

Vergaderjaar 2025–2026

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Nr. 458

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp, over de exportkredietverzekeringen (ekv) voor het LNG-project in Mozambique. Dit is naar aanleiding van vragen die zijn gesteld tijdens het commissiedebat Informele Raad Buitenlandse Zaken Handel van 29 september 2025 en het tweeminuten-debat Raad Buitenlandse Zaken Handel van 2 oktober en de daaruit volgende toezeggingen van de Staatssecretaris Buitenlandse handel en Ontwikkelingshulp.¹ In het bijzonder ga ik in op de tijdlijn en het feitenrelaas inzake de twee ekv-polissen, de werkzaamheden die zijn uitgevoerd door Van Oord en het financiële risico voor de Nederlandse staat.

Voor de kust van Cabo Delgado in het noorden van Mozambique ligt een van de grootste gasreserves in de wereld die ontdekt werd tussen 2010 en 2013. Het Franse TotalEnergies (hierna: Total) is projectleider voor de winning van een deel van deze reserve en de omzetting ervan naar vloeibaar aardgas ofwel Liquefied Natural Gas (LNG). Zoals sinds februari 2021 op verschillende momenten aan uw Kamer gemeld, is Nederland via twee ekv-polissen die zijn afgegeven door ekv-uitvoerder Atradius Dutch State Business (ADSB) betrokken bij dit project: een exporteurspolis aan het Nederlandse Van Oord en een financieringspolis aan de Britse Standard Chartered Bank.²

Van Oord voert in opdracht van Total bagger- en installatiewerkzaamheden uit voor dit project. De exporteurspolis verzekert Van Oord voor het geval Total niet (op tijd) betaalt voor de uitgevoerde werkzaamheden.

¹ TZ202509-132

² Over de twee ekv-polissen voor het LNG project in Mozambique is veelvuldig gecommuniceerd naar de Kamer, onder meer middels de beantwoording van vragen van het lid Van den Nieuwenhuijzen (12 februari 2021, Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1670), de brief inzake de stand van zaken omtrent de ekv (28 mei 2021, Kamerstuk 33 625, nr. 330), de aanbidding van de bevindingen en conclusies van een onafhankelijke review naar veiligheidssituatie LNG project Mozambique (21 februari 2023, Kamerstuk 26 485, nr. 407) en de brief inzake de uitvoering van de motie Thijssen (15 december 2023, Kamerstuk 26 485, nr. 432).

Daarnaast is ADSB samen met een grote groep internationale exportkredietverzekeraars sinds 2015 betrokken bij de totstandkoming van de financiering van het project. De Nederlandse betrokkenheid bij de financiering van het project loopt via een financieringspolis die het risico dekt dat de lening niet wordt terugbetaald.

ADSB heeft het project sinds haar betrokkenheid uitgebreid getoetst aan het Nederlandse beleid voor de ekv, waaronder richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) die toezien op mensenrechten en milieu. In april 2020 zijn uiteindelijk de definitieve aanvragen voor beide verzekeringspolissen binnengekomen. Op 1 juli 2020 zijn, na instemming door de Ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken, dekkingstoezeggingen verstrekt aan Standard Chartered Bank (voor een financieringspolis) en Van Oord (voor een exporteurspolis). Een dekkingstoezegging is een voorloper van de verzekeringspolis.³

Volgend uit juridische bepalingen in de dekkingstoezeggingen zijn deze bij het bereiken van *financial close* op 24 maart 2021 automatisch respectievelijk op 24 en 26 maart 2021 omgezet in een financieringspolis voor Standard Chartered Bank en een exporteurspolis voor Van Oord.⁴ Op dezelfde datum als waarop *financial close* werd bereikt heeft er in de nabij het project gelegen plaats Palma een grootschalige terroristische aanval plaatsgevonden door aan Islamitische Staat (IS) gelieerde rebellen. ADSB en de Nederlandse staat ontvingen de eerste – onbevestigde – signalen over een aanval op 24 en 25 maart. De omvang en ernst van de aanval werd pas duidelijk in het weekend van 27 en 28 maart.⁵

Projectleider Total besloot vanwege de geëscaleerde veiligheidssituatie de projectlocatie te evacueren. Op 30 april 2021 riep Total *force majeure* in voor het project. Een *force majeure* bepaling is een veelvoorkomende clausule in contracten en een onder ekv gedekte schadeoorzaak. Hierin wordt vastgelegd hoe partijen met elkaar verkeren wanneer zich een buitengewone gebeurtenis of omstandigheid voordoet die buiten hun controle valt.

Voor de betrokken aannemers – waaronder Van Oord – betekende de aanval dat zij mensen en materieel moesten repatriëren. Dit is gebeurd in overleg met Total. Een andere consequentie van de *force majeure* situatie was dat Total niet langer kon beschikken over de projectfinanciering. Ondanks de *force majeure* is Total zijn financiële verplichtingen richting Van Oord nagekomen, waardoor Van Oord geen beroep heeft hoeven doen op de exporteurspolis waarmee zij voor dergelijke betalingsrisico's is verzekerd. De Kamer is op 28 mei 2021 geïnformeerd over de situatie die is ontstaan door de *force majeure* en de gevolgen daarvan voor de twee ekv-polissen.⁶ Hieronder ga ik nader in op de verschillende ontwikkelingen met betrekking tot de financieringspolis en de exporteurspolis sinds het uitroepen van de *force majeure* in april 2021.

³ Een dekkingstoezegging is een wederzijdse juridische verplichting tussen verzekeraar enerzijds en exporteur of bank anderzijds; wanneer aan de voorwaarden voor polisafgifte is voldaan, is de verzekeraar verplicht de dt om te zetten in een verzekeringspolis en is de exporteur of bank verplicht deze af te nemen. Een dergelijke juridische verplichting van verzekeraar stelt exporteur of bank in staat om een contract te sluiten, met de zekerheid dat hij gedekt is zodra alle voorwaarden voor polisafgifte zijn vervuld. In het geval van Van Oord was de laatst overgebleven, nog niet vervulde, voorwaarde in de dt het bereiken van *financial close*. Die voorwaarde werd per 24 maart 2021 vervuld en daarmee ontstond op dat moment een onherroepelijke verplichting om de exporteurspolis uit te reiken aan Van Oord.

⁴ *Financial close* is het moment waarop aan alle voorwaarden in de lening documentatie is voldaan en de lening in werking is getreden.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, Aanhangsel van de Handelingen nr. 4004
Kamerstukken II 2023/24, Aanhangsel van de Handelingen nr. 2135

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 33 625, nr. 330

De financieringspolis dekt een lening van Standard Chartered Bank aan projecteigenaar Total. De maximale verzekerde schadevergoeding bedraagt USD 1.065 mln.⁷ Vanwege de *force majeure* situatie waren trekkingen onder de projectfinanciering niet mogelijk. Onder de verzekerde financiering is dan ook niets getrokken. Ook de premie voor deze polis, die uit de eerste trekking had moeten worden betaald, is om die reden nooit voldaan. De Nederlandse staat is, anders dan onder de exporteurspolis, niet *en risque* gegaan onder de financieringspolis.⁸ Onder de financieringspolis is dan ook geen sprake van een financieel risico voor de Nederlandse staat zolang er niet is ingestemd met hervatting van de projectfinanciering.

Projecteigenaar Total gaf eind oktober 2023 aan het project te willen herstarten zodra de veiligheidssituatie dat zou toelaten en wilde hiervoor weer kunnen beschikken over de projectfinanciering. Om weer te kunnen beschikken over de financiering moet de financieringsdocumentatie worden aangepast. Er is namelijk sprake van een jarenlange vertraging van het project waardoor allerlei bepalingen, data en termijnen in de financieringsdocumentatie niet langer de actualiteit reflecteren. Enkele noodzakelijke aanpassingen aan de financieringsdocumentatie zijn fundamenteel van aard en vergen, conform de afspraken daaromtrent in de leningsdocumentatie, de unanieme goedkeuring van financiers en exportkredietverzekeraars, waaronder ADSB. Hierdoor ontstaat een nieuw wegingsmoment voor de Staat en ADSB om wel of niet in te stemmen met de aangepaste leningsdocumentatie, c.q. wel of niet *en risque* te gaan onder de financieringspolis.

Dit is aanleiding geweest om het project opnieuw integraal te beoordelen op financiële, milieu en sociale, compliance en veiligheidsrisico's.⁹ De Kamer is hier op 15 december 2023 van op de hoogte gebracht.¹⁰ Zoals in deze Kamerbrief uiteengezet is heeft Nederland als voorwaarde voor het weer toestaan van trekkingen onder de verzekerde lening gesteld dat voldoende maatregelen worden getroffen op het gebied van veiligheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen zodat het project aan internationale standaarden blijft voldoen. Het herbeoordelingsproces is – zeker gezien de risico's verbonden aan dit project – een uitgebreid en zorgvuldig proces.

Op 26 september 2024 verscheen vervolgens een artikel in Politico waarin de Mozambikaanse veiligheidsdiensten van grove mensenrechtenschendingen worden beschuldigd.¹¹ Dit was in december 2024 aanleiding om een onafhankelijk advies hieromtrent op te vragen ter aanvulling op de lopende herbeoordeling. In januari 2025 is een onafhankelijk onderzoeks-

⁷ De maximale schadevergoeding (MS) is het maximale bedrag dat de Staat aan schade zal uitkeren onder een verzekering. De MS wordt berekend op basis van het gedekte percentage, de hoofdsom, de rente gedurende de looptijd en additionele kosten zoals bv. incassokosten. Het is mogelijk dat de MS hoger is dan het contractbedrag en het leningbedrag van de verzekerde garantie. Dit komt onder andere omdat er bij de berekening van de MS wordt uitgegaan van een ruim gekozen maximaal verzekerde rente.

⁸ Het niet *en risque* gaan houdt in dat er nooit sprake is geweest van financiële risicoblootstelling voor de Staat.

⁹ De veiligheidssituatie vormt een belangrijk onderdeel van deze beoordeling. Naar aanleiding van het Proximities rapport en de daaruit volgende aanbevelingen heeft het kabinet het beleid voor het beoordelen van veiligheidsrisico's aangescherpt. De specifieke aanbevelingen uit het Proximities rapport voor het project in Mozambique maken integraal onderdeel uit van het herbeoordelingsproces voor dit project.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/24, 26 485, nr. 432

¹¹ «All must be beheaded»: Revelations of atrocities at French energy giant's African stronghold – POLITICO

bureau gestart met een analyse naar de vermeende mensenrechtenschendingen en de complexe veiligheidssituatie in de context van het Mozambique LNG-project.¹² Zoals gecommuniceerd op 1 september 2025 heeft deze analyse, mede vanwege aanvullende vragen over de veiligheidssituatie waarvoor een tweede onderzoeksbureau is aangetrokken, enige tijd in beslag genomen.¹³ Ik verwacht dit advies op korte termijn met uw Kamer te kunnen delen.

Exporteurspolis Van Oord

Van Oord is onder de exporteurspolis verzekerd voor het risico dat zij niet betaald krijgt voor uitgevoerde werkzaamheden tot een bedrag van maximaal USD 213 mln. Hier hebben zij in 2021 premie voor betaald aan de Staat. Van Oord was ten tijde van de aanval op Palma al aan het werk in Mozambique. Omdat het bereiken van *financial close* een door ADSB gestelde voorwaarde was voor het afgeven van de exporteurspolis voerde Van Oord deze werkzaamheden tot de afgifte van de exporteurspolis op 26 maart 2021 onverzekerd uit.

Voor deze polis geldt volgens Nederlands verzekeringsrecht dat er sprake is van een lopende polis waar rechten aan ontleend kunnen worden zolang Van Oord zich houdt aan de polisvoorwaarden. Deze polis kan dus niet eenzijdig door de Staat worden beëindigd tenzij er sprake is van aantoonbare fraude of nalatigheid door Van Oord. Daarvan is geen sprake. Total heeft Van Oord betaald voor de verrichte werkzaamheden, er is dus geen sprake geweest van schade onder de exporteurspolis.

ADSB is in mei 2024 door Van Oord geïnformeerd over de plannen van de projecteigenaar om, anticiperend op een verwachte herstart van het project, voorbereidende werkzaamheden uit te laten voeren. In november 2024 is Van Oord gestart met deze werkzaamheden. Zoals in de beantwoording van de vragen van Kamerleden Hirsch, Van der Lee en Teunissen van 29 september 2025 is uitgelegd, kon Total als projecteigenaar in overleg en met wederzijdse afstemming met Van Oord besluiten om werkzaamheden uit te laten voeren of te hervatten die onder het exportcontract vallen.¹⁴ Total heeft dit echter uit eigen vermogen moeten betalen, omdat zij niet kon beschikken over de projectfinanciering. Van Oord is voor alle uitgevoerde werkzaamheden steeds volledig betaald door Total.

ADSB heeft geen contractuele relatie met Total maar kan via het instructierecht in de exporteurspolis Van Oord opdragen werkzaamheden te staken bij financiële schadedreiging. Deze situatie was niet aan de orde, omdat ADSB geen indicatie had dat Total niet aan haar betalingsverplichting richting Van Oord zou voldoen. Indien ADSB Van Oord destijds zou hebben geïnstrueerd om geen verdere werkzaamheden uit te voeren zonder dat er sprake was van schadedreiging, dan had dit kunnen leiden tot een schadeclaim onder de exporteurspolis. Van Oord zou dan aanspraak hebben kunnen maken op compensatie voor gemaakte kosten als gevolg van een dergelijke instructie, gederfde inkomsten en mogelijk ook aansprakelijkheid wegens het niet (kunnen) nakomen van contractuele verplichtingen.

Op vrijdag 24 oktober 2025 berichtten verschillende media dat Total voornemens is deze *force majeure* situatie op te heffen. Tot op heden heeft Total het opheffen van de *force majeure* niet aan ADSB bevestigd.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 36 600 IX en 26 485, nr. 39

¹³ Kamerstukken II 2024/25, Aangangsels van de Handelingen nr. 2952

¹⁴ Kamerstukken II 2025/26, Aangangsels van de Handelingen nr. 143

Zodra Total opdracht geeft tot een herstart van het project zal Van Oord ADSB naar verwachting verzoeken om de exporteurspolis, die gebaseerd is op het exportcontract uit 2021, aan te passen aan de actualiteit zoals bijvoorbeeld de nieuwe einddatum van de werkzaamheden en het sinds 2021 gestegen prijspeil om de resterende werkzaamheden uit te kunnen voeren. Met de bedoelde aanpassingen zal het gedekte risico ongeveer USD 40 mln. hoger uitvallen. Van Oord zal hier extra premie voor moeten betalen.

Ik vertrouw erop de aanvullende vragen van de Kamer alsmede het verzoek om een feitenrelaas met deze brief beantwoord te hebben. In deze brief is uiteengezet dat er voor het gaswinningproject in Mozambique twee separate ekv-polissen lopen. Voor de financieringspolis aan de Standard Chartered Bank geldt dat er sprake is van een nieuw wegingsmoment. Er kan door projectleider Total geen financiering onder de verzekerde lening getrokken worden zolang de evaluatie loopt. De exporteurspolis voor Van Oord, die garanties geeft op betalingen voor uitgevoerde werkzaamheden, staat hier los van. Deze polis kan niet eenzijdig door de Staat worden beëindigd tenzij er sprake is van aantoonbare fraude of nalatigheid door verzekerde. Daar is geen sprake van. Van Oord heeft in opdracht van Total voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd. Deze zijn door Total uit eigen vermogen betaald omdat zij op dit moment geen financiering kunnen trekken onder de verzekerde lening. Omdat er niet uit de verzekerde lening is getrokken en Van Oord voor alle uitgevoerde werkzaamheden is betaald is er nooit sprake geweest van schadedreiging voor de Nederlandse staat.

Zoals eerder toegezegd zal ik uw Kamer zo goed mogelijk op de hoogte houden over de besluitvorming over de hervatting van de financieringspolis en de eventuele aanpassingen van de exporteurspolis.

De Minister van Financiën,
E. Heinen