EUROPA-
KOMMISSIONEN

UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 12.3.2021
JOIN(2021) 5 final

FÆLLES RAPPORT TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Det Særlige Administrative Område Macao:
Årsrapport for 2020

FÆLLES RAPPORT TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

DET SÆRLIGE ADMINISTRATIVE OMRÅDE MACAO:

ÅRSRAPPORT FOR 2020

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 "et-land, to systemer"-princippet. EU støtter dette princip og dets gennemførelse, og denne årsrapport om udviklingen i Macao forelægges i overensstemmelse med tilsagnet i 1997 over for Europa-Parlamentet.

I 2020 blev "ét land, to systemer"-princippet fortsat gennemført som fastsat i Macaos forfatning.

Macaoborgernes rettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder blev generelt fortsat respekteret, og retsstatsprincippet blev opretholdt i henhold til nævnte princip. I Macaos medier var der fortsat mulighed for at udtrykke en lang række forskellige synspunkter trods en vis bekymring over tiltagende selvcensur.

Selv om forfatningen og andre retsakter ikke åbner mulighed for gennemførelse af almindelige direkte valg, opfordrer EU myndighederne i Macao til at fremme større borgerinddragelse i valget af regeringslederen og den lovgivende forsamling.

På det økonomiske område traf regeringen effektive foranstaltninger til at dæmme op for spredningen af covid-19, men Det Særlige Administrative Område Macaos økonomi blev kraftigt påvirket af pandemien, og BNP faldt kraftigt. Dette skyldes i høj grad, at Macaos økonomi stadig er stærkt afhængig af spil og turisme på trods af regeringens bestræbelser på at diversificere den. Rejserestriktionerne betød, at et rekordlavt antal turister besøgte Macao i løbet af året.

Der var visse lovgivningsmæssige fremskridt med hensyn til vigtige sociale spørgsmål såsom mindsteløn, barsels- og fædreorlov og lovgivning om arbejdsformidlinger.

Selv om regeringen iværksatte støtteforanstaltninger for befolkningen og virksomhederne, og arbejdsmarkedet klarede sig fint, vil et økonomisk opsving i Det Særlige Administrative Område Macao i høj grad afhænge af, hvornår og i hvilket antal turister fra det kinesiske fastland vender tilbage til Macao. På længere sigt er økonomisk diversificering og regional integration fortsat de vigtigste strategier.

I. Den politiske og sociale udvikling

Der var ingen større ændringer i Macaos øverste regeringskredse i løbet af året.

Den nationale sikkerhed var fortsat et ofte debatteret emne i Macaos regering, hvor den kinesiske centralregering opfordrede til tilpasninger af retlige og håndhævelsesmæssige

mekanismer for at beskytte den nationale sikkerhed. I oktober oprettede kriminalpolitiet en ny national sikkerhedsenhed bestående af en informationsafdeling, en kriminalefterforskningsafdeling, en afdeling for operationel støtte, en afdeling for generelle anliggender, en afdeling for varsling og efterforskning af kriminalitet relateret til terror og en afdeling for cybersikkerhed. Den 16. november udtalte regeringslederen i sin politiske tale, at regeringen ville udarbejde en lov til beskyttelse af fortrolige dokumenter og udarbejde en plan om ikke nærmere specificerede nye procedurer inden for rammerne af loven om national sikkerhed. På nuværende tidspunkt er der intet tegn på, at der er planer om at efterligne den tilgang, der er valgt i Hongkong, med hensyn til at etablere et retshåndhævelsesapparat som det, der er på fastlandet, i Det Særlige Administrative Område Macao.

Regeringslederen iværksatte en række reformer af den offentlige forvaltning. Han meddelte, at der var planer om at omstrukturere en første gruppe af regeringskontorer, herunder sammenlægning af kontoret for uddannelse og ungdomsanliggender og kontoret for videregående uddannelse. Regeringen lovede at styrke den digitale forvaltning og forbedre rekrutteringsmekanismen for tjenestemænd.

Regeringen tog skridt til at styrke beskyttelsen af arbejdstagerrettigheder. Den lovgivende forsamling vedtog den 16. april en lov om mindsteløn for arbejdstagere. Loven trådte i kraft den 1. november og var den første omfattende lov om mindsteløn i Macao. Loven fastsætter, at ansatte i den private sektor — bortset fra hushjælpere og handicappede arbejdstagere — skal modtage en lovbestemt mindsteløn på 32 MOP i timen. Mindstelønnen vil blive taget op til revision hvert andet år, og regeringen har også erklæret, at den vil hæfte for eventuelle lønnedgange til handicappede.

Regeringslederen oplyste, at regeringen vil indføre lovgivning om fagforeninger for at beskytte arbejdstagernes rettigheder efter gentagne afvisninger af foranstaltninger, som er foreslået af prodemokratiske lovgivere.

Den 4. september blev der vedtaget en ny lov om arbejdsformidlinger, som træder i kraft i marts 2021. Loven har til formål at beskytte både potentielle arbejdstagere og arbejdsgivere med særligt fokus på dem, der kommer fra udlandet for at arbejde. For eksempel bør det gebyr, der opkræves af potentielle medarbejdere, ikke overstige halvdelen af den første måneds grundløn som anført i ansættelseskontrakten.

Den lovbestemte barselsorlov blev i 2020 forhøjet fra 56 til 70 dage. De nye lovbestemmelser fastsætter også fem dages fædreorlov, hvilket tidligere var to dage med orlov uden løn. Macaos bestemmelser om barsels- og fædreorlov lever dog fortsat ikke op til globale standarder.

En ny offentlig boligordning trådte i kraft i august og har hjulpet mere end 2 200 kvalificerede husholdninger med at forbedre deres levevilkår. Ved en ændring af loven om økonomisk boligbyggeri blev ansøgningsprocessen vedrørende ordningen for ejerboliger tilpasset, og der blev indført en ny videresalgsordning. Der er også planlagt yderligere offentligt støttet boligbyggeri.

Macaos regering tog hurtige og afgørende skridt til at kontrollere spredningen af covid-19, herunder ved at beordre kasinoer til at indstille driften i to uger i februar og indføre

beskyttelsesforanstaltninger, da aktiviteterne blev genoptaget. Over 20 mio. ansigtsmasker blev stillet til rådighed for offentligheden til overkommelige priser under en regeringsordning. Reglerne for indrejse i Macao blev tilpasset for at forhindre importerede virustilfælde i de første dage af pandemien, idet indrejse for personer fra oversøiske destinationer, som ikke er bosat i Macao, blev forbudt fra den 25. marts. Den 4. februar blev færgetrafikken mellem Hongkong og Macao suspenderet. Den 5. april blev bustrafikken mellem Macao og Hongkong suspenderet på ubestemt tid.

Myndighederne på det kinesiske fastland genoptog visumudstedelse for at give beboerne mulighed for at tage på fritidsrejser til Macao fra august. Samlet set resulterede covid-19-udbruddet i 46 bekræftede tilfælde og ingen dødsfald.

I oktober henviste præsidenten for den endelige appeldomstol i Macao i en tale, der blev holdt ved den ceremonielle åbning af retsåret 2020/2021, til de udfordringer, som Det Særlige Administrative Områdes retssystem står over for. Han fremhævede det portugisiske systems fortsatte indflydelse på gennemførelsen af "ét land, to systemer" og gav samtidig udtryk for det synspunkt, at Macao og Portugal har forskellige etiske standarder, moralske værdier, skikke og kulturer.
Regeringen fortsætter med at installere et stort antal overvågningskameraer, hvor 4 200 kameraer forventes at være på plads i 2028 ifølge de officielle planer. Myndighederne hævder, at en sådan overvågning er berettiget, fordi den støtter bekæmpelsen af kriminalitet.

Rettigheder, frihedsrettigheder og lige muligheder

Rettigheder, grundlæggende frihedsrettigheder og retsstaten blev generelt respekteret i det omfang, der gives garanti herfor i Macaos forfatning og i henhold til "ét land, to systemer"-princippet.

Der er fortsat ikke taget skridt til at nedsætte et uafhængigt menneskerettighedsorgan som respons på den anbefaling, som FN's Komité mod Tortur udstedte i december 2015.

Pressefriheden blev generelt respekteret, selv om selvcensur optræder i medielandskabet. Den macaoisk-portugisiske og engelske presseforening (Macau Portuguese and English Press Association — AIPIM) udsendte den 18. marts en erklæring, hvori den gav udtryk for bekymring over inddragelsen af Macao og Hongkong i centralregeringens beslutning om at forbyde amerikanske journalister fra tre amerikanske medieforetagender mod at arbejde i Kina. AIPIM's erklæring gav også udtryk for bekymring over den negative indvirkning, som de eskalerende spændinger mellem USA og Kina har på pressefriheden.

I oktober medførte den tidlige lukning af World Press Photo Exhibition 2020 uden nogen forklaring, at flere udsendte bekymringserklæringer, herunder AIPIM. Udstillingen omfattede afbildninger af den sociale uro i Hongkong. AIPIM udtalte, at: "Hvis [dette] skyldes pres i forbindelse med visse fotos, der vises, anser vi det for at være en alvorlig og bekymrende hændelse, der signalerer en udhuling af ytringsfriheden".

Forsamlingsfriheden blev fortsat generelt respekteret i Macao**, selv om covid-19-udbruddet havde en indvirkning på udøvelsen af forskellige frihedsrettigheder**. Macaos journalistsammenslutning (Macao Journalists Association — AJM) sagde, at de offentlige

myndigheder ikke burde have aflyst alle pressekonferencer på baggrund af bekæmpelsen af covid-19. Gruppen opfordrede regeringens informationskontor til at afveje behovet for en fri informationsstrøm med behovet for at bekæmpe epidemien.

Den offentlige sikkerhedspolitistyrke afviste ansøgningen fra den demokratiske udviklingsfagforening om at organisere den årlige mindehøjtidelighed for urolighederne på Tiananmen-pladsen, idet den henviste til bekymringer over bekæmpelsen af covid-19. En særskilt ansøgning om tilladelse til at afholde en fotoudstilling blev også afvist. Om natten den 4. juni blev to døtre af den prodemokratiske lovgiver Au Kam San tilbageholdt for angiveligt at have afholdt en ulovlig forsamling. NGO'en Macau Conscience udtrykte i en rapport, der blev forelagt FN's Menneskerettighedskomité, bekymringer over, at regeringen misbruger hensynet til folkesundheden til at forbyde alle former for mindehøjtideligheder.

Macao har ikke sørget for effektiv håndhævelse af **foreningsfriheden og retten til kollektive overenskomstforhandlinger**, jf. Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO's) konventioner. EU tilskynder fortsat Macao til at gøre dette, herunder gennem den planlagte lovgivning om fagforeninger.

Macao gør fortsat en indsats for at bekæmpe **menneskehandel**. Macao blev imidlertid opført på USA's niveau 2-observationsliste, idet det i udenrigsministeriets årsrapport blev bemærket, at Macao ikke fuldt ud opfyldte mindstestandarderne for bekæmpelse af menneskehandel, og at de lokale myndigheder ikke havde udvist en øget indsats i forhold til den foregående rapporteringsperiode. EU er parat til at intensivere samarbejdet med Macao på dette område.

Macao har endnu ikke vedtaget omfattende lovgivning om anti-diskrimination. **Diskrimination på grund af seksuel orientering og kønsidentitet er** fortsat en kilde til bekymring, især inden for beskæftigelse, uddannelse og sundhed.

Macaos har fortsat sin indsats for at bekæmpe **korruption**, herunder gennem arbejdet i korruptionsbekæmpelseskommissionen (Commission Against Corruption — CCAC). CCAC's årsrapport blev offentliggjort i maj 2020 og indeholdt nærmere oplysninger om organets arbejde med at bekæmpe korruption i den offentlige og private sektor. Regeringslederen lovede at forbedre folks bevidsthed om retfærdige valg og sikre, at valget af den 7. lovgivende forsamling (som forventes at finde sted i 2021) kan gennemføres i et rimeligt, retfærdigt, åbent og korruptionsfrit miljø.

II. Den økonomiske udvikling

Covid-19-pandemien har haft omfattende konsekvenser for Macaos økonomi. Selv om regeringen med succes har holdt pandemien under kontrol i Det Særlige Administrative Område, betød rejse- og sundhedsrestriktionerne — både i Macao og Kina — at det i størstedelen af året kun var et meget begrænset antal mennesker, der besøgte verdens største center for spil.

Macaos BNP faldt således med 48,1 % i første kvartal, 68 % i andet kvartal og 63,8 % i tredje kvartal af 2020 sammenlignet med året før[1]. Antallet af turister faldt med 85 % i løbet af året,

[1] Disse og følgende statistikker er de seneste statistikker, der foreligger i skrivende stund.

og Det Særlige Administrative Område havde kun 5,9 mio. besøgende (sammenlignet med 39,4 mio. i 2019).

Normalt er omkring 70 % af de turister, der besøger Macao, fra det kinesiske fastland, hvilket betyder, at et økonomisk opsving i Det Særlige Administrative Område i høj grad vil afhænge af, at kinesiske turister vender tilbage. Udstedelsen af individuelle visa, der giver personer fra det kinesiske fastland adgang til Macao, blev stort set suspenderet i første halvdel af 2020. Udstedelsen af visa blev genoptaget i etaper fra august, og i midten af september var den genoptaget for hele Kina. Selv om dette gav mulighed for en vis forbedring i antallet af ankomster, lå tallene i den sidste del af året et godt stykke under det, der traditionelt ses i Macao, og de var utilstrækkelige til at sikre en solid genopretning.

Trods nedgangen holdt arbejdsmarkedet sig godt, og arbejdsløsheden steg kun moderat til 2,9 % i perioden september-november (fra 1,7 % ved udgangen af 2019)[2]. Inflationen i de første elleve måneder var på 0,1 %.

På det skattemæssige område var Macaos regering nødt til at trække på sine reserver for at dække udgifterne i skatteåret 2020 på grund af kombinationen af en svag økonomi, et fald i indtægterne (herunder spilleafgiftsindtægter) og en stigning i de offentlige udgifter. Det Særlige Administrative Områdes budgetsituation er dog fortsat komfortabel, idet der stadig er store finanspolitiske reserver til rådighed (607 mia. MOP — 63 mia. EUR — pr. udgangen af oktober).

For virksomheder i Macao medførte rejserestriktioner i og ud af Det Særlige Administrative Område yderligere operationelle udfordringer. Dette gælder især for udenlandske virksomheder og indbyggere, da andre udlændinge end kinesere fra fastlandet i vid udstrækning er blevet nægtet indrejse eller genindrejse i Macao i størstedelen af året.

Økonomisk politik

På grund af de ekstraordinære omstændigheder var der i 2020 meget fokus på at dæmme op for pandemien og støtte økonomien, hvilket førte til en række hasteforanstaltninger. Regeringen udbetalte en forbrugsstøtteordning på 8 000 MOP (826 EUR) pr. indbygger, sundhedskuponer på 600 MOP (62 EUR) og et tillæg på 15 000 MOP(1 550 EUR) til kvalificerede lokale ansatte og selvstændige erhvervsdrivende. Den tilbød også betalt uddannelse og et fradrag i lønskatten for arbejdstagere. For virksomheder lempede regeringen midlertidigt kvalifikationskriterierne for en SMV-bistandsordning og iværksatte en ordning for tilskud til banklånsrenter for SMV'er[3]. Den fritog også virksomheder fra at betale turismeskat, nedsatte udbytteskatten og afskaffede forskellige gebyrer. Der blev indført en støtteordning på betingelse af, at virksomhederne ikke ville afskedige medarbejdere i en bestemt periode. Alt i alt udgjorde foranstaltningerne omkring 12 % af Det Særlige Administrative Områdes BNP i 2019[4].

Regeringslederens **politiske tale** for 2021 blev holdt den 16. november. I talen blev prioriteter som bekæmpelse af epidemien — rettet mod både importerede tilfælde og eventuel intern

[2] Det er imidlertid værd at bemærke, at Macao har et stort antal "ikkehjemmehørende" arbejdstagere, som ikke har fast bopæl i Macao (ca. 87 200 før covid), og hvoraf mange dagligt pendler.
[3] Rentetilskudsordning på op til 4 procentpoint pr. år og lån på op til 2 mio. MOP.
[4] Kilde: IMF (https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/%20Policy-Responses-to-COVID-19#M).

genopblussen — og støtte til den økonomiske genopretning fastlagt. I betragtning af økonomiens struktur afhænger genopretningen i høj grad af pandemiens udvikling. Med hensyn til økonomisk udvikling er der fortsat fokus på at konsolidere turist- og spilleindustrien og samtidig diversificere økonomien og styrke det regionale samarbejde med fastlandet. Andre prioriteter omfatter byudvikling og reform af den offentlige forvaltning.

Selv om der er gjort fremskridt med hensyn til **økonomisk diversificering** siden offentliggørelsen af den femårige udviklingsplan (2016-2020), udgør spillesektoren stadig ca. halvdelen af Macaos BNP (sammenlignet med 63 % i 2012)[5]. Det Særlige Administrative Områdes økonomi er også fortsat i høj grad afhængig af besøgende fra fastlandet. I den politiske tale blev målet om yderligere at fremme turisme, der ikke er forbundet med spil, og udvikle industrisektoren, konference- og udstillingsindustrien[6], traditionel kinesisk medicin, handelssektoren og sektoren for finansielle tjenesteydelser derfor gentaget. Støtte til små og mellemstore virksomheder og fremme af innovation anses også for at være afgørende for at opnå diversificering.

Med hensyn til **finansielle tjenesteydelser** skal der etableres et obligationsmarked i Det Særlige Administrative Område, og finansielle institutioner og forsikringsgivere fra fastlandet opfordres til at etablere et regionalt hovedkvarter i Macao og udvide deres forretningsaktiviteter i portugisisktalende lande.

Den cirkulære økonomi og klimapolitikken er fortsat væsentlige udfordringer. I løbet af året lancerede regeringen et nyt genanvendelsesprogram for elektronisk og elektrisk udstyr og lovede at forbyde import af flamingoartikler til madvarer i 2021.

Regionalt samarbejde

Integration med fastlandet under **Guangdong-Hongkong-Macao Greater Bay Area (GBA)** er fortsat en nøgleprioritet for Macaos regering. Med GBA sigter Macao mod at styrke sin stilling som et centrum i verdensklasse for turisme og forlystelser og som en platform for forretnings- og handelssamarbejdsydelser og finansielle tjenesteydelser mellem Kina og de portugisisktalende lande.

En ændring af aftalen om handel med tjenesteydelser under den tættere økonomiske partnerskabsaftale med fastlandet trådte i kraft i juni 2020 (den blev undertegnet i november 2019). Den liberaliserer desuden adgangen til fastlandet for Macaos virksomheder inden for sektorer som finans, jura, regnskab, bygge- og anlægsvirksomhed, ingeniørvirksomhed, kultur, turisme og distribution.

Sammen med Zhuhai udvikler Macao øen **Hengqin**, som ligger vest for Macao i Guangdong-provinsen. Øen forsyner Macao med yderligere jordarealer, der kan anvendes til at fremme økonomisk diversificering og yderligere integrere Macao under GBA. Den er hjemsted for Macaos universitet og forskellige faciliteter til udvikling af iværksætterkultur blandt unge, traditionel kinesisk medicin og andre industrier. I løbet af året blev der fremsat et forslag til en intensiv samarbejdszone for Guangdong-Macao i Hengqin, og der blev nedsat en taskforce. Et nyt grænsekontrolsted blev også operationelt i løbet af sommeren, hvilket gjorde det lettere at krydse grænsen mellem Hengqin og Macao. Macao og Zhuhai undertegnede en kontrakt om tildeling af et jordareal til Macao til udvikling af et boligprojekt for Macaos indbyggere i

[5] Kilde: WTO (WTO's handelspolitiske gennemgang af Macao, rapport fra sekretariatet, november 2020).
[6] Antallet af arrangementer steg med 50 % mellem 2012 og 2019 ifølge WTO, inden de blev stærkt påvirket af pandemien.

Hengqin (projektet "Macao New Neighbourhood"), som yderligere integrerer Macao med fastlandet.

III. Bilaterale forbindelser mellem EU og Macao

I 2020 **var EU fortsat Macaos næststørste partner inden for handel med varer efter det kinesiske fastland.** EU var Macaos største importkilde og tegnede sig for 31 % af Macaos samlede import[7]. På den anden side gik kun 1,6 % af Det Særlige Administrative Områdes vareeksport til Europa, og EU's mangeårige handelsoverskud over for Macao er således uændret. Det kan forklares ved, at Macaos importefterspørgsel er steget støt gennem årene parallelt med væksten i spil- og turistsektoren, mens områdets fremstillingssektor er skrumpet ind til ca. 1 % af BNP.

Den bilaterale **handel med varer (i de første 11 måneder)** faldt med 37,3 % til 702 mio. EUR i 2020. EU's eksport til Macao nåede i den periode op på 650 mio. EUR, et fald på 37,0 % i forhold til året før, hvilket førte til et handelsoverskud på 599 mio. EUR. Macao er fortsat et voksende marked for europæiske luksusvarer, og EU eksporterede især dyre lædervarer, tøj, ure og smykker, føde- og drikkevarer samt biler.

EU er Macaos tredjestørste udenlandske investor efter Hongkong og det kinesiske fastland (bortset fra offshorecentre). Ifølge Macaos statistikker stod EU for 5,2% af den samlede beholdning af udenlandske direkte investeringer i 2019. Portugal tegnede sig alene for 54 % af EU's investeringer i Macao. Ifølge Eurostat nåede EU-27's beholdning af direkte udenlandske investeringer i Macao op på 342 mio. EUR i 2019, og Macaos direkte udenlandske investeringer i EU udgjorde 1,93 mia. EUR.

På grund af pandemien blev det **24. møde i EU's og Macaos blandede udvalg**, som skulle finde sted i 2020, ikke afholdt. Mødet forventes afholdt i første halvdel af 2021.

I december 2020 var Macao genstand for en **handelspolitisk gennemgang i WTO-regi**. I 2019 blev Macao anerkendt som en åben økonomi med frihandel, hvor alle gældende toldsatser forblev på 0 %, og udenrigshandelen (varer og tjenesteydelser) svarede til 117,1 % af BNP. EU fulgte som Macaos vigtigste handelspartner den handelspolitiske gennemgang med opmærksomhed og bidrog med en række spørgsmål. EU opfordrer Macao til at tiltræde WTO's aftale om offentlige indkøb (GPA).

Trods det vanskelige år koordinerede EU's handelskammer i Macao (MECC) og EU's handelskammer i Hongkong (EuroCham HK) i fællesskab den europæiske deltagelse i Macaos internationale handels- og investeringsmesse (MIF) i oktober.

EU og Macao fortsatte deres langvarige samarbejde inden for uddannelse af tolke på trods af covid-19-pandemien i 2020. Den pædagogiske bistand, der blev ydet af undervisere fra Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Tolkning til det polytekniske institut i Macao, tog form af virtuelle klasser og fjernundervisning samt onlineseminarer for kursusledere.

Macaos regering fremlagde i marts 2020 en endelig rapport om det **3. program for det retlige samarbejde mellem EU og Macao** for perioden 2015-2019. Programmet har bidraget til modernisering og udvikling af Macaos retssystem, og EU og Macao drøfter muligheden for yderligere samarbejde på dette område.

[7] Tal for EU-27.