ikke en mindsteløn, undtagen for rengørings- og sikkerhedsmedarbejdere. Regeringen har til hensigt at indføre en universel mindsteløn for alle arbejdstagere i 2019.

Økonomisk og social ulighed vækker bekymring. Der findes ingen officiel fattigdomsandel. Regeringen hævder, at kun 2,3 % af Macaos befolkning lever i fattigdom, men civilsamfundsorganisationerne vurderer, at tallet er tæt på 10 %. I september fastslog FN's Racediskriminationskomité (CERD), at fattigdomsbekæmpelsen vakte bekymring. Komitéen opfordrede indtrængende regeringen til at træffe foranstaltninger til at fjerne etnisk baserede økonomiske uligheder og tilvejebringe statistiske indikatorer for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder og for effektiviteten af de trufne foranstaltninger.

Macao fortsætter bekæmpelsen af **korruption** og har ikke ladet sig afskrække af højtprofilerede sager. I 2018 blev der iværksat undersøgelser af formanden for Macao Trade and Investment Promotion Institute og formanden for Pension Fund, hvilket viser regeringens beslutsomhed med hensyn til at udvise nultolerance over for korruption blandt embedsmænd.

Økonomisk udvikling

Den årlige vækst i Macaos BNP var 4,7 %² i 2018, mens den var 9,7 % i 2017. Den kraftige vækst i 2017 indtraf efter en betydelig nedgang i de foregående år, hvor spilleindustrien var kraftigt påvirket af antikorrupsionskampagnen på det kinesiske fastland. I 2018 placerede IMF Macao på fjerdepladsen blandt verdens rigeste økonomier målt i BNP pr. indbygger.

Regeringen indfører en langsigtet strategi for at diversificere økonomien, men Macao er fortsat meget afhængig af spil og turisme. Det økonomiske opsving i 2017 og 2018 var drevet af et opsving i spillesektoren og en vedvarende tilstrømning af turister. I 2018 rejste 35,8 mio. besøgende ind i området svarende til en stigning på 9,8 % i forhold til 2017. Indtægterne fra spil steg med 14,0 % og nåede 303 mia. MOP (ca. 33 mia. EUR).

Macao har fuld beskæftigelse og er meget afhængig af udenlandske arbejdstagere og fagfolk³. Arbejdsløsheden har ligget fast på under 2 % de seneste syv år (også i nedgangsperioden 2014-2016), og 2018 var ingen undtagelse. Inflationen steg til 3,0 % i 2018 fra 1,2 % i 2017.

Selv om 2018-tallene for vækst overordnet set er gode, mistede økonomien fart i årets løb fra 7,6 % i første halvår til 2,0 % i sidste halvår. Opbremsningen skyldes et fald i investeringerne (især i byggesektoren) og en opbremsning i væksten i eksporten af tjenesteydelser (især eksporten af spil).

Den 15. november udsendte regeringsleder Fernando Chui Sai On sin sidste **politiske erklæring** som regeringsleder. Det primære mål er fortsat at konsolidere spille- og turistsektoren, som er Macaos vigtigste. Regulering, skattefinansiering og fremme af konkurrenceevnen prioriteres højest. Macao skal tilstræbe økonomisk diversificering baseret på sine eksisterende primære sektorer ved hjælp af eksisterende infrastruktur for at skabe vækst i sin conference- og udstillingsbranche, fremme kreative brancher og udvikle specialiserede finansielle virksomheder. Regeringen har også forpligtet sig til at lette

² Kilde: Medmindre andet er angivet, hidrører de makroøkonomiske indikatorer fra Macaos tjeneste for statistik og folketælling.

³ Over 40 % af Macaos arbejdsstyrke i 2017 bestod af udenlandske arbejdstagere, hvoraf to tredjedele kom fra det kinesiske fastland.

innovation og støtte SMV'erne gennem incitamenter til erhvervslivet og skatte- og afgiftsnedsættelser. For 12. år i træk gennemfører regeringen en pakke af økonomiske tilskud, herunder kontante udbetalinger, til at forbedre befolkningens eksistensgrundlag.

Macaos finanspolitiske stilling i 2018 var fortsat sund. Det Særlige Administrative Område har store reserver, og der har konsekvent været overskud på de offentlige finanser. Ved udgangen af september 2018 udgjorde regeringens samlede finansielle reserver ca. 554,9 mia. MOP (60,4 mia. EUR).

Diversificering af Macaos økonomi er fortsat et langsigtet mål. Et af de mål, som Macaos myndigheder satte sig i femårsplanen for udvikling i perioden 2016-2020, er at øge andelen af kasinoindehavernes indtægter fra andre kilder end spil til 9 % inden 2020. Det ser imidlertid stadig vanskeligere ud at nå dette mål ifølge en rapport om økonomisk diversificering, som Macaos tjeneste for statistik og folketælling offentliggjorde ved udgangen af december 2018. 2017 blev nemlig et skuffende år for den økonomiske diversificering, idet kun 6,8 % af kasinoindtægterne kom fra andre kilder end spil, hvilket var et fald fra 7,4 % i 2016.

Med hensyn til **miljøbeskyttelse** foreslog Macaos regeringsleder i årets politiske erklæring at bygge et anlæg til forbehandling af papir-, plast- og metalaffald, før det eksporteres, og at bygge et centralt forarbejdningsanlæg til fødevareraffald. Regeringslederen bekendtgjorde også målene om at installere 200 ladestationer til elbiler, indføre pantautomater til plastflasker og færdiggøre lovgivning mod brug af plastposer.

Regionalt samarbejde

Den 12. december underskrev Macao og det kinesiske handelsministerium en aftale om handel med varer i henhold til aftalen om et **tættere økonomisk partnerskab** mellem fastlandet og Macao (CEPA). Med den nye aftale, som skal gennemføres pr. 1. januar 2019, indføres der regler for oprindelse og mere fleksible metoder til bestemmelse af oprindelsen til alle varer, der er klassificeret i Kinas toldkodeks. Aftalen styrker også lettelsen af toldbehandlingen i forbindelse med varehandelen yderligere. Et særligt kapitel omhandler Guangdong-Hongkong-Macao Bay Area, idet formålet er at indføre foranstaltninger til toldbehandling af varer inden for bugtområdet i form af et pilotprojekt.

Hongkong-Zhuhai-Macao-broen – verdens længste havbro – blev åbnet i oktober. Broen nedbringer rejsetiden mellem Macao og Hongkong og vil spille en vigtig rolle i integrationen af Greater Bay Area (GBA).

Macao fungerer som økonomiske brobygger mellem Kina og de portugisisktalende lande. I denne forbindelse foreslås det i den politiske erklæring for 2019 at oprette en monetær serviceplatform mellem Kina og portugisisktalende lande og udvikle Macao som et renminbi-clearingcenter for portugisisktalende lande.

I planen for GBA, der blev offentliggjort i februar, blev Macao udpeget som en af fire hovedbyer (sammen med Hongkong, Shenzhen og Guangzhou), der skal spille en nøglerolle i udviklingen af regionen. Ifølge planen skal Macao både fortsat diversificere sin økonomi og styrke sin stilling som et centrum i verdensklasse for turisme og forlystelser og som en platform for forretnings- og handelssamarbejde mellem Kina og portugisisktalende lande.

Bilaterale forbindelser mellem EU og Macao

I 2018 var EU Macaos næststørste importkilde efter Kina med en andel på 25 % af Macaos samlede import. Imidlertid gik mindre end 1,7 % af Macaos vareeksport til EU. Denne handelsmæssige ubalance har skabt vedvarende handelsoverskud i EU's favør, da Macaos importefterspørgsel er fortsat gennem årene, samtidig med at fremstillingssektoren er svundet ind til under 1 % af BNP.

Den bilaterale **varehandel** steg med 29,5 % til 963 mio. EUR i 2018. EU's eksport til Macao udgjorde 852 mio. EUR, en stigning på 36,1 % i forhold til året før, hvilket førte til et handelsoverskud på 741 mio. EUR i 2018. Macao er et voksende marked for europæiske luksusvarer. Forretningsmulighederne i spille- og turistindustrien har central betydning for handelen mellem EU og Macao. EU's vigtigste eksportvarer omfatter dyre lædervarer, beklædningsgenstande, ure og smykker, føde- og drikkevarer samt biler.

Indkøb til transport-, energi- og byggesektoren er også af potentiel interesse for virksomhederne i EU, da Macao er engageret i et stigende antal infrastrukturprojekter. Men sammenlignet med andre større investorer (Hongkong, Kina og USA) er EU-virksomhedernes direkte investeringer i Macao fortsat beskedne. Portugal var den største EU-investor i Macao og tegnede sig for 3,7 % (9 mia. MOP) af de samlede direkte investeringer i 2017.

I regeringslederens politiske erklæring for 2019 fremhæves udtrykkeligt interessen i at styrke de økonomiske forbindelser til EU med Portugal som indgangsvinkel.

Det **22. møde i EU's og Macaos blandede udvalg** blev afholdt den 23. marts i Macao. Parterne gjorde navnlig status over EU's tilsyn i 2018 med Macaos forpligtelser med hensyn til god skatteforvaltning. Macao var kommet på EU's liste over 17 ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner pr. december 2017, men blev fjernet igen i januar 2018 som reaktion på Macaos regerings løfter om at overholde EU's krav inden udgangen af 2018. Under tilsynsprocessen bifaldt EU Folkerepublikken Kinas udvidelse af konventionen om gensidig administrativ bistand i skattesager til også at omfatte Det Særlige Administrative Område Macao og Macaos aktivering af de nødvendige aftaler om udveksling af oplysninger. EU tilsluttede sig også OECD's vurdering af en skatteordning med fordele til offshoreselskaber, efter at Macao i december 2018 havde foretaget en række ændringer heri for at opfylde OECD's krav. På denne baggrund fandt Rådet for Den Europæiske Union i mart 2019, at Macao havde opfyldt sine aktuelle forpligtelser vedrørende god skatteforvaltning. Dialogen med Macao om gennemførelsen af G20's minimumsstandarde for BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) vil fortsætte i 2019.

EU noterede sig Macaos ambition om at blive et knudepunkt for traditionel kinesisk medicin. EU og Macao enedes om at arrangere en informationsudveksling på ekspertplan om EU-reglerne for traditionelle urtemedicinske præparater. Parterne var også enige om at fortsætte udbygningen af samarbejdet om miljø og grønne teknologier, især på Macaos internationale forum & udstilling for miljøsamarbejde. Med hensyn til turisme drøftede parterne, hvordan man kunne sætte skub i turiststrømmen og -udvekslingerne.

Som det sker hvert år, koordinerede **EU's handelskammer i Macao (MECC)**⁴ og **EU's handelskammer i Hongkong** i 2018 i fællesskab den store europæiske deltagelse i Macaos internationale forum & udstilling for miljøsamarbejde i marts og Macaos internationale handels- og investeringsmesse i oktober.

⁴ EU's handelskammer i Macao er en hybridorganisation med medlemmer fra både virksomhederne og de nationale kamre i EU-landene.

Turismen var særlig vigtig for det bilaterale forhold i 2018, da det var **EU-Kina Turiståret**. Det berømte Macaotårn blev draperet i det blå EU-flag på Europadagen. Den 23. oktober var Macao vært for det **7. globale forum for turistøkonomi** med Den Europæiske Union som sin partnerregion og Guangdong som sin temapartnerprovins. EU havde en pavillon med på forummet, arrangerede en matchmakingbegivenhed for virksomheder og var en fremtrædende deltager i forummet.

EU og Macao har to flagskibsprojekter, som fortsat fungerer godt inden for henholdsvis retlige anliggender og uddannelse af tolke. For det første bidrager det **trejde juridiske samarbejdsprogram mellem Macao og EU** til modernisering og udvikling af Macaos retssystem. For det andet har Europa-Kommissionen og Macaos kontor for offentlig forvaltning og tjeneste siden 2006 drevet et **uddannelsesprogram i konferencetolkning på kinesisk og portugisisk**, som imødekommer efterspørgslen efter kvalificerede tolke på begge sprog. Hidtil er der uddannet 97 tolke fra Macao, og de fleste af dem arbejder nu i den offentlige forvaltning. Siden 2010 har Macaos polytekniske institut (MPI) også gennemført et uddannelsesprogram i samarbejde med Europa-Kommissionen for universitetslærere og professionelle tolke fra Macao og det kinesiske fastland. **EU's universitetsprogram i Macao** er blevet erstattet af aktiviteter i regi af Jean Monnet-aktionen. Disse aktiviteter bidrager fortsat til en bedre forståelse af EU i Macao.

Der blev iværksat en samfinansieringsordning i henhold til **Horisont 2020**-programmet efter mødet i 2015 i EU's og Macaos blandede udvalg, og EU afholdt et informationsmøde i 2018 for at opmuntre til deltagelse. Finansieringen ydes alene af Macaos udviklingsfond for videnskab og teknologi til deltagere fra Macao i de udvalgte Horisont 2020-projekter. De seneste to år har fonden imidlertid kun modtaget én ansøgning, som ikke blev udvalgt. Ved udgangen af 2018 var der ingen deltagere fra Macao i Horisont 2020.