

Aan:

Persoonsgegevens

Van:

Persoonsgegevens

Datum: 3 februari 2023

Betreeft: Aanbiedingsbrief Rapport Onafhankelijke Review Naar de Beoordeling van de Veiligheidssituatie bij de Exportkredietverzekering (ekv) Verstreking Voor het LNG-project in Mozambique.

Geachte heer **Persoonsgegevens**

Aan de hand van dit schrijven bied ik het rapport *Onafhankelijke Review Naar de Beoordeling Van de Veiligheids-situatie bij de Exportkredietverzekering (ekv) Verstreking voor het LNG-project in Mozambique*, aan. Wij hebben dit rapport in nauwe samenwerking met uw ministerie, het ministerie van Financiën, en Atradius Dutch State Bank opgesteld.

Om een juiste beoordeling van het proces, de onderliggende stukken, en de veiligheidsrisico's te kunnen uitvoeren, alsmede onze bevindingen te analyseren en rapporteren, heeft het Proximities onderzoeksteam in een mate van detail moeten rapporteren die ondersteunend aan de onafhankelijke en onderbouwde beoordelingen moest zijn. We zijn er ons van bewust dat hier tegenstrijdige gevolgen aan verbonden zijn. Dit enerzijds gezien de aard van de te beoordelen materie, namelijk veiligheidsanalyses, die niet in zijn geheel publiek bekend kunnen zijn met als gevolg dat mogelijk het project of de mensen een veiligheidsrisico lopen. Anderzijds de wens van de opdrachtgevers een transparant en werkbaar openbaar rapport te krijgen dat bruikbaar is voor de discussie in de Tweede Kamer. Om deze reden is de insteek van het gehele onderzoeksteam te allen tijde geweest om: "zo gedetailleerd als noodzakelijk, zo abstract als mogelijk te rapporteren". We zijn er echter niet aan ontkomen om in het rapport functioneel operationeel veiligheidsgevoelige zaken te vernoemen.

Voor u ligt een gedetailleerd, objectief, en inhoudelijk rapport dat als evaluatie van het doorlopen proces dient en als startpunt voor toekomstige veiligheidsrisicoanalyses kan dienen.

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

Proximities Risk Consultancy



# RAPPORTAGE

**VERTROUWELIJK**

**ONAFHANKELIJKE REVIEW NAAR DE  
BEOORDELING VAN DE VEILIGHEIDSSITUATIE BIJ  
DE EXPORTKREDIETVERZEKERING VERSTREKKING  
VOOR HET LNG-PROJECT IN MOZAMBIQUE**

**Ministerie van Buitenlandse  
Zaken**  
Rijnstraat 8  
2515 XP Den Haag

Verstuurd:  
**03.02.2023**

Opgesteld voor:

Versie:  
**2.0**



Ministerie van Buitenlandse Zaken





# Samenvatting

Proximities heeft in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken een onafhankelijke review uitgevoerd naar de verstrekking van twee exportkredietverzekeringen voor het LNG-project in Mozambique op 25 en 26 maart 2021. Een exportkredietverzekering is een verzekering waarmee betalingsrisico's van exporttransacties en buitenlandse investeringen door Nederlandse bedrijven worden verzekerd. De exportkredietverzekering is bedoeld voor transacties die niet op de particuliere kredietverzekeringsmarkt te verzekeren zijn.

Tijdens het onderzoek heeft Proximities twee, door de opdrachtgever, opgestelde onderzoeksvragen beantwoord:

1

- 1.1. Welke mogelijke lessen kunnen volgens de onderzoeker worden getrokken door Atradius DSB en/of de Staat? Zijn er zaken in het analyse- en beoordelingsproces en de daaropvolgende besluitvorming die volgens de onderzoeker kunnen worden verbeterd? Hoe en door wie?
- 1.2. Hoe beoordeelt de onderzoeker de op verzoek van Atradius DSB opgestelde veiligheidsanalyse? De onderzoeker wordt daarbij gevraagd een nadere beoordeling te geven van de in de veiligheidsanalyse beschreven veiligheidsrisico's en mitigerende maatregelen (van het project en de Mozambikaanse overheid) om het project en de projectomgeving te beschermen.

Na het opleveren van de 1.0-versie van het rapport, hebben de opdrachtgevers twee aanvullende onderzoeksvragen gesteld. Dit betreffen de volgende vragen:

- 2.1a Hoe beoordeelt Proximities de veiligheidsanalyses die gebruikt zijn door Atradius DSB als bronnen voor de voorlegging aan de Staat op basis waarvan een positief advies is afgegeven
  - a. Hierbij zal elke individuele bron onderworpen worden aan het raamwerk van Proximities waarin beoordeeld wordt op structuur, integraliteit, en objectiviteit.
- 2.1b Hoe beoordeelt Proximities de veiligheidsanalyses die zijn gebruikt door Atradius DSB en de Staat in de periode tussen het afgeven van de dekkingstoezegging en het afgeven van de polis.
  - a. Hierbij zal elke individuele bron onderworpen worden aan het raamwerk van Proximities waarin beoordeeld wordt op structuur, integraliteit, en objectiviteit.

## PROCESMATIGE BEOORDELING

Om de lessen te identificeren is het verstrekingsproces van de exportkredietverzekering beoordeeld aan de hand van twee onderdelen. Deze onderdelen zijn op basis van een vijfpuntschaal geëvalueerd.

Ten eerste zijn gehanteerde procedures en beleidsstukken getoetst op de mate van inclusie van veiligheidsaspecten, de waarborging van objectiviteit, en de naleving van de procedures. De mate van inclusie van het veiligheidsaspect varieert sterk per gehanteerde procedure. Met name de procedures omtrent het landenrisico kunnen worden verbeterd door het mandaat met betrekking tot de beoordeling van de veiligheidssituatie te vergroten.

Daarnaast is de procedurele waarborging van objectiviteit ontoereikend voor het maken van een objectieve analyse. De handvatten die in de procedures worden aangeleverd om de veiligheidssituatie op een objectieve wijze te beoordelen zijn incompleet en niet concreet. De bestaande procedures omtrent veiligheidsaspecten zijn echter wel goed nageleefd. Enkel de naleving van de veiligheidsstandaarden omtrent de MVO-beoordeling was niet

<sup>1</sup> Terms of reference voor de onafhankelijke review naar de beoordeling van de veiligheidssituatie bij de exportkredietverzekering verstrekking voor het LNG project in Mozambique (2022).

volledig. In de beoordeling is de invloed van het project op het conflict en de lokale veiligheidssituatie onvoldoende naar voren gekomen.

Ten tweede is de uitvoering van het proces beoordeeld voor wat betreft de veiligheidsexpertise en lokale kennis van de betrokken actoren alsmede hun onafhankelijkheid. In grote lijnen kan worden geconcludeerd dat voldoende gebruik is gemaakt van de actoren die beschikken over veiligheidsexpertise. Echter, wanneer gekeken wordt naar de waarborging van lokale kennis, kan met name de samenwerking met lokale NGO's verbeterd worden. De gesproken partijen uit het maatschappelijk middenveld hebben aangegeven zich niet voldoende gehoord gevoeld te hebben. Dit heeft met name betrekking gehad op zorgen van de organisatie over MVO-aspecten, de lokale veiligheidssituatie en de mogelijke negatieve impact van het project op de lokale situatie.

Tevens kan uit het onderzoek worden opgemaakt dat de onafhankelijkheid van de betrokken partijen sterk varieerde. Hoewel de onafhankelijkheid van de indirect betrokken partijen deels contractueel is gewaarborgd, is tijdens het proces ook gebruik gemaakt van bronnen met een duidelijk belang bij de afgifte van de polis. Het gebruik van dergelijke bronnen heeft de onafhankelijke informatiepositie van de Nederlandse Staat omtrent de beoordeling van de veiligheidssituatie in Mozambique negatief beïnvloed.

## BEOORDELING VAN DE VEILIGHEIDSANALYSE

Uit de procesmatige beoordeling kan geconcludeerd worden dat het procedurele mandaat om veiligheidsrisico's te wegen grotendeels ontbreekt. Het mandaat dat wel in de procedures omschreven staat, benadert de veiligheidssituatie vanuit een '*inside-out*' perspectief. In andere woorden, wat is het effect van het project op de projectomgeving? In tegenstelling daartegen hanteert een veiligheidsanalyse een '*outside-in*' perspectief waarbij gekeken wordt naar de impact van externe actoren en factoren van invloed op het project. Ondanks het gebrek aan mandaat voor een dergelijke analyse is door Atradius DSB een veiligheidsanalyse gemaakt in het acceptatievoorstel aan de Staat. In deze analyse is de veiligheidssituatie voornamelijk benaderd vanuit perspectieven in het kader van kredietrisico, alsmede milieu-, en sociale risico's.

Zoals omschreven in de *Terms of Reference* van dit onderzoek opgesteld door de opdrachtgever, is deze analyse één van de elementen geweest op basis waarvan de beslissing over het afgeven van de polissen is genomen. Op basis van deze analyse heeft de verzekeraar geadviseerd dat de risico's op het gebied van MVO en veiligheid voldoende gecompenseerd dan wel gemitigeerd waren.<sup>2</sup>

De veiligheidsanalyse gemaakt door Atradius DSB in het acceptatievoorstel aan de Staat alsmede de MVO-beoordeling is in deze review beoordeeld aan de hand van drie normen: structuur, objectiviteit en integraliteit. Deze normen zijn vervolgens toegepast op de drie onderdelen die gezamenlijk de gehele veiligheidsanalyse omvatten: de toepassing van bronnen voor deze analyse, de analyse van de veiligheidsrisico's, en de voorgestelde mitigerende maatregelen.

Ten eerste is onderzocht in welke mate er sprake was van een structuur in het opstellen van de veiligheidsanalyse. Concluderend ontbreekt een degelijke structuur voor zowel het brongebruik, de analyse als de mitigerende maatregelen. Er is geen sprake van een gestructureerde bronverantwoording, geen gestructureerde keuze van specifieke bronnen voor bepaalde informatievragen en de bronvermelding is inconsistent. Eveneens bevat de veiligheidsanalyse geen gestructureerde contextuele analyse van factoren en actoren van invloed, noch een gestructureerde beoordeling van geïdentificeerde risico's. Geformuleerde mitigerende maatregelen komen dan ook niet

---

<sup>2</sup> Ibid.



**VERTROUWELIJK**

voort uit de weging van specifieke risico's; een onderbouwing waarop deze mitigerende maatregelen wel zijn gebaseerd, is niet aanwezig.

Ten tweede is beoordeeld in welke mate de verschillende onderdelen van de analyse objectief tot stand zijn gekomen. De objectiviteit van de risicoanalyse is beperkt tot zeer beperkt. Alle onderdelen van het rapport bevatten kwetsbaarheden die blijken geven van een grote mate van subjectiviteit in de veiligheidsanalyse. Binnen het brongebruik is er sprake van inconsistentie tussen het bronnenmateriaal enerzijds en de bevindingen anderzijds. Een aantal bevindingen is dan ook niet tot de bronnen terug te leiden. Bovendien is een groot aantal bronnen onzorgvuldig gebruikt. Op het gebied van de analyse is met name het veelvuldig gebruik van onhelder taalgebruik problematisch. Door dit gebrek aan helderheid kunnen er dan ook geen adequate conclusies aan de analyse worden verbonden. Mitigerende maatregelen lijken op basis van een subjectief oordeel tot stand te zijn gekomen, aangezien er geen gebruik is gemaakt van een objectief raamwerk.

Ten derde is geëvalueerd in welke mate de onderdelen met integraliteit zijn behandeld. Een groot aantal factoren en actoren van invloed is maar zeer beperkt meegewogen in de veiligheidsanalyse. De analyse van risico's op basis van relevante factoren en actoren ontbreekt volledig. Van de mogelijke mitigerende maatregelen is bovendien slechts een beperkt deel opgenomen in het rapport. De gebruikte bronnen zijn echter wel divers in achtergrond en hebben een hoge mate van kwaliteit. Er bestaat dan ook een opvallende inconsistentie tussen de integraliteit van het bronmateriaal enerzijds en de analyse en mitigerende maatregelen anderzijds.

Concluderend heeft het gebrek aan structuur waarbinnen de veiligheidsanalyse heeft plaatsgevonden een grote beperkende invloed gehad op de objectiviteit en integraliteit. De analyse heeft verschillende subjectieve kwetsbaarheden en is bovendien incompleet. Hierdoor zijn de relevante veiligheidsrisico's en bijbehorende mitigerende maatregelen onvoldoende geschetst. De veiligheidsanalyse in totaliteit is dan ook zeer beperkt in kwaliteit.

Het is hierbij belangrijk om aan te merken dat Atradius DSB niet het procedurele mandaat noch de expertise heeft om veiligheidsrisico's en mitigerende maatregelen te beoordelen. De kwaliteit van de analyse is hier voor een belangrijk deel door beïnvloed.

## BEOORDELING VAN DE ONDERLIGGENDE BRONNEN

Tijdens dit onderzoek zijn ook de onderliggende bronnen beoordeeld die door Atradius DSB zijn gebruikt bij het proces omtrent het afgeven van de exportkredietverzekering. Hierbij zijn enkel de veiligheidsanalyses beoordeeld die als hoofddoel hebben om de veiligheidssituatie van het LNG-project te analyseren en die uitgevoerd zijn door organisaties die gespecialiseerd zijn in het uitvoeren van dergelijke analyses.

Ten behoeve van het onderzoek zijn de onderliggende analyses onderverdeeld in twee categorieën. De eerste categorie betreft analyses die door Atradius DSB zijn gebruikt bij het opstellen van het acceptatievoorstel. In totaal zijn er drie veiligheidsanalyses die voldoen aan bovenstaande eisen; twee rapportages van S-RM, de veiligheidsadviseur van voormalig projectleider Anadarko, en één rapportage van de huidige projectleider TotalEnergies.

De tweede categorie betreft analyses die door Atradius DSB zijn gebruikt in de periode tussen het afgeven van de dekkingstoezegging en het afgeven van de verzekeringspolissen. In totaal voldoen twee veiligheidsanalyses aan deze criteria, namelijk twee rapportages Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

### Acceptatievoorstel

De conclusie van de beoordeling van de onderliggende veiligheidsrapportages die door Atradius DSB gebruikt zijn, is tweeledig. Allereerst zijn de analyses van de besproken factoren, actoren en mitigerende maatregelen in de rapportages van hoge kwaliteit. De veiligheidsexpertise van de specialisten van S-RM en TotalEnergies komt in de rapportages duidelijk naar voren.

**VERTROUWELIJK**

Proximities concludeert echter dat de analyses minder geschikt zijn als onderliggende bron voor het analyseren van de veiligheidssituatie in Mozambique in het kader van de exportkredietverzekering. Dit komt doordat er beperkingen zijn omtrent de actualiteit van informatie, de objectiviteit van de auteurs, en de integraliteit van de behandelde onderwerpen.

Ten eerste dateren de twee analyses van S-RM van achttien en tien maanden voordat het acceptatievoorstel is uitgebracht. Hierdoor was de informatie tijdens het uitbrengen van het acceptatievoorstel verouderd. Dit is echter niet het geval voor de rapportage van TotalEnergies. Het CBSP van de projectleider dateert van twee maanden voor het uitbrengen van het acceptatievoorstel. Bovendien heeft TotalEnergies na het uitkomen van het voorstel door Atradius DSB ook nog veiligheidsupdates geleverd, die reiken tot maart 2021.

Daarnaast zijn de analyses van S-RM en TotalEnergies opgesteld door actoren die in hoofdstuk 6.3 zijn beoordeeld als partijen met respectievelijk een groot en vitaal belang bij het afgeven van de exportkredietverzekering. Daarnaast zijn de onderliggende analyses niet opgesteld met als doel een om de veiligheidssituatie in Mozambique en de projectomgeving uitgebreid te analyseren. Hierdoor blijven veel onderwerpen en mitigerende maatregelen onbesproken die wel relevant zouden zijn voor een dergelijke analyse.

### Verzekeringopolissen

In het onderdeel 'verzekeringopolissen' heeft Proximities de veiligheidsanalyses beoordeeld die door Atradius DSB gebruikt zijn als bronnen voor het beoordelen van de veiligheidssituatie in de periode tussen het uitbrengen van het acceptatievoorstel en het afgeven van de verzekeringopolissen. De conclusie van deze beoordeling is tweeledig en komt overeen met de beoordeling van de bronnen die gebruikt zijn bij het opstellen van het acceptatievoorstel.

Ten eerste varieert de mate van structuur, objectiviteit, en integraliteit in de veiligheidsanalyse van afwezig tot compleet. Echter, zijn de analyses van actoren, factoren, en mitigerende maatregelen die wel op significant tot complete wijze besproken worden, van hoge kwaliteit. Hierbij komt de veiligheidsmaatregelen van de commerciële bedrijfsinformatie naar voren.

Ten tweede worden de fysieke veiligheidsmaatregelen in de documenten beoordeeld aan de hand van internationale standaarden. Hiermee wordt een duidelijk inzicht gegeven in de geschiktheid van de genomen maatregelen ten opzichte van internationale standaarden en op welke wijze deze verbeterd kunnen worden.

Desalniettemin zijn door Proximities dezelfde hiaten geconstateerd als tijdens de beoordeling van de onderliggende bronnen van het acceptatievoorstel. Dit houdt in dat zowel de bronvermelding als de integraliteit van de besproken factoren en mitigerende maatregelen zeer beperkt is. Hierbij moet vermeld worden dat bronvermelding niet gebruikelijk is in dergelijke veiligheidsrapportages. Omwille van bijvoorbeeld bronbescherming wordt in de veiligheidssector vaker gekozen om bronvermelding achterwege te laten.

Bovendien is het totaal aantal behandelde onderwerpen zeer beperkt. In de documenten wordt voornamelijk aandacht besteed aan het onderwerp 'veiligheid' en mitigerende maatregelen inzake het fysieke domein. De overige factoren en domeinen van mitigerende maatregelen komen op een zeer beperkte wijze aan bod.

Hierbij is het belangrijk om aan te geven dat de reikwijdte van de werkzaamheden van de commerciële bedrijfsinformatie met de financiële instellingen, waaronder Atradius DSB, is opgesteld. Zoals in de interviews tussen Proximities en medewerkers van de financiële afdeling van Atradius DSB naar voren is gekomen, vermeld in paragraaf 9.2, benadert de financiële afdeling van de verzekeraar veiligheidsrisico's in verhouding tot het kredietrisico terwijl de MVO-desk vanuit een milieu- en sociaal perspectief beoordeelt. Voor de financiële afdeling wordt, in andere woorden, de volgende vraag beantwoord: brengen veiligheidsrisico's de terugbetaling van de lening in gevaar?



Vanuit dit perspectief is het gebrek aan integraliteit van de rapportage **vertroouwelijke bedrijfsinformatie** niet acceptabel. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de terugbetaling van de lening niet in gevaar kwam indien de fysieke veiligheidsmaatregelen voldeden aan de internationale standaard.

Tijdens de beoordeling van de relevante beleidsstukken en MVO-bijlage in het Beleidshandboek, evenals gedurende de interviews van Proximities met de overige betrokken medewerkers van Atradius DSB en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën, zijn additionele perspectieven naar voren gekomen. Dit betreft een milieu- en sociaal perspectief alsmede de reputatie van de Staat. Wanneer deze perspectieven in ogenschouw genomen worden, kan geconcludeerd worden dat het gebrek aan integraliteit wel degelijk relevant is. Hoewel het onderwerp 'mensenrechten' bijvoorbeeld wel behandeld is in het kader van het sociale perspectief in de **vertroouwelijke bedrijfsinformatie** rapportage, is het perspectief van potentiële reputatieschade voor de Nederlandse Staat niet meegewogen.

## LESSONS LEARNED

Eén van de drie hoofddoelen van deze rapportage is het identificeren van 'lessons learned' in het analyse-, beoordelings-, en besluitvormingsproces. De geïdentificeerde lessons learned worden hieronder gestructureerd aan de hand van voorgestelde procedurele verbeteringen alsmede verbeteringen in de uitvoering.

### Procedureel

#### *1: Definieer als Verzekerscomité expliciet de relevantie van de veiligheidssituatie voor een exportkredietverzekering*

Tijdens deze review is gebleken dat de leden van het Verzekerscomité vanuit verschillende perspectieven naar de veiligheidssituatie kijken. Hoewel verschillende perspectieven en expertises bijdragen aan een adequate veiligheidsbeoordeling, is het belangrijk dat de betrokken partijen op één lijn zitten met betrekking tot de relevantie van de veiligheidssituatie voor het afgeven van een exportkredietverzekering. Hierbij is het belangrijk dat expliciet vastgelegd wordt op welk moment in het proces en op welke wijze de veiligheidssituatie beoordeeld wordt alsmede welke invloed dit heeft op de besluitvorming.

#### *2: Leg de beoordeling van de veiligheidssituatie vast in alle van toepassing zijnde procedures*

Tijdens de beoordeling van Proximities is geconcludeerd dat de bestaande procedures op dit vlak ontoereikend zijn. Hierdoor is het is het mandaat alsmede de rollen, taken, en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen, en specifiek van Atradius DSB als adviseur aan de Staat, gelimiteerd.

Tijdens het schrijven van het acceptatievoorstel van Atradius DSB, heeft deze procedurele limitatie geleid tot een veiligheidsanalyse gemaakt door een organisatie die hiervoor gemandateerd noch geëquipeerd is. Aan de hand van de procedurele vastlegging kan dit in toekomstige situaties voorkomen worden.

#### *3: Maak een werkinstructie voor het beoordelen van de veiligheidssituatie*

Wanneer de relevantie van de veiligheidssituatie voor een exportkredietverzekering gedefinieerd is en de wijze waarop deze beoordeeld zal worden procedureel vastgelegd is, is het belangrijk dat de veiligheidsanalyse in het acceptatievoorstel van Atradius DSB hierop aansluit. Derhalve wordt geadviseerd een werkinstructie te maken voor het uitvoeren van de analyse.

Om de kloven in de veiligheidsexpertise van de betrokken actoren te dichten tijdens het opstellen van de werkinstructie, adviseert Proximities om een werkgroep samen te stellen waarin partijen die wel over een dergelijke expertise beschikken een rol spelen. Dit kunnen zowel publieke als private partijen betreffen. Op deze manier beschikt de werkgroep over zowel uitgebreide kennis en ervaring op het gebied van exportkredietverzekeringen als expertise over veiligheidsvraagstukken. Een globale opzet voor de benodigdheden van een dergelijke instructie worden in Hoofdstuk 20 omschreven.

## Uitvoering

*4: Creëer vanaf start proces een onafhankelijke informatiepositie op het gebied van veiligheid*

Tijdens de uitvoering is in een te laat stadium gebruikt gemaakt van onafhankelijke partijen met een specifieke veiligheidsexpertise. Proximities adviseert om, indien relevant, deze expertise tijdens het acceptatievoorstel aan de Staat in te schakelen. Op deze manier wordt de veiligheidsexpertise meegenomen in het advies van Atradius DSB aan de Staat.

Wanneer voor het analyseren van relevante aspecten van het acceptatievoorstel externe informatiebronnen worden gebruikt, dient daarnaast de onafhankelijkheid van deze actoren aan de hand van vooraf afgesproken criteria gewaarborgd te worden. Proximities adviseert om in ieder geval de volgende criteria in overweging te nemen:

- De externe consultant heeft geen organisatorische en/of financiële banden met de projectleider en/of overige sponsors van het project. Dit betreffen zowel directe banden als indirecte banden via de eigenaars- en zeggenschapsstructuur van de consultant.
- De externe consultant heeft geen organisatorische en/of financiële banden met subcontractors en/of afnemers van het project. Dit betreffen zowel directe banden als indirecte banden via de eigenaars- en zeggenschapsstructuur van de consultant.

*5: Verzeker dat de externe bronnen alle relevante perspectieven over de veiligheidssituatie in ogenschouw nemen.*

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de externe veiligheidsadviseurs tijdens hun onderzoek niet alle onderwerpen hebben beoordeeld die relevant kunnen zijn voor het afgeven van de exportkredietverzekering. Een belangrijke reden hiervoor is het gebrek aan eenduidigheid omtrent de relevantie van de veiligheidsrisico's binnen het Verzekeringscomité. Nadat de relevantie is gedefinieerd en er eenduidigheid is gecreëerd, dienen alle relevante perspectieven in de opdracht- en doelstelling van de externe veiligheidsadviseur meegenomen te zijn.

Hiervoor is het belangrijk dat deze de structuur en behandelde onderwerpen van de nader op te stellen werkinstructie volgt. Zoals aangegeven wordt aanbevolen om de werkinstructie op te stellen in een integrale werkgroep waarbij de betrokken actoren met ervaring en expertise op het gebied van exportkredietverzekeringen worden ondersteund door partijen met veiligheidsexpertise.

Proximities adviseert om in ieder geval de invloed van veiligheidsrisico's op de relevante perspectieven die tijdens deze review zijn geïdentificeerd onderdeel te laten zijn van de opdrachtstelling. Dit betreft de invloed van veiligheidsrisico's op het kredietrisico, milieu-, en sociale risico's, en het reputatierisico van de Nederlandse Staat.

*5: Maak in hogere mate gebruik van lokale kennis*

Organisaties en personen met een relevante aanwezigheid in het projectgebied zijn cruciaal voor het duiden van de lokale situaties. Met name organisaties en personen met een oorspronkelijke aanwezigheid zijn uitstekend in staat incidenten en trends te duiden en te onderscheiden wanneer deze afwijkend zijn van het normbeeld.

Hoewel de ambassade en lokale NGO's een rol hebben gespeeld als informatiebronnen tijdens het proces, hebben medewerkers van beide actoren aangegeven zich niet voldoende gehoord gevoeld te hebben.



# Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
1. Algemene introductie.....	9
2. Introductie: Onderzoeksvraag 1.1 .....	13
3. Exportkredietverzekering.....	16
4. Reconstructie .....	19
5. Beoordeling procedures.....	32
6. Beoordeling uitvoering .....	45
7. Conclusie: Onderzoeksvraag 1.1 .....	67
8. Introductie: Onderzoeksvraag 1.2 .....	73
9. Veiligheid vanuit een exportkredietverzekeringperspectief .....	77
10. Structuur .....	79
11. Objectiviteit .....	83
12. Integraliteit.....	92
13. Conclusie: Onderzoeksvraag 1.2 .....	111
14. Introductie: Onderzoeksvraag 2.1A.....	114
15. Analyse: Onderzoeksvraag 2.1A .....	116
16. Conclusie: Onderzoeksvraag 2.1A.....	122
17. Introductie: Onderzoeksvraag 2.1B.....	125
18. Analyse: Onderzoeksvraag 2.1B .....	127
19. Conclusie: Onderzoeksvraag 2.1B.....	131
20. Lessons learned.....	134
21. Bibliografie .....	138
ANNEX A: Onderzoeksvraag 2.1A.....	144
ANNEX B: Onderzoeksvraag 2.1B.....	211
ANNEX C: Onderzoeksvraag 2.2.....	254

# 1. Algemene introductie

## 1.1 AANLEIDING

Op 24 maart 2021 werd de stad Palma in de noordelijke provincie Cabo Delgado in Mozambique ingenomen tijdens een gewelddadige aanval gepleegd door militanten van Ahlu Sunnah Wal Jama'a (ASWJ). Uiteindelijk hield de groepering de stad meer dan tien dagen in zijn macht. In deze periode vermoordden de militanten tientallen inwoners van de stad, waaronder medewerkers van het project, velen op extreem gewelddadige wijze.

In de twee dagen na de aanval op Palma (25 en 26 maart 2021) gaf Atradius DSB namens de Nederlandse Staat twee verzekeringspolissen af aan Van Oord en Standard Chartered Bank. Dit gebeurde op basis van de voorwaarden in een dekkingstoezegging gedaan op 1 juli 2020. Deze verzekeringspolissen waren gerelateerd aan een LNG-project in Cabo Delgado, Mozambique. De projectlocatie, die ongeveer 10 kilometer zuidwest van Palma lag, was zelf geen doelwit tijdens de aanval van ASWJ. Hoewel in de eerste dagen na de aanval door projectverantwoordelijke TotalEnergies aangegeven werd dat de projectlocatie veilig was, heeft het bedrijf op 2 april 2021 al zijn personeel van de projectlocatie geëvacueerd, waarna het project op basis van force majeure op 30 april 2021 stil werd gelegd.

Naar aanleiding van de verslechterende veiligheidssituatie zijn door verschillende partijen in de Tweede Kamer vragen gesteld over het afgeven van de exportkredietverzekering voor het LNG-project in Mozambique. In het commissiedebat exportkredietverzekeringen van 9 december 2021 heeft de toenmalige staatssecretaris van het ministerie van Financiën de toezegging gedaan om in overleg met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een onafhankelijke review uit te laten voeren. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft, in overeenstemming met het ministerie van Financiën, Proximities de opdracht gegeven deze review uit te voeren.

Het onderzoek heeft zich op de volgende – door de opdrachtgever vastgestelde – onderzoeksvragen gericht:<sup>9</sup>

1. Welke mogelijke lessen kunnen volgens de onderzoeker worden getrokken door Atradius DSB en/of de Staat? Zijn er zaken in het analyse- en beoordelingsproces en de daaropvolgende besluitvorming die volgens de onderzoeker kunnen worden verbeterd? Hoe en door wie?
2. Hoe beoordeelt de onderzoeker de op verzoek van Atradius DSB opgestelde veiligheidsanalyse? De onderzoeker wordt daarbij gevraagd een nadere beoordeling te geven van de in de veiligheidsanalyse beschreven veiligheidsrisico's en mitigerende maatregelen (van het project en de Mozambikaanse overheid) om het project en de projectomgeving te beschermen.

Na het opleveren van de 1.0-versie van het rapport, hebben de opdrachtgevers twee aanvullende onderzoeksvragen gesteld. Dit betreffen de volgende vragen:

- 2.1a Hoe beoordeelt Proximities de veiligheidsanalyses die gebruikt zijn door Atradius DSB als bronnen voor de voorlegging aan de Staat op basis waarvan een positief advies is afgegeven
  - a. Hierbij zal elke individuele bron onderworpen worden aan het raamwerk van Proximities waarin beoordeeld wordt op structuur, integraliteit, en objectiviteit.

<sup>9</sup> Terms of reference voor de onafhankelijke review naar de beoordeling van de veiligheidssituatie bij de exportkredietverzekering verstreking voor het LNG project in Mozambique, 2022.



- 2.1b Hoe beoordeelt Proximities de veiligheidsanalyses die zijn gebruikt door Atradius DSB en de Staat in de periode tussen het afgeven van de dekkingstoezegging en het afgeven van de polis.
- a. Hierbij zal elke individuele bron onderworpen worden aan het raamwerk van Proximities waarin beoordeeld wordt op structuur, integraliteit, en objectiviteit.

## 1.2 DOEL

Het doel van deze onafhankelijke review naar de beoordeling van de veiligheidssituatie bij de exportkredietverzekering verstrekking voor het LNG-project in Mozambique is:<sup>4</sup>

1. Het onderzoeken en analyseren van het proces van de totstandkoming van het advies van ADSB en de ministeries, alsmede de uiteindelijke toekenning van de exportkredietverzekering. Hierin zal ook gekeken worden naar het identificeren van mogelijke verbeteringen in het analyse- en beoordelingsproces, en de daaropvolgende besluitvorming omtrent de verstrekking van exportkredietverzekeringen. Dit betreft de procesevaluatie.
2. Het analyseren en waarderen van de beoordeling van de veiligheidssituatie die de grondslag vormt van het ADSB advies aan de ministeries (voorlegging aan de Staat) met de nadruk op de in de veiligheidsanalyse beschreven veiligheidsrisico's en mitigerende maatregelen (van het project en de Mozambikaanse overheid) om het project en de projectomgeving te beschermen. Dit betreft de inhoudelijke evaluatie.
3. Het analyseren en waarderen van de beoordeling van de onderliggende analyses van de veiligheidssituatie die door Atradius DSB zijn gebruikt tijdens:
  - a. het beoordelen van de veiligheidssituatie in het kader van het acceptatievoorstel aan de Staat
  - b. de periode tussen het afgeven van de dekkingstoezegging en het afgeven van de polissen.
4. Het identificeren van mogelijke lessen die kunnen worden getrokken door ADSB en/of de Staat in het analyse- en beoordelingsproces en de daaropvolgende besluitvorming.

De rapportage is aan de hand van de vier bovengenoemde doelen ingedeeld:

- Het eerste onderdeel beoordeelt het proces omtrent het afgeven van de exportkredietverzekering.
- Het tweede onderdeel analyseert en waardeert de beoordeling van de veiligheidssituatie die de grondslag vormt van het advies van Atradius DSB aan de Staat, namelijk de veiligheidsanalyse in het acceptatievoorstel van de verzekeraar.
- Het derde onderdeel evalueert de onderliggende analyses van de veiligheidssituatie die door Atradius DSB zijn gebruikt tijdens:
  - het beoordelen van de veiligheidssituatie in het kader van het acceptatievoorstel aan de Staat
  - de periode tussen het afgeven van de dekkingstoezegging en het afgeven van de polissen.
- Het vierde onderdeel bespreekt de lessen die getrokken kunnen worden op basis van de beoordelingen van het proces en het analyseproduct.

## 1.3 KWALITATIEVE TOETSING

De beoordeling in dit rapport is gebaseerd op kwalitatieve toetsing van de experts van Proximities. Per behandeld onderdeel in dit onderzoek zijn verschillende kwaliteitsnormen vastgesteld. Deze normen worden in de relevante hoofdstukken nader besproken. In het onderzoek is aan de hand van kritische analyse getoetst in welke mate de vereiste norm aanwezig is.

<sup>4</sup> Proximities. "Proximities | Onafhankelijke Review naar de Beoordeling van de Veiligheidssituatie in Mozambique | Voorstel | ministerie van Buitenlandse Zaken | 19 mei 2020 | v1.4." 2022, 2.

De kwalitatieve toetsing is gestructureerd op basis van een vijfpuntschaal. Proximities heeft gekozen voor een vijfpuntschaal om voldoende balans te houden tussen ruimte voor nuancering en het behoud van helderheid van de beoordeling. Hieronder wordt weergegeven wat met elke kwalificatie bedoeld wordt:

#	Kwalificatie	Uitleg
1	Afwezig	De norm is op het betreffende (sub)onderdeel <u>niet</u> van toepassing.
2	Zeer beperkt	De norm is op het betreffende (sub)onderdeel in <u>zeer kleine mate</u> van toepassing.
3	Enigszins	De norm is op het betreffende (sub)onderdeel in <u>enige mate</u> van toepassing.
4	Significant	De norm is op het betreffende (sub)onderdeel in <u>aanzienlijke mate</u> van toepassing.
5	Compleet	De norm is op het betreffende (sub)onderdeel <u>zeer ruime mate</u> van toepassing.

### 1.4 PROXIMITIES EN HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Het uitvoeren van deze onafhankelijke review omtrent het LNG-project in Cabo Delgado is niet de enige opdracht die Proximities uitvoert voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Momenteel heeft Proximities een samenwerkingsovereenkomst met de Directie Veiligheid, Crisisbeheersing, en Integriteit. Daarnaast heeft Proximities in 2021 een onderzoek uitgevoerd voor de Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten omtrent mogelijke banden tussen de Palestijnse non-gouvernementele organisatie (ngo) Union of Agricultural Workers Committee (UAWC), en het Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP).

De onafhankelijkheid van Proximities tijdens deze review is op de volgende manieren gewaarborgd. Ten eerste zijn de bovengenoemde directies niet direct organisatorisch verbonden met de huidige opdrachtgever, namelijk de Directie Internationaal Ondernemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De Directie Internationaal Ondernemen valt namelijk onder de Directeur-Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen terwijl de Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten en de Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit onder respectievelijk de Directeur-Generaal Politieke Zaken en de Secretaris-Generaal vallen.

Proximities heeft daarnaast niet eerder projecten uitgevoerd voor de Directie Internationaal Ondernemen, noch voor de overige direct betrokken partijen, (Afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie van het ministerie van Financiën en Atradius DSB). Tevens heeft Proximities geen relatie met de indirect betrokken actoren die tijdens het proces als informatiebron zijn gebruikt.

Ten tweede wordt de onafhankelijkheid van Proximities op contractuele wijze bevorderd. In het contract tussen Proximities en het ministerie van Buitenlandse Zaken is expliciet vastgelegd dat de opdracht een onafhankelijke review betreft. Deze waarborging is daarnaast ook procesmatig uitgewerkt. Hoewel de opdrachtgever de mogelijkheid tot revisie op de conceptversie van het rapport heeft gekregen, is Proximities niet verplicht aanpassingen op de bevindingen door te voeren.

Enkel wanneer de bevindingen feitelijk onjuist waren, heeft Proximities de voorgestelde aanpassingen doorgevoerd. Feitelijke onjuistheden betreffen afwijkingen van bevindingen van Proximities die door de opdrachtgever op feitelijke wijze en onderbouwd met onafhankelijke bronnen aangetoond kunnen worden. Tenslotte heeft Proximities nooit eerder werkzaamheden uitgevoerd in het kader van het LNG-project in Cabo Delgado, Mozambique. Hierdoor bestaat geen betrokkenheid met het project noch is er een belang in de voortgang van de werkzaamheden.



# **ONDERZOEKSVRAAG 1**

## **PROCESMATIGE REVIEW**

## 2. Introductie: Onderzoeksvraag 1.1

### 2.1 ONDERDELEN VAN BEOORDELING

In het eerste gedeelte van deze rapportage wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:<sup>6</sup>

1. Welke mogelijke lessen kunnen volgens de onderzoeker worden getrokken door Atradius DSB en/of de Staat? Zijn er zaken in het analyse- en beoordelingsproces en de daaropvolgende besluitvorming die volgens de onderzoeker kunnen worden verbeterd? Hoe en door wie?

Om tot een antwoord op de eerste onderzoeksvraag te komen is de beoordeling van de veiligheidssituatie bij de exportkredietverzekering-verstrekking op procesmatig niveau geëvalueerd. De procesmatige beoordeling van het exportkredietverzekering-verstrekkingproces is uitgevoerd in twee onderdelen, namelijk de gehanteerde procedures en beleidsstukken, en de uitvoering van het proces.

Door zowel de procedures als de uitvoering van het proces te beoordelen, wordt onderzocht in welke onderdelen de verbeterpunten geïdentificeerd kunnen worden.

#### Gehanteerde procedures en beleidsstukken

Om het proces adequaat te kunnen beoordelen, is het belangrijk om de gehanteerde procedures en beleidsstukken te onderzoeken. Op deze manier kunnen de verantwoordelijkheden, taken, en rollen van de betrokken actoren geïdentificeerd worden.

Tijdens deze review zijn de gehanteerde procedures en beleidsstukken getoetst op de mate van inclusie van veiligheidsaspecten, de waarborging van een objectieve beoordeling van de veiligheidssituatie, en de naleving van de procedures. Deze toetsing is in Hoofdstuk 4 uitgewerkt.

Door gehanteerde procedures en beleidsstukken aan de hand van deze criteria te beoordelen, wordt onderzocht of de betrokken actoren procedureel verplicht waren een veiligheidsbeoordeling uit te voeren en in hoeverre de procedures ondersteuning boden voor het uitvoeren van een dergelijke analyse.

#### Uitvoering van het proces

Naast het beoordelen van de procedures en beleidsstukken is ook de uitvoering van het proces beoordeeld. Op deze manier wordt onderzocht of mogelijke verbeterpunten geïdentificeerd kunnen worden tijdens het proces.

De uitvoering van het proces is beoordeeld voor wat betreft de veiligheidsexpertise en lokale kennis van de betrokken actoren alsmede hun onafhankelijkheid. Deze toetsing is in Hoofdstuk 5 uitgewerkt.

### 2.2 ONDERZOEKSMETHODES

Om de toetsing uit te voeren is zowel schriftelijk als mondeling informatie verzameld. Relevante schriftelijke informatie is opgevraagd bij Atradius DSB, het ministerie van Financiën en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Tevens hebben deze organisaties een lijst samengesteld van betrokken personen. Aan de hand van deze lijst zijn in totaal 22 interviews gehouden. Dit betreft medewerkers van:

---

<sup>6</sup> Terms of reference voor de onafhankelijke review naar de beoordeling van de veiligheidssituatie bij de exportkredietverzekeringverstreking voor het LNG project in Mozambique, 2022.



- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Internationaal Ondernemen, Directie Sub-Sahara Afrika, Nederlandse ambassade in Maputo
- Ministerie van Financiën, Afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie
- Atradius DSB
- TotalEnergies<sup>6</sup>
- Van Oord
- Overige betrokken exportkredietverzekeraars en financiële instellingen, namelijk<sup>7</sup>:
  - SACE (Italiaanse exportkredietverzekeraar)
  - ECIC (Zuid-Afrikaanse exportkredietverzekeraar)
- |                                   |
|-----------------------------------|
| Vertrouwelijke bedrijfsinformatie |
|-----------------------------------|
- RINA (milieu- en sociale consultant van de exportkredietverzekeraars en financiële instellingen)
- Milieudefensie (betrokken vanuit maatschappelijk middenveld)
- Both Ends (betrokken vanuit maatschappelijk middenveld)

De volgende partijen hebben om verschillende redenen, zoals geheimhoudingsplichten, lopende gerechtelijke procedures of beleid omtrent verzoeken voor toegang tot informatie, aangegeven niet te willen en/of kunnen meewerken aan de review:

- White & Case (juridische consultant van de exportkredietverzekeraars en financiële instellingen en overige uitlenende instellingen)
- UKEF (Britse exportkredietverzekeraar)
- USEXIM (Amerikaanse exportkredietverzekeraar)
- African Development Bank (tevens als uitlenende partij betrokken)

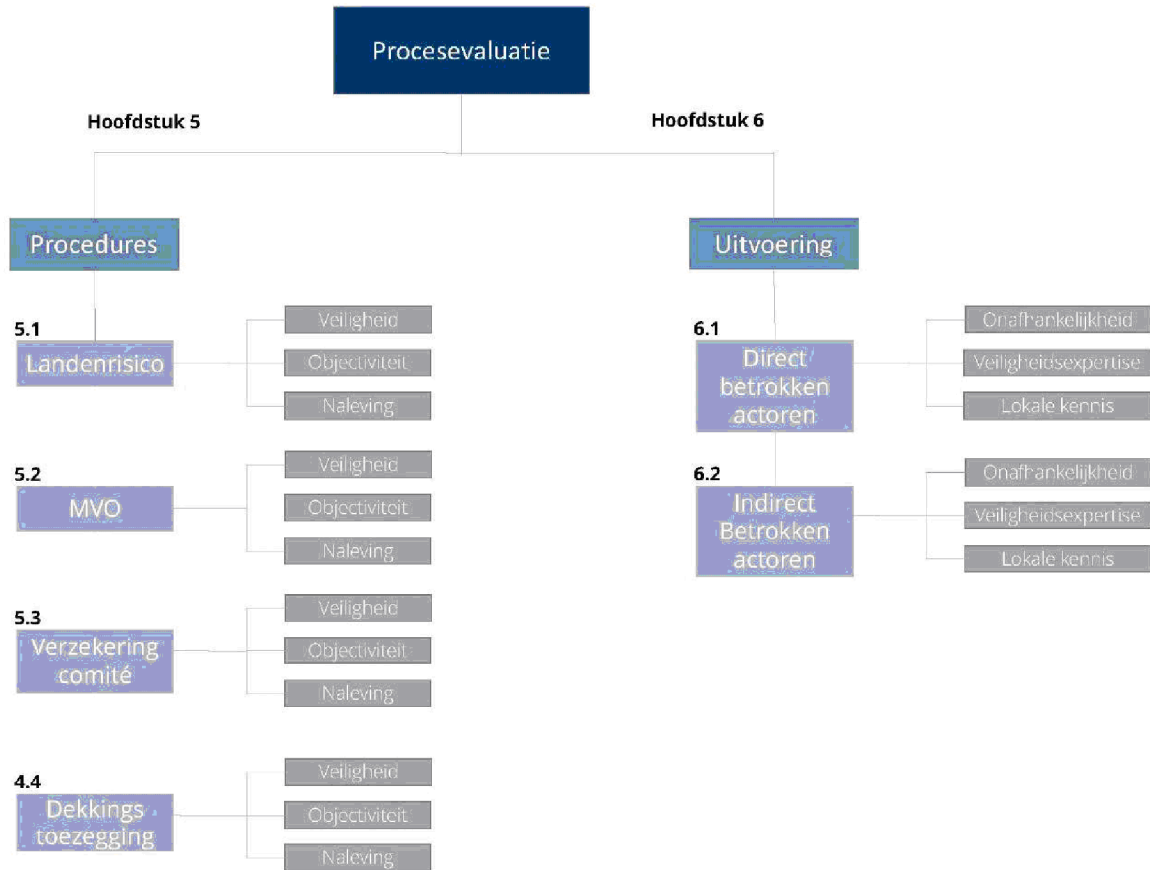
## 2.3 LEESWIJZER

Hieronder volgt een beknopte leeswijzer voor de rapportage.

- In Hoofdstuk 3 wordt een korte uitleg gegeven over exportkredietverzekeringen
- In Hoofdstuk 4 wordt het verstrekingsproces van de exportkredietverzekering gereconstrueerd
- In Hoofdstuk 5 en 6 wordt de evaluatie van het proces uitgevoerd. De evaluatie is hieronder schematisch weergegeven
- In Hoofdstuk 7 wordt de conclusie van de procesevaluatie gegeven
- In Hoofdstuk 8 is een bibliografie opgenomen

<sup>6</sup> Het interview is op voorwaarde van TotalEnergies schriftelijk afgelegd.

<sup>7</sup> De betrokken ECAs en financiële instellingen wordt gezamenlijk 'de lendersgroep' genoemd.





## 3. Exportkredietverzekering

### 3.1 WAT IS EEN EXPORTKREDIETVERZEKERING?

Een exportkredietverzekering is een verzekering waarmee de Nederlandse Staat betalingsrisico's van exporttransacties en buitenlandse investeringen door Nederlandse bedrijven verzekert. Hierbij is geen sprake van subsidies of andere overheidssteun. De exportkredietverzekering is bedoeld voor transacties die niet op de particuliere kredietverzekeringsmarkt te verzekeren zijn. Dit zijn bijvoorbeeld transacties met een lange krediettermijn, een grote omvang of die plaatsvinden in een hoog-risico land.<sup>8</sup>

Het doel van de exportkredietverzekering is het bevorderen van Nederlandse export naar en investeringen in het buitenland. Een belangrijke voorwaarde voor het afgeven van een exportkredietverzekering is dan ook dat een voldoende Nederlands belang vertegenwoordigd moet worden.<sup>9</sup>

### 3.2 WELKE PARTIJEN ZIJN BETROKKEN?

Binnen de Nederlandse overheid is de minister van Financiën in overeenstemming met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijk voor exportkredietverzekeringen. Atradius DSB voert namens de Staat alle relevante verzekeringstechnische aspecten uit. Daartoe behoort tevens de beoordeling van krediet-, MVO-, en compliance risico's. Hierin heeft Atradius DSB een volmacht om reguliere verzekeringsaanvragen met een kleinere omvang te behandelen. Alle andere aanvragen dienen ter besluit te worden voorgelegd aan beide ministeries op basis van een advies van Atradius DSB.

Binnen het ministerie van Financiën is de Afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie de afdeling die zich bezighoudt met exportkredietverzekeringen. De Directie Internationaal Ondernemen vervult dezelfde rol voor het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Voor het werk dat Atradius DSB namens de Nederlandse Staat uitvoert ontvangt het een vergoeding. Deze vergoeding bestaat uit een vaste en een variabele component. De variabele vergoeding is afhankelijk van de hoeveelheid premieontvangsten, recuperaties op private debiteuren, en schade-uitkeringen. Tevens is een servicebonus vastgesteld op basis van door de overheid gestelde doelen. In de afgelopen jaren zijn de door de overheid gestelde doelen grotendeels gericht geweest op het 'vergroenen' van de verzekering.<sup>10</sup>

### 3.3 HOE GAAT HET PROCES IN ZIJN WERKING?

Het verstrekingsproces van een exportkredietverzekering kan hoofdzakelijk in vier fasen onderverdeeld worden. Deze gefaseerde onderverdeling is door Proximities gemaakt en wordt binnen de Staat en Atradius DSB niet als zodanig gehanteerd.

1. **Beeldvorming.** Een exporteur doet een aanvraag voor een exportkredietverzekering bij Atradius DSB. Na het ontvangen van de aanvraag voor een exportkredietverzekering schrijft Atradius DSB een acceptatievoorstel voor de Nederlandse Staat als de transactie buiten de volmacht valt. In het acceptatievoorstel wordt de aanvraag beoordeeld op verscheidende risico's en een advies gegeven om de verzekering wel of niet af te geven.

<sup>8</sup> Atradius DSB. 'Exportkredietverzekering namens de Nederlandse overheid'. n.d, 2-3

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid, 10.

**VERTROUWELIJK**

2. **Oordeelsvorming:** Atradius DSB en de Staat bespreken het acceptatievoorstel in het Verzekeringscomité. Het Verzekeringscomité is bedoeld ter afstemming tussen de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken met betrekking tot alle aanvragen die Atradius DSB niet onder haar volmacht kan afdoen.
3. **Besluitvorming:** Na onderlinge afstemming tijdens het Verzekeringscomité wordt in uitzonderlijke gevallen en bij complexe voorleggingen een schriftelijk advies gegeven door de verantwoordelijke directies aan hun respectievelijke bewindspersonen. De besluitvorming in deze fase bestaat uit twee stappen. De eerste stap betreft het besluit van de directies van de betrokken ministeries om een positief of negatief advies te geven aan de bewindspersonen. De tweede stap is het besluit van de bewindspersoon om op basis van het advies een dekkingstoezegging of direct een polis af te geven namens de Nederlandse Staat.
4. **Uitvoering en controle:** In de dekkingstoezegging staan voorwaarden omschreven waaraan het project en de exporteur moeten voldoen alvorens de verzekeringspolis wordt afgegeven. In deze fase wordt door de betrokkenen bij het project gewerkt aan het voldoen aan deze voorwaarden. Tenslotte wordt door Atradius DSB beoordeeld of aan alle voorwaarden omschreven in de dekkingstoezegging is voldaan. Wanneer dit het geval is, is Atradius DSB juridisch verplicht de polis af te geven.

### 3.4 EXPORTKREDIETVERZEKERING VOOR HET LNG-PROJECT IN MOZAMBIQUE

Voor het LNG-project in Mozambique zijn door Atradius DSB twee verzekeringspolissen uitgereikt. Eén polis betreft een exporteurspolis aan Van Oord en de ander betreft een financieringspolis aan Standard Chartered Bank.

Aan de hand van de exporteurspolis worden de risico's die Van Oord als exporteur loopt gedekt. De werkzaamheden die Van Oord voor het project uitvoert, worden betaald uit de financiering verstrekt door Standard Chartered Bank.<sup>11</sup> De werkzaamheden die Van Oord voor het project uitvoert, vinden voornamelijk offshore plaats. Echter, een deel van de medewerkers verblijft wel aan land.

Volgens de toenmalige Staatssecretaris dekt de financieringspolis de volgende risico's af:

*"Een financieringspolis dekt het kredietrisico dat gelopen wordt door de financier, in dit geval Standard Chartered Bank, als rechtstreeks gevolg van: insolventie, moratorium, transferproblemen, conversieproblemen, force majeure, overheidsingrijpen en voortgezette non-betaling. In geval van schade wordt aan Standard Chartered Bank uitbetaald. Op dit moment is er vanwege de stillegging van het project nog niet getrokken onder de door Standard Chartered Bank verstrekte lening, daarom is er momenteel ook geen schade geleden onder de financieringspolis."*<sup>12</sup>

De waarde van de polissen is gelijk aan de maximale schade die geleden kan worden. In dit geval betreft dit een bedrag van USD 1.065.517.958, dat evenveel is als de maximale schade van de verzekeringspolis van Standard Chartered Bank. Het bedrag van de polis van Van Oord is beduidend lager, namelijk USD 211.017.522. Vanwege de stillegging van het project is niet getrokken onder de door Standard Chartered Bank verstrekte lening.<sup>13</sup> De Staat heeft dan ook geen financiële schade geleden als gevolg van het afgeven van de polissen.

Daarnaast is de Nederlandse Staat op twee andere manieren financieel beschermd. Ten eerste hebben de projectsponsors een voltooiingsgarantie van de bouw van het project afgegeven aan de betrokken exportkredietverzekeraars en financiële instellingen. Deze garantie houdt in dat de sponsors van het project garant staan voor de terugbetaling van de lening indien de bouw van het project niet voor de in de lening afgesproken deadline

<sup>11</sup> 'Vragen van het lid Van der Lee (GroenLinks) aan de Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Financiën over de exportkredietverzekering rond een groot gasproject in Mozambique'. Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2021, 1-2.

<sup>12</sup> Ibid, 2.

<sup>13</sup> Ibid, 1-2.



**VERTROUWELIJK**

voltooid wordt. Schade als gevolg van het niet voltooiën van deze fase kan dus verhaald worden op de sponsors van het project.

Verder is de Nederlandse Staat ook na het uitreiken van de polis deels beschermd tegen financiële schade door contractuele voorwaarden. Het project moet namelijk voor elke additionele trekking onder de lening voldoen aan een set van conditions precedent. Indien sprake is van een force majeure situatie, is het niet mogelijk onder de lening te trekken. Om deze reden is tot op heden (oktober 2022) dan ook geen enkele keer getrokken onder de verstrekte lening van Standard Chartered Bank die door Atradius DSB is verzekerd.

## 4. Reconstructie

Hieronder volgt een reconstructie van de ontwikkelingen en gebeurtenissen die leidden tot het afgeven van de twee exportkredietverzekeringsspolissen voor het LNG-project in Mozambique. Bij de reconstructie is voornamelijk gefocust op de veiligheidssituatie.

### 4.1 BEELDVORMING – ATRADIUS DSB SCHRIJFT ACCEPTATIEVOORSTEL

**Mei 2017 – 13 mei 2020** - *Atradius DSB schrijft MVO-beoordeling, landenrisico, en landenbeleid Mozambique*

Na aanvraag voor een exportkredietverzekering van Van Oord is Atradius DSB in mei 2017 begonnen met het schrijven van een acceptatievoorstel. Met betrekking tot de veiligheidssituatie zijn de MVO-beoordeling, en het landenrisico alsmede het daaruit voortvloeiende landenbeleid relevant.

De milieu- en sociale beoordeling is tussen mei 2017 en april 2020 uitgevoerd door Atradius DSB. Ten behoeve van deze uitvoering zijn bezoeken gebracht aan de projectlocatie en zijn verschillende informatiebronnen geraadpleegd. In totaal hebben medewerkers van Atradius DSB drie keer een bezoek gebracht aan Mozambique, namelijk in juni 2017, december 2018, en juli 2019. In 2017 en 2019 zijn de Atradius DSB-reizigers ook daadwerkelijk op de projectlocatie in Cabo Delgado geweest. Het bezoeken van de projectlocatie was in 2018 niet mogelijk door de veiligheidssituatie.<sup>14</sup>

Atradius DSB en de Nederlandse ambassade in Maputo hebben verschillende informatie gegeven over de mate waarin de bezoeken van de verzekeraar afgestemd waren met de ambassade. Volgens de Nederlandse ambassade in Maputo zijn deze projectbezoeken niet afgestemd terwijl Atradius DSB aangeeft dat uitgevraagd is aan de ambassade of het veilig genoeg was om naar Mozambique te reizen.

Tijdens de bezoeken aan de projectlocaties in 2017 en 2019 is de projectlocatie bekeken en zijn gesprekken gevoerd met lokale stakeholders, zoals medewerkers, bewoners van het omliggende gebied en lokale NGO's. Tijdens de gesprekken met lokale stakeholders zijn verschillende veiligheidsrisico's omtrent het project aangekaart door deze lokale stakeholders. Dit betrof onder andere het risico van in-migratie naar de omliggende regio als gevolg van het LNG-project en de sociale ontwrichting die het project met zich zou kunnen brengen. Daarnaast werd gesproken over het gebruik van beveiligers, de veiligheidsrisico's van werken op de bouwplaats en veilig reizen van en naar het project.<sup>15</sup>

Tijdens het uitvoeren van de milieu-, en sociale due diligence is gebruikt gemaakt van de diensten van juridisch adviseur White & Case en milieu- en sociale consultant RINA. Het gebruik van externe consultants is gebruikelijk tijdens grootschalige projecten als het LNG-project in Mozambique.<sup>16</sup> White & Case heeft de betrokken exportkredietverzekeraars en financiële instellingen richting het project vertegenwoordigd terwijl RINA een milieu-, en sociaal due diligence rapport heeft gemaakt.

Voornamelijk milieu-, en sociale consultant RINA vervulde een belangrijke rol voor de MVO-beoordeling. In de rapportage oordeelde het consultancybureau dat het project een goede positie had om te kunnen voldoen aan de gehanteerde IFC Performance Standards. Deze beoordeling kwam tot stand op basis van een schriftelijke controle op projectplannen, studies, en effectvoorspellingen. Hierdoor concludeerde RINA – met inachtneming van de resterende openstaande acties die opgenomen zijn in het milieu- en sociale actieplan (ESAP) – dat het

<sup>14</sup> Anoniem, Anoniem. 'Mvo deel voorlegging MozLNG\_2020 definitief voor VC 12 mei'. Atradius DSB. Rapport. 2020, 13-14.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

**VERTROUWELIJK**

project in essentie voldeed aan de vereisten van de betrokken exportkredietverzekeraars en financiële instellingen.<sup>17</sup>

Naast het gebruik van externe consultants heeft Atradius DSB ook enkele keren contact gehad met de Nederlandse ambassade in Maputo. Uit de MVO-beoordeling van Atradius DSB bleek echter dat de verzekeraar weinig van de verstrekte informatie door de betrokken medewerkers van de ambassade heeft gebruikt. Aan de hand van het contact met de ambassade concludeerde Atradius DSB namelijk dat de verzekeraar een gedetailleerder beeld van de lokale situatie zou hebben gehad dan de ambassade.<sup>18</sup>

Tenslotte is tijdens het proces ook contact geweest met het maatschappelijk middenveld. Atradius DSB geeft aan regelmatig contact gehad te hebben met de Nederlandse NGO Both Ends en hen vanaf het begin van het proces proactief geïnformeerd te hebben. Both Ends heeft daarnaast ook informatie gedeeld met Atradius DSB. Deze informatie betrof zowel zorgen van Both Ends met betrekking tot het project als namen van lokale NGO's die gesproken zouden kunnen worden door Atradius DSB.<sup>19</sup>

Vanuit het perspectief van Atradius DSB verliep deze samenwerking na een moeizaam begin uiteindelijk redelijk goed. Both Ends deelt dit perspectief niet. In gesprekken met Proximities heeft de organisatie aangegeven zich tijdens het proces niet voldoende gehoord gevoeld te hebben. Dit heeft met name betrekking gehad op zorgen van de organisatie over MVO-aspecten, de lokale veiligheidssituatie en de mogelijke negatieve impact van het project op de lokale situatie.

Naast het uitvoeren van een MVO-beoordeling heeft de verzekeraar ook een landenrisico geschreven. Normaliter vindt een dergelijke update elke drie jaar plaats als een aanvraag voor een exportkredietverzekering voor een land gedaan wordt. Ten tijde van de aanvraag voor de exportkredietverzekering waren het landenrisico en landenbeleid van Atradius DSB voor Mozambique verouderd. Om deze reden heeft Atradius DSB besloten het landenrisico te updaten.

De analyse van het landenrisico en opnieuw vastgestelde landenbeleid is in eerste instantie in mei 2019 uitgevoerd door [Persoonsgegevens] had [Persoonsgegevens] [Persoonsgegevens] In maart 2020 heeft Atradius DSB een update uitgevoerd. De analyse is uitgevoerd op basis van deskresearch, contact met de ambassade en interne afstemming met [Persoonsgegevens]

[Persoonsgegevens] Atradius DSB die het projectgebied hebben bezocht.

## 4.2 OORDEELSVORMING – ACCEPTATIEVOORSTEL WORDT BESPROKEN DOOR LEDEN VERZEKERINGSCOMITÉ

### **13 mei 2020** - Atradius DSB verstuurd acceptatievoorstel naar Staat

Atradius DSB verstuurd op woensdag 13 mei 2020 het acceptatievoorstel naar de leden van het Verzekeringcomité en gaf aan dat op 20 mei een digitale bijeenkomst van het Verzekeringcomité gepland stond. Op dezelfde dag stuurde de Directie Internationaal Ondernemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken het acceptatievoorstel door aan de Nederlandse ambassade in Maputo. Hierbij werd gevraagd om input met betrekking tot het voorstel.<sup>20</sup>

### **19 mei 2020** - Ambassade in Maputo verstuurd appreciatie acceptatievoorstel

Hierop verstuurd de ambassade op dinsdag 19 mei een appreciatie van het acceptatievoorstel waarin de Directie Internationaal Ondernemen geadviseerd werd de veiligheidssituatie nadrukkelijker in ogenschouw te nemen. Met name de verslechterende trend van de lokale veiligheidssituatie bleef volgens de ambassade onderbelicht in het

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid, 14.

<sup>20</sup> Medewerker Atradius DSB naar Medewerkers ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken, Anoniem. 'Buiten de volmacht, ter beslissing. PF Acceptatievoorstel Mozambique LNG Project'. E-mail, 2020.



**VERTROUWELIJK**

acceptatievoorstel van Atradius DSB. Tevens gaf de ambassade expliciet aan dat het gebied waar aanslagen plaatsvonden zich uitbreidde, onder andere richting het projectgebied. Internationale en diplomatieke belangen

Internationale en diplomatieke belangen

Dergelijke aspecten kwamen volgens de ambassade niet voldoende naar voren in het voorstel.<sup>21</sup>

**20 mei 2020 - Eerste bijeenkomst Verzekeringscomité**

Op 20 mei 2020 vond de eerste bijeenkomst van het Verzekeringscomité inzake de exportkredietverzekering voor het LNG-project in Mozambique plaats. Tijdens deze bijeenkomst zaten medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken (Directie Internationaal Ondernemen), ministerie van Financiën (Exportkredietverzekeringen en Investeringsgaranties) en Atradius DSB aan. Tijdens de bespreking werden verscheidende onderwerpen besproken, waaronder ook de veiligheidssituatie.

Inzake de veiligheidssituatie gaf een Persoonsgegevens Atradius DSB aan dat het grootste deel van het geweld zich op afstand van het project afspeelde. In reactie daarop deelde een medewerker van de Directie Internationaal Ondernemen de appreciatie van de ambassade in Maputo omtrent de toename van geweld en de toegenomen professionaliteit van de uitvoering van extremistische aanslagen. Dit was een analyse waar de vertegenwoordigers van Atradius DSB mee in stemden. Veiligheidssituatie

Veiligheidssituatie

Op een vraag van een medewerker van het ministerie van Buitenlandse Zaken omtrent de correlatie tussen de onveiligheid en het project antwoordde Atradius DSB het volgende:

*“Er bestaat geen eenduidigheid over de oorzaken van het geweld: er speelt jihadisme, smokkelroutes/criminaliteit, stammenstrijd en uitzichtloosheid van de bevolking.”* Internationale en diplomatieke belangen

Internationale en diplomatieke belangen geen bewijs dat het project het geweld zou doen toenemen.<sup>22</sup>

Gedurende het Verzekeringscomité kwam een duidelijk verschil van inzicht tussen Atradius DSB en de ambassade in Maputo aan het licht. Atradius DSB constateerde dat het geweld van het project weg zou trekken, terwijl de ambassade in haar appreciatie juist noemde dat het geweld in de projectomgeving zou toenemen. Vanwege dit verschil in inzicht werd besloten een additionele bijeenkomst te houden tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën, en Atradius DSB, waarbij ook vertegenwoordigers van de ambassade in Maputo uitgenodigd werden.<sup>23</sup>

Zowel het ministerie van Financiën als ministerie van Buitenlandse Zaken gaf aan het einde van het gesprek aan geen positief advies te kunnen geven voordat er sprake was van een eenduidig beeld van de veiligheidssituatie.<sup>24</sup>

**22 mei 2020 - Directie Sub-Sahara Afrika schrijft memo over veiligheidssituatie Cabo Delgado**

Op 22 mei 2020 verstuurde de Directie Sub-Sahara Afrika van het ministerie van Buitenlandse Zaken op verzoek van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een memo over de veiligheidssituatie in Cabo Delgado en de bijdrage die Nederland zou kunnen leveren aan het verbeteren van de situatie.<sup>25</sup>

De aanleiding voor deze memo was de toename van gewelddadige incidenten in Cabo Delgado en vragen van Tweede Kamerleden over de lokale veiligheidssituatie die op 12 mei 2020 gesteld werden. Met betrekking tot de

<sup>21</sup> Anoniem, Anoniem. ‘Exportkredietverzekering LNG Mozambique (Van Oord): appreciatie Ambassade Maputo’. Ministerie van Buitenlandse Zaken. Memo. 2020, 1.

<sup>22</sup> ‘Notulen’. Atradius DSB. Virtueel. 20 mei 2020, 6.

<sup>23</sup> Ibid., 7-8.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> ‘Toename gewelddadig extremisme in de noordelijke Mozambikaanse provincie Cabo Delgado’. Ministerie van Buitenlandse Zaken. Memo. 2020.

**VERTROUWELIJK**

veiligheidssituatie sprak de Directie Sub-Sahara Afrika in de memo van een explosieve stijging van gewelddadige incidenten in de eerste vier maanden van 2020 ten opzichte van dezelfde periode in 2019.<sup>26</sup>

**25 mei 2020 - Tweede bijeenkomst Verzekeringscomité**

Op maandag 25 mei 2020 vond een additioneel gesprek plaats tussen de leden van het Verzekeringscomité en de ambassade in Maputo. Van dit gesprek zijn geen notulen gemaakt. In navolging van het gesprek stuurde Atradius DSB een e-mail naar de leden van het Verzekeringscomité waarin het volgende geconcludeerd werd:

*“Op basis van het gesprek maandagochtend 25 mei tussen BHOS, MinFin, en Atradius met de post in Maputo, stellen wij vast dat de informatie van de post over de veiligheidssituatie in Mozambique niet, en in ieder geval niet materieel, afwijkt van de informatie waarover wij beschikken en die we hebben gebruikt voor de analyse van het veiligheidsrisico in de voorlegging.”<sup>27</sup>*

Atradius DSB haalt in de e-mail aan dat het tijdens het schrijven van het acceptatievoorstel de veiligheidsstrategie van het project samen met de andere exportkredietverzekeraars heeft geanalyseerd. Op basis hiervan is door Atradius DSB geconcludeerd dat de bouw van het project met succes kan worden voltooid.<sup>28</sup>

Tevens verwees Atradius DSB in de e-mail naar drie contractuele mitigerende maatregelen: het bouwschema laat ruimte voor vertraging (1), het project heeft financiële ruimte begroot voor vertragingen (2), de sponsors van het project hebben een ‘Debt Service Undertaking’ getekend waardoor verzekerd is dat zij garant staan voor terugbetaling van de lening indien het project niet voltooid wordt (3). Om deze reden gaf Atradius DSB aan geen aanleiding te zien het advies te wijzigen.<sup>29</sup>

Daarnaast werd volgens de medewerker van Atradius DSB tijdens de betreffende meeting geconcludeerd dat binnen het Verzekeringscomité behoefte is aan meer duidelijkheid over de veiligheidssituatie. Om deze reden besloten de vertegenwoordigers een aanvullende videobijeenkomst te organiseren en daarvoor

Persoonsgegevens nodig.<sup>30</sup>

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	TotalEnergies en	Persoonsgegevens
-----------------------------------	------------------	------------------

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	
Vertrouwelijke bedrijfsinformatie	De eerste werkzaamheden voor Atradius DSB zijn uitgevoerd in mei 2020. Na uitvraag bij Atradius DSB is gebleken dat de precieze startdatum van de werkzaamheden onduidelijk is. Wel is door Atradius DSB met Proximities gecommuniceerd dat de exportkredietverzekeraars in ‘begin 2020’ behoefte kregen aan een onafhankelijke informatie om zo de informatie verschaft door TotalEnergies te kunnen verifiëren.

De behoefte werd aangekaart bij projectleider TotalEnergies, die vervolgens heeft toegezegd dat een onafhankelijke consultant ingehuurd kon worden om deze behoefte te vervullen. Proximities heeft geen gedetailleerde inzage gekregen in het selectieproces omtrent het inhuren van de consultant. Het gebruikelijke selectieproces van externe consultants wordt in Hoofdstuk 4 verder uiteengezet.

Atradius DSB gaf in de e-mail tevens aan dat de overige leden van het Verzekeringscomité vragen inzake de veiligheidssituatie voor de meeting op konden opsturen. Deze vragen werden op dinsdag 26 en woensdag 27

<sup>26</sup> Ibid, 3.

<sup>27</sup> Medewerker Atradius DSB naar Medewerkers ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken. ‘RE: Agenda Verzekeringscomité meeting 20 mei 2020.

E-mail, 2020.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ibid.



mei 2020 vastgesteld en met Atradius DSB gedeeld.<sup>31</sup> De vragen vormen de lijst met onderwerpen die in de volgende paragraaf gedeeld zal worden.

**25 mei 2020 - Antwoord Van Oord op vragen Atradius DSB**

Naar aanleiding van het Verzekeringscomité dat plaatsvond op 20 mei nam Atradius DSB tussen 20 en 25 mei 2020 contact op met Van Oord. Tijdens dit contact vroeg Atradius DSB naar de status van hun werkzaamheden, de genomen voorzorgsmaatregelen en naar het oordeel van het bedrijf omtrent de veiligheidssituatie. Op 25 mei deelde Atradius DSB de antwoorden van Van Oord met de overige leden van het Verzekeringscomité.<sup>32</sup>

Betreffende de veiligheidssituatie antwoordde Van Oord dat de lokale situatie complex was en dat de informatie uit de media moeilijk verifieerbaar bleek. Het belang van nauwkeurige en eenduidige informatie werd expliciet genoemd.

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie

**28 mei 2020 - 14:00 - 16:00 - Derde bijeenkomst Verzekeringscomité**

Op 28 mei vond een videobijeenkomst plaats tussen medewerkers van ministerie van Buitenlandse Zaken (Directie Internationaal Ondernemen & de ambassade), ministerie van Financiën (Exportkredietverzekeringen en Investeringsgaranties), Atradius DSB, Société Générale, TotalEnergies, Persoonsgegevens, Vertrouwelijke bedrijfsinformatie, Vertrouwelijke bedrijfsinformatie, Vertrouwelijke bedrijfsinformatie, Vertrouwelijke bedrijfsinformatie, de Franse ambassade in Maputo. Van dit gesprek zijn geen notulen gemaakt. Onderstaande is gebaseerd op de dia's van de presentatie gegeven door Total.<sup>34</sup>

De leden van het Verzekeringscomité hadden vooraf aan deze meeting een lijst onderwerpen vastgesteld voor de vergadering. Dit besloeg de onderstaande onderwerpen<sup>35</sup>:

- Recente ontwikkelingen en achtergrondinformatie veiligheidssituatie Mozambique
  - Verslechterende veiligheidssituatie
  - Capaciteiten van extremistische groeperingen
  - Intenties, doelwitten en achtergrond van de groeperingen, met specifieke focus op mogelijke aanvallen op het project
- Veiligheid van projectlocatie en projectomgeving
  - Recente ontwikkelingen in projectomgeving
  - Verantwoordelijkheden project voor veiligheid buiten nabije projectomgeving
- Samenwerking met de Mozambikaanse autoriteiten
  - Internationale en diplomatieke belangen
- Beschikbaarheid van informatie
  - Bronnen van informatie met betrekking tot veiligheidssituatie
- Maandelijkse veiligheidsrapportage van Total
  - Specifiek gericht op de destijds meest recente rapportage

Tijdens de videobijeenkomst werd aandacht van de extremistische groeperingen in de regio, waarbij verder werd ingegaan op hun achtergronden, tactieken, en aanvallen

Veiligheidssituatie

Veiligheidssituatie

<sup>31</sup> Ibid.  
<sup>32</sup> Anoniem, Anoniem. 'Impact\_Veiligheidssituatie\_VO'. Atradius DSB. Memo. 2020, 1-2.  
<sup>33</sup> Ibid.  
<sup>34</sup> Anoniem, Anoniem. 'Mozambique LNG Presentation to Atradius'. Total. Presentatie. Virtueel. 2020.  
<sup>35</sup> Anoniem, Anoniem. 'Questions Export Credit Insurance Committee re. security situation Moz LNG'. Atradius DSB. Memo. 2020.  
<sup>36</sup> Anoniem, 'Mozambique LNG Presentation to Atradius'. Total. Presentatie. Virtueel. 2020.



[Persoonsgegevens] van TotalEnergies gaf een overzicht van het project en het plan van aanpak met betrekking tot de veiligheidssituatie. Hierbij werd ingegaan op de genomen veiligheidsmaatregelen en de contractuele overeenkomsten met het Mozambikaanse ministerie van Defensie. Daarnaast gaf [Persoonsgegevens] de Franse ambassade antwoord op vragen van de Verzekeringscomité-leden.<sup>37</sup> Door het gebrek aan notulen heeft Proximities geen inzage gehad in de gestelde vragen noch in de antwoorden van [Persoonsgegevens]

#### **28 mei 2020 – 16:00 – 16:45** - Vierde bijeenkomst Verzekeringscomité

Na de bijeenkomst met [Persoonsgegevens] vertelde de vertegenwoordigers van de Nederlandse en Franse ambassades in Maputo hield het Verzekeringscomité een additionele bijeenkomst. In deze bijeenkomst bespraken de leden van het Verzekeringscomité de ervaringen met betrekking tot deze vergadering.

De vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën gaf in deze bijeenkomst aan *“een zeer goede indruk te hebben gekregen dat er een serieuze partij betrokken is bij het project die de veiligheidsrisico's op het project goed kan managen”*.<sup>38</sup> Hier wordt vermoedelijk gerefereerd naar de [Persoonsgegevens] vertouwelijke bedrijfsinformatie

De vertegenwoordiger van de Directie Internationaal Ondernemen vertelde aansluitend op de meeting nog contact te hebben gehad met de Nederlandse ambassade. De ambassade gaf tijdens dit contact aan net als de vertegenwoordigers van de Directie Internationaal Ondernemen tevreden te zijn over de presentatie, maar dat er wat hun betreft wel vraagtekens bleven over de effecten buiten het projectgebied.<sup>39</sup>

Atradius DSB gaf aan geen additionele informatie ontvangen te hebben tijdens de meeting. Daarnaast benadrukten de vertegenwoordigers van Atradius DSB in deze bijeenkomst het verschil in perspectief tussen Atradius DSB enerzijds en het ministerie van Buitenlandse Zaken anderzijds: waar Atradius DSB krediet- en politieke risico's in Mozambique rondom het project beoordeelt, kijkt de ambassade naar het beleid en de visie vanuit Nederland.<sup>40</sup>

De ambtenaren van het ministerie van Financiën gaven tijdens dit overleg aan voldoende opheldering te hebben gekregen over de verschillen in inzicht over de veiligheidssituatie tussen enerzijds Atradius DSB en anderzijds de Nederlandse ambassade. Om deze reden werd aangegeven dat de staatssecretaris positief geadviseerd zou worden omtrent het afgeven van de verzekeringspolis.<sup>41</sup>

De aanwezige medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken gaven aan nog geen eindoordeel te kunnen vormen over de veiligheidssituatie en een gezamenlijke afweging met de ambassade en Directie Sub-Sahara Afrika (DAF) te willen maken.<sup>42</sup>

Voor het accepteren van een transactie en het afgeven van een dekkingstoezegging dienen de staatssecretaris van ministerie van Financiën en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking overeenstemming te bereiken over de goedkeuring. Voor deze overeenstemming zijn de adviezen van de Afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie (ministerie van Financiën) en de Directie Internationaal Ondernemen (Buitenlandse Zaken/Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) cruciaal. Hieronder volgt een reconstructie van de totstandkoming van deze adviezen alsmede de uiteindelijke dekkingstoezegging.

#### **28-29 mei 2020** - Afstemming tussen Directie Internationaal Ondernemen, Directie Sub-Sahara Afrika, en ambassade

De afstemming tussen de Directie Internationaal Ondernemen enerzijds en de Directie Sub-Sahara Afrika en de Nederlandse ambassade in Maputo anderzijds heeft primair per e-mail plaatsgevonden. Op donderdagavond 28 mei 2020 stuurde een medewerker van de Directie Internationaal Ondernemen een e-mail naar medewerkers van

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Anoniem, Anoniem. 'Notulen'. Atradius DSB. Virtueel. 28 mei 2020, 1-3.

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

**VERTROUWELIJK**

de Directie Sub-Sahara Afrika en de ambassade in Maputo met bijgevoegd de laatste versie van de memo met het advies voor de bewindspersoon.<sup>43</sup>

Na het lezen van de memo drong de ambassade aan op het explicieter invoegen van het effect van het project op de lokale situatie, specifiek het mogelijk negatieve effect van de fysieke veiligheidsmaatregelen op inclusieve economische groei in de regio. Aan de hand van deze suggesties heeft de Directie Internationaal Ondernemen een definitieve tekst geschreven en deze gedeeld met de medewerkers van de ambassade.<sup>44</sup>

Enkele medewerkers van de ambassade vonden de aanpassingen in de definitieve memo niet voldoende. Als reactie op de definitieve memo werd gesproken over onvoldoende waardering van de ernst van de lokale veiligheidssituatie. Desalniettemin besloot de Directie Internationaal Ondernemen de memo voor te leggen aan de bewindspersoon. In de e-mail waarin de ambassade van dit besluit op de hoogte wordt gesteld werd het volgende genoemd:

*"Ik vraag er tegelijkertijd begrip voor dat wel als DIO dit memo nu de lijn moeten inkrijgen, al was het maar omdat FIN dat ook doet en ik R<sup>45</sup> niet de ongemakkelijke positie wil brengen dat Stas Vijlbrief akkoord gaat (wat bij Financien de regel is) en onze minister door FIN onder druk wordt gezet. Het is in R's belang dit stuk nu te zien zodat ze – als ze dat wil – daar nog contact over kan hebben met Vijlbrief.*

*Over het memo zelf: ik ben van mening dat de toetsingselementen op de exportkredietverzekering waar we als DIO samen met Financien beleidsverantwoordelijke verantwoordelijk voor zijn netjes hebben verwoord.*

*Ook alle andere invalshoeken staan helder in het memo. We kunnen er nog dagen aan sleutelen maar dat gaat ons meer nadeel dan voordeel opleveren."*

*Kortom graag jullie begrip dat het memo nu de lijn in moet om nog de weekendtas van R te halen.<sup>46</sup>*

Naar aanleiding hiervan stuurde een medewerker van de ambassade bovenstaande e-mail intern door met het bijchrift "wat een waardeloos proces".<sup>47</sup> Een dergelijk gevoel van niet volledig gehoord te zijn, is tijdens gesprekken tussen Proximities en medewerkers van de ambassade vaker naar voren gekomen. Een medewerker van de ambassade heeft bijvoorbeeld aangegeven dat de Directie Internationaal Ondernemen tijdens het schrijven van het memo de informatiepositie van de ambassade niet voldoende op waarde schatte. Tevens werd volgens deze medewerker door de betrokken collega's op de ambassade een hoge druk ervaren om de voorlegging te voltooien.

Internationale en diplomatieke belangen

<sup>43</sup> Medewerker Directie Internationaal Ondernemen naar Medewerkers Ambassade in Maputo en Directie Sub-Sahara Afrika. 'FW: 247Foxy: Afstemming gevraagd op dossier exportkredietverzekering projectfinancieringsaanvraag Mozambique LNG Project'. E-mail. 2020.

<sup>44</sup> Medewerker Ambassade in Maputo naar Medewerkers Directie Internationaal Ondernemen en Directie Sub-Sahara Afrika. 'FW: 247Foxy: Afstemming gevraagd op dossier EXPORTKREDIETVERZEKERING projectfinancieringsaanvraag Mozambique LNG Project'. E-mail. 2020.

<sup>45</sup> 'R' refereert naar de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

<sup>46</sup> Medewerker Directie Internationaal Ondernemen naar Medewerkers Ambassade in Maputo en Directie Sub-Sahara Afrika. 'FW: 247Foxy: Afstemming gevraagd op dossier EXPORTKREDIETVERZEKERING projectfinancieringsaanvraag Mozambique LNG Project'. E-mail. 2020.

<sup>47</sup> Medewerker Ambassade in Maputo naar Ambassade in Maputo. 'FW: 247Foxy: Afstemming gevraagd op dossier exportkredietverzekering projectfinancieringsaanvraag Mozambique LNG Project'. E-mail. 2020.



## 4.3 BESLUITVORMING – MINISTERIE VAN FINANCIËN EN MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN ADVISEREN BEWINDSPERSONEN

**29 mei 2020** - Ministeries versturen adviezen naar bewindspersonen

Op vrijdag 29 mei 2020 stuurden de verantwoordelijke directies op de ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken beide een memo met positief advies naar hun respectievelijke verantwoordelijke bewindspersoon.

### Ministerie van Financiën

In de memo van de ambtenaren van de Afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie naar de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst wordt de veiligheidssituatie als laatste onderdeel besproken. Hierin wordt aangegeven dat de veiligheidssituatie een belangrijk aandachtspunt is.<sup>48</sup> De zorgen van de ambassade in Maputo worden in de memo expliciet benoemd:

*“De toename van het geweld in de regio leidt tot zorgen bij de Nederlandse ambassade in Mozambique. De veiligheidssituatie [redacted] Veiligheidssituatie [redacted] De ambassade onderstreept de onzekerheid die het geweld met zich mee brengt. Verder is het gebrek aan informatie een extra reden voor de ambassade om zorgen te hebben over de veiligheid.”<sup>49</sup>*

De afspraak van donderdag 28 mei, waarin naast de leden van het Verzekeringscmité ook TotalEnergies en de Nederlandse en de Franse ambassades in Maputo participeerden, wordt ook aangehaald in de memo. Hieromtrent wordt aandacht gegeven aan het [redacted] Vertrouwelijke bedrijfsinformatie [redacted] een goed werkend systeem heeft geïmplementeerd om veiligheidsrisico's te mitigeren. Na het opsommen van de genomen veiligheidsmaatregelen wordt in de memo de ervaring van TotalEnergies met projecten in hoog-risico gebieden aangehaald.<sup>50</sup>

Op basis van deze informatie oordeelt de Afdeling Exportkredietverzekering en Investeringsgarantie van het ministerie van Financiën geen reden te hebben om te twijfelen aan de capaciteit van het project en de Mozambikaanse veiligheidstroepen om de veiligheid van het project te waarborgen. Om deze reden wordt de veiligheidsrisico's acceptabel geacht en wordt een positief advies gegeven aan de staatssecretaris van het ministerie van Financiën.<sup>51</sup>

### Ministerie van Buitenlandse Zaken

De memo van de Directie Internationaal Ondernemen van het ministerie van Buitenlandse Zaken is [redacted] Persoonsgegevens [redacted] aan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking verstuurd. In de memo wordt aan de minister gevraagd in te stemmen met het in verzekering nemen van de projectfinancieringstransactie.<sup>52</sup>

In de memo is de veiligheidssituatie opgenomen als één van drie genoemde risico's en politieke aandachtspunten. In dit stuk is aangegeven dat de veiligheidssituatie in de projectomgeving verslechterde en de lokale overheid niet in staat zou zijn om de orde op duurzame wijze te handhaven. De ambtenaren schreven ook dat de betrokken bedrijven de veiligheidsrisico's van het project ondanks deze constatering als aanvaardbaar beschouwen. Dit komt volgens de memo mede door de veiligheidsmaatregelen genomen door het project. De zorgen van de ambassade en DAF omtrent de veiligheidssituatie worden in het advies en politiek afwegingskader expliciet benoemd.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> Anoniem, Anoniem. 'Acceptatievoorstel LNG project Mozambique'. Ministerie van Financiën. Notitie. 2020, 2.

<sup>49</sup> Ibid., 5

<sup>50</sup> Ibid., 5-6

<sup>51</sup> Ibid., 6

<sup>52</sup> Anoniem, Anoniem 'Exportkredietverzekering projectfinancieringsaanvraag Mozambique LNG Project'. Ministerie van Buitenlandse Zaken. Memo 2020, 1.

<sup>53</sup> Ibid., 2.



De veiligheidssituatie wordt bij de schriftelijke toelichting in de memo verder besproken. Bij de toelichting wordt een drietal incidenten besproken waarbij medewerkers van het project geraakt zijn door aanvallen van extremisten. Vervolgens wordt aangegeven dat deze incidenten hebben gezorgd voor een opschaling van de veiligheidsmaatregelen genomen door het project. Tevens wordt genoemd dat de projectlocatie voor zover bekend geen doelwit was van de opstandelingen in de regio. Expliciet genoemd wordt echter dat niet uitgesloten kan worden dat dit op termijn wel het geval zal zijn.<sup>54</sup>

Veiligheidssituatie	
Veiligheidssituatie	waarbij tevens genoemd wordt dat het project naar verwachting van de ambtenaren wel in staat zou zijn de eigen veiligheid te kunnen waarborgen,
	Veiligheidssituatie
Veiligheidssituatie	
Veiligheidssituatie <sup>55</sup>	

**5 juni 2020** - Directie Internationaal Ondernemen verstuurt intern memo ter beantwoording eventuele vragen minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Na het lezen van de memo van de Directie Internationaal Ondernemen gaf de minister voor Buitenlandse Handel & Ontwikkelingssamenwerking aan een overleg met Persoonsgegevens te wensen om additionele vragen te kunnen stellen op het gebied van veiligheid, MVO, en de genomen mitigerende maatregelen.

Als voorbereiding op het overleg heeft Directie Internationaal Ondernemen op 5 juni 2020 een intern memo verstuurd aan Persoonsgegevens om te gebruiken ter beantwoording van eventuele vragen van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. In deze memo werden de punten met betrekking tot de veiligheidssituatie uit de memo verstuurd op 29 mei herhaald.<sup>56</sup> Daarnaast werd in deze memo antwoord gegeven op de volgende vragen;<sup>57</sup>

Financiële belangen van de Staat

**17 juni 2020** - Ministerie van Financiën gaat namens Staat akkoord met acceptatievoorstel van Atradius DSB

Op 17 juni 2020 stuurde het ministerie van Financiën een brief naar Atradius DSB waarin de Staat akkoord gaat met het voorliggende acceptatievoorstel en de bijbehorende verzekeringsdocumentatie. Op basis van dit akkoord wordt een dekkingstoezegging voor het afgeven van een polis gedaan. Met betrekking tot de veiligheidssituatie is de toelichting, zoals geschreven in de interne memo van ministerie van Financiën waarin het positieve advies aan de staatsecretaris wordt gegeven, grotendeels gekopieerd.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Ibid., 4-5.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Anoniem, Anoniem. 'Aantekeningen DGBEB t.b.b. gesprek R over Exportkredietverzekering voorlegging Mozambique LNG project'. Ministerie van Buitenlandse Zaken. Memo. 2020, 1-2.

<sup>57</sup> Ibid., 3-4.

<sup>58</sup> Anoniem, Anoniem. 'Screening acceptatievoorstel'. Ministerie van Financiën. Memo. 2020, 3-4.

**VERTROUWELIJK**

Het verschil tussen de interne memo en de uiteindelijke acceptatie betreft de expliciete benoeming dat de ambassade in Maputo geen positief advies afgeeft omtrent de veiligheidssituatie. De reden die genoemd wordt voor het uitblijven van een positief advies is een gebrek aan informatie over de lokale situatie.<sup>59</sup>

#### 4.4 UITVOERING EN CONTROLE – ATRADIUS DSB CONTROLEERT OF AAN DE VOORWAARDEN IN DE DEKKINGSTOEZEGGING WORDT VOLDAAN

**5 oktober 2020** - Vertrouwelijke bedrijfsinformatie sluit introductieafspraken met betrokken exportkredietverzekeraars en financiële instellingen

Op 5 oktober 2020 organiseerde het bedrijf een informatieafspraken met de exportkredietverzekeraars en overige financiële instellingen. Tijdens deze meeting deelde het bedrijf zijn plan van aanpak, gaf het een analyse van de lokale veiligheidssituatie en werd een eerste beoordeling gegeven van de mitigerende maatregelen van het project. De meeting begon met een discussie over de lokale veiligheidssituatie. Het bedrijf stelde gelimiteerd te zijn geweest doordat het niet in staat was geweest de relevante stakeholders te spreken en de projectlocatie niet heeft kunnen bezoeken door de veiligheidssituatie en COVID-19 gerelateerde beperkingen.<sup>60</sup>

De doeleinden van de onderstaande maatregelen zijn samengevat:<sup>61</sup>

- beoordeling van de veiligheidssituatie in het projectgebied;
- beoordeling van het fysieke security managementsysteem;
- beoordeling van de implementatie van de fysieke veiligheidsmaatregelen van het project.

Vertrouwelijke bedrijfsinformatie gaf tevens aan in navolging van het contract elk kwartaal een update te zullen geven van bovenstaande punten.

**10 november 2020** - Ministerie van Financiën vraagt om informatie omtrent veiligheidsincident

Op 10 november 2020 deelde een medewerker van het ministerie van Financiën via de e-mail een nieuwsartikel met de overige Verzekeringscomité-leden. In dit nieuwsartikel wordt gerapporteerd over een incident waarbij jihadististen tientallen mensen onthoofdden in Noord-Mozambique.<sup>62</sup> Aan de hand van dit bericht vroeg de ambtenaar aan Atradius DSB in hoeverre het incident zich verhoudt tot het LNG-project en aan de ambassade in Maputo om additionele informatie te geven.<sup>63</sup>

**12 november 2020** - TotalEnergies beantwoordt vraag Atradius DSB omtrent veiligheidsincident

Naar aanleiding van deze e-mail zocht Atradius DSB contact met het project, waarna op 12 november een veiligheidsupdate gegeven werd. In deze update concludeerde TotalEnergies dat de ontwikkelingen geen impact zouden hebben op het project.<sup>64</sup> Een dag later deelde Atradius DSB deze update met de overige leden van het Verzekeringscomité.

**4 januari 2021** – Atradius DSB informeert het Verzekeringscomité en Buitenlandse Zaken vraagt om informatie omtrent veiligheidsincident

Op 4 januari informeerde een medewerker van Atradius DSB de overige leden van het Verzekeringscomité in dezelfde e-mail-thread over COVID-19 besmettingen binnen het project en een aanval van extremisten die op 30 december 2020 plaatsvond. Hoewel volgens de medewerker geen van de medewerkers en/of subcontractors van

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Anoniem, Anoniem. 'Kickstart van LNG-project in Mozambique'. 2020.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> NOS. "Jihadisten onthoofdden tientallen mensen in Mozambique, 'geweld neemt al langer toe'". 9 november 2020, <https://nos.nl/artikel/2355947-jihadisten-onthoofdden-tientallen-mensen-mozambique-geweld-neemt-al-langer-toe>.

<sup>63</sup> Medewerker ministerie van Financiën naar Medewerkers Atradius DSB en ministerie van Buitenlandse Zaken. 'Situatie in Noord Mozambique'. E-mail. 2020.

<sup>64</sup> Anoniem, Anoniem. 'Project Security Update – November 2020'. Total. Memo. 2020.



**VERTROUWELIJK**

het project slachtoffer waren is naar aanleiding van de aanval door TotalEnergies besloten om het aantal medewerkers tijdelijk terug te schalen.<sup>65</sup>

Als reactie op deze e-mail vroeg de Directie Internationaal Ondernemen opheldering aan Atradius DSB over een artikel dat vanaf 2 januari in nieuwsmedia circuleerde omtrent een aanval op het herhuisvestingsdorp Quitunda van het project.<sup>66</sup> Atradius DSB reageerde hierop dat het naar aanleiding van de e-mail contact op had opgenomen met Total, die het incident bevestigde. Echter, werd tevens aangegeven dat het eenmalig was en er naar hun oordeel van geen reden zou zijn voor het project om de veiligheidsmaatregelen, additioneel op de vermindering van het aantal personeel, te intensiveren.<sup>67</sup>

**12 januari 2021 - TotalEnergies geeft projectupdate aan exportkredietverzekeraars en betrokken financiële instellingen**

Op 12 januari, tien dagen na het eerste bericht over de aanval, gaf TotalEnergies een projectupdate aan de ECAs. Tijdens deze update ging het personeel van TotalEnergies ook in op veiligheidsincidenten in het projectgebied en de impact van de incidenten op het project. Naar aanleiding van de incident besloot TotalEnergies dat het veiligheidsniveau opgeschaald werd en dat additionele fysieke maatregelen nodig waren.

	<b>Veiligheidssituatie</b>
<b>Veiligheidssituatie</b>	<sup>68</sup>

**19 januari 2021 - Atradius DSB informeert overige leden van het Verzekeringscomité omtrent opschaling veiligheidsmaatregelen**

Op 19 januari 2021, een week na de projectupdate, heeft Atradius DSB de overige Verzekeringscomité-leden per e-mail geïnformeerd.<sup>69</sup> Op basis van deze informatie heeft het ministerie van Financiën op dezelfde dag een afspraak geïnitieerd waar Atradius DSB de overige leden van het Verzekeringscomité bij kon praten over de recente ontwikkelingen.<sup>70</sup> Deze bijeenkomst vond plaats op 1 februari 2021.

**29 januari 2021 - Atradius DSB neemt contact op met juridisch adviseur White & Case**

Naast het informeren van de Verzekeringscomité-leden nam Atradius DSB op 29 januari 2021 contact op met White & Case, de juridische adviseur van de lendersgroep. In een e-mail vroeg Atradius DSB of een theoretische mogelijkheid bestond dat de financiering van het project niet gefinaliseerd wordt en de lening niet getrokken kon worden als gevolg van een verslechterende veiligheidssituatie.<sup>71</sup> De implicaties van de verkregen informatie worden in Hoofdstuk 4 verder besproken.

**1 februari 2021 - Bijeenkomst Verzekeringscomité om veiligheidssituatie te bespreken 1 februari 2021**

De door het ministerie van Financiën op 19 januari geïnitieerde afspraak tussen de Verzekeringscomité-leden om additionele informatie over de situatie in Cabo Delgado te delen wordt op 1 februari 2021 gehouden. Tijdens deze afspraak worden de volgende afspraken met betrekking tot de veiligheidssituatie gemaakt:<sup>72</sup>

- Er zal een tweemaandelijks bijeenkomst van het Verzekeringscomité gehouden worden waarin Atradius DSB relevante ontwikkelingen toelicht en de ambassade in Maputo lokale informatie kan delen;
- Van Oord zal gecontacteerd worden om eventuele zorgen te adresseren;
- De ambassade in Maputo zal proberen een bezoek aan de projectlocatie te brengen.

<sup>65</sup> Medewerker Atradius DSB naar Medewerkers ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken. 'Situatie in Noord Mozambique'. E-mail. 2021.

<sup>66</sup> Hill, Matthew, and Nhamirre, Borges. "Mozambique Insurgents Attack in Total's LNG Concession Area". Bloomberg. 2 januari 2021. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-02/mozambique-insurgents-attack-within-total-s-lng-concession-area>

<sup>67</sup> Medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken naar Medewerkers ministeries van Financiën en Atradius DSB. 'Situatie in Noord Mozambique'. E-mail. 2021.

<sup>68</sup> Anoniem, Anoniem. 'Mozambique LNG'. Total. Presentatie. Virtueel. 2021.

<sup>69</sup> Medewerker Atradius DSB naar Medewerkers ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken. 'Situatie in Noord Mozambique'. E-mail. 2021.

<sup>70</sup> Medewerker ministerie van Financiën naar Medewerkers Atradius DSB en ministerie van Buitenlandse Zaken. 'Situatie in Noord Mozambique'. E-mail. 2021.

<sup>71</sup> Medewerker Atradius DSB naar Medewerker White & Case. 'Moz LNG – CPs'. E-mail. 2021.

<sup>72</sup> Medewerker Atradius DSB naar Medewerkers ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken. 'Situatie in Noord Mozambique'. E-mail. 2021.



**VERTROUWELIJK****2 februari 2021** - Ministerie van Financiën vraagt Atradius DSB om handelingsperspectieven

Op 2 februari 2021 verzoekt het ministerie van Financiën het volgende aan Atradius DSB:

*“Gisteren hebben we elkaar uitgebreid gesproken over de situatie in Mozambique. Het zal jullie niet verbazen dat er ook op een hoger niveau binnen ons ministerie inmiddels aardig wat interesse voor deze zaak is. In het kader daarvan hebben wij een verzoek ontvangen om een overzicht te maken van de mogelijke handelsperspectieven van ADSB en de Staat.*

*Ik wil jullie daarom vragen of jullie overzicht kunnen maken van de mogelijkheden die ADSB/de Staat heeft om te handelen (of maatregelen te nemen) in deze zaak. Ik wil jullie hierbij vragen zo volledig mogelijk te zijn. Dus welke mogelijkheden bestaan er binnen de Lenders Group (aanstellen consultants, aanpassen ESAP etc.), maar ook welke mogelijkheden zijn er tot het al dan niet verlengen van de dt's mocht de situatie verder escaleren. Wat wijzigt er in de mogelijkheden voor en na financial close? Wat gebeurt er als een buitenlandse ECA zich terugtrekt? Kunnen wij ons überhaupt terugtrekken?*

*Voor de goede orde: het doel van deze exercitie is niet het kiezen van een koers, maar slechts het in kaart brengen van onze mogelijkheden tot handelen. Zowel in best case scenarios waarin de situatie verbetert als in worst case scenarios waarin de situatie verder escaleert of zelf ontspoorst.”<sup>73</sup>*

**4 – 8 februari 2021** - Atradius DSB verstuurt handelingsperspectieven

Op 3 februari 2021 nam Atradius DSB nogmaals contact op met juridisch adviseur White & Case. Ditmaal om de implicaties van een situatie waarin de verzekeraar de exportkredietverzekeringspolissen niet afgeeft te inventariseren. Op dezelfde dag hadden beide partijen telefonisch contact. Een dag later, op 4 februari 2021, stelde Atradius DSB per e-mail aanvullende vragen aan White & Case. Deze vragen werden op 5 februari 2021 beantwoord.<sup>74</sup>

Op basis van de verkregen informatie informeerde Atradius DSB op 4 februari 2021 het ministerie van Financiën over de mogelijke handelingsperspectieven.<sup>75</sup> Enkele dagen later, op 8 februari 2021, stelde het ministerie van Financiën additionele vragen aan Atradius DSB over de handelingsperspectieven.<sup>76</sup> Deze vragen werden op 10 februari 2021 beantwoord.<sup>77</sup> De gecommuniceerde handelingsperspectieven zullen in Hoofdstuk 5 verder besproken worden.

**12 maart 2021** - Atradius DSB informeert overige leden van het Verzekeringscomité over aanstaande polisuitreiking

Op 12 maart informeerde Atradius DSB het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Financiën over de aanstaande polis uitreiking. In reactie hierop stelde de Directie Internationaal Ondernemen additionele vragen omtrent de veiligheidssituatie aan Atradius DSB. Deze vragen werden op 15 maart 2021 schriftelijk beantwoord, waarin Atradius DSB beweert dat de risico's ten aanzien van het project niet sterk gewijzigd zouden zijn en dat overgegaan kon worden tot afgifte van de polis.<sup>78</sup>

**24 - 26 maart 2021** - Begin aanval op Palma en uitreiking verzekeringpolissen

Op 24 maart werd beoordeeld dat het project aan alle voorwaarden voldaan heeft die genoemd zijn in de dekkingstoezegging. Tevens begint de aanval op Palma op deze datum. Het is contractueel vastgelegd dat indien

<sup>73</sup> Medewerker ministerie van Financiën naar Medewerkers Atradius DSB. 'Inventarisatie handelingsperspectief Mozambique'. E-mail. 2021.

<sup>74</sup> Medewerker Atradius DSB naar medewerker White & Case. 'Moz LNG – CPs (Atradius policy issuance)'. E-mail. 2021.

<sup>75</sup> Medewerker Atradius DSB naar medewerker ministerie van Financiën. 'RE: Inventarisatie handelingsperspectief Mozambique'. E-mail. 2021.

<sup>76</sup> Medewerker ministerie van Financiën naar medewerker Atradius DSB. 'RE: Inventarisatie handelingsperspectief Mozambique'. E-mail. 2021.

<sup>77</sup> Medewerker Atradius DSB naar medewerker ministerie van Financiën. 'RE: Inventarisatie handelingsperspectief Mozambique'. E-mail. 2021.

<sup>78</sup> Atradius DSB. '21 07 11 Tijdlijn gebeurtenissen (Atradius annotaties)'. Document. 2021, 3.

**VERTROUWELIJK**

aan alle voorwaarden voldaan is, de verzekeringspolissen uitgereikt dienen te worden. Op 25 maart werd de financieringspolis uitgereikt aan Standard Chartered Bank en op 26 maart de exporteurspolis aan Van Oord.

**26 maart - 22 april 2021** - *TotalEnergies houdt betrokken exportkredietverzekeraars en financiële instellingen op de hoogte en roept uiteindelijk force majeure uit*

Op 26 maart gaven de project sponsors een update aan de lendersgroep over de aanval op Palma. In de update werd expliciet aangegeven dat een evacuatie niet nodig zou zijn en dat de projectlocatie veilig was.<sup>79</sup> Op 29 maart gaven de project sponsors een additionele update. In deze update kondigden deze aan het personeelsbestand tot een minimum te reduceren en een nieuwe afspraak in te plannen op 31 maart.<sup>80</sup>

Uiteindelijk kondigden de project sponsors op 7 april een halt van de werkzaamheden van het project van zes tot acht weken aan. Circa twee weken later, op 22 april 2021, werd een force majeure afgekondigd door Total.

---

<sup>79</sup> Anoniem, Anoniem. '21 03 26 MOZ LNG Security Project Update\_03262021'. Mozambique LNG. 2021.

<sup>80</sup> Anoniem, Anoniem. '21 03 29 Security Update (29 March 2021)'. Mozambique LNG. 2021.

## 5. Beoordeling procedures

### 5.1 INTRODUCTIE

In dit onderdeel van het rapport worden de tijdens het exportkredietverzekering-verstrekingsproces gehanteerde procedures nader beoordeeld. Hierbij wordt gekeken naar de procedureel vastgelegde mandaten, rollen, en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Deze beoordeling is noodzakelijk om – gezamenlijk met de beoordeling van de uitvoering in het volgende onderdeel van het rapport – tot een objectieve analyse van te trekken lessen voor Atradius DSB en/of de Staat te komen.

### 5.2 KWALITEITSNORM

In het kader van deze review heeft de beoordeling van de procedurele bevoegdheden plaatsgevonden op basis van drie criteria. Deze betreffen:

1. **Mandaat veiligheid** – in hoeverre bepalen de procedures een toereikend mandaat aan de betrokken partijen om de veiligheidssituatie te analyseren?
2. **Procedurele waarborging** – in welke mate geven de procedures handvatten aan de betrokken partijen voor het adequaat analyseren en beoordelen van de veiligheidssituatie?
3. **Naleving procedures** – in hoeverre zijn de procedures toereikend voor het adequaat analyseren en beoordelen van de veiligheidssituatie?

Het onderzoeken van het bestaande mandaat voor het analyseren van de veiligheidssituatie is belangrijk om de taken, rollen, en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen te kunnen identificeren. Op deze manier kan bekeken worden of mogelijk aanpassingen gemaakt zouden kunnen worden om de inclusie van veiligheidsaspecten bij vergelijkbare aanvragen voor exportkredietverzekeringen in hoog-risico gebieden te verhogen. Hierbij is het zowel belangrijk dat de procedures duidelijk aangeven wanneer het maken van een veiligheidsanalyse vereist is alsmede op welke wijze deze analyse uitgevoerd dient te worden.

Tevens is voor dit criterium onderzocht in welke mate objectiviteit van de betrokken actoren op een procesmatige wijze gewaarborgd wordt. Deze waarborging kan bereikt worden door op voorhand afspraken te maken over de manier waarop de lokale situatie geanalyseerd wordt, op welke manier deze analyse wordt gewogen en hoe deze weging mee wordt genomen in de besluitvorming. Tenslotte is onderzocht in hoeverre de procedures zijn nageleefd tijdens het verstrekingsproces van de exportkredietverzekering voor het LNG-project in Mozambique.

### 5.3 ONDERDELEN VAN TOETSING

Tijdens de procedurele toetsing heeft Proximities onderdelen van de procedures getoetst die de betrokken partijen een mandaat geven om de veiligheidssituatie te beoordelen. De beoordeling van de procedures heeft betrekking op twee separate procedures. Enerzijds betreft dit het Beleidshandboek (BHB). Dit document is leidend in het voorschrijven van de rolverdeling tussen de betrokken partijen alsmede de uitvoering van het proces omtrent de exportkredietverzekering. Twee onderdelen van het BHB omvatten voorschriften met betrekking tot de veiligheidssituatie, namelijk het landenrisico en het MVO-beleid. Omdat deze twee onderdelen sterk van elkaar verschillen worden ze in dit hoofdstuk separaat getoetst.

Een ander belangrijk onderdeel van het BHB is het vastgelegd mandaat en de reikwijdte van het Verzekeringscomité. De functie van het Verzekeringscomité is om onderlinge afstemming te bereiken tussen de ministeries van Financiën en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over het advies omtrent het afgeven van een exportkredietverzekeringpolis. Hiermee speelt het comité een cruciale rol in het verstrekingsproces.



**VERTROUWELIJK**

Naast het BHB is de dekkingstoezegging voor de exportkredietverzekering relevant, waarbij onderzocht is in welke mate deze ruimte geeft om de veiligheidssituatie mee te nemen in de afweging omtrent de uitreiking van de verzekeringspolissen. Dit document is als geheel beoordeeld. Gezamenlijk resulteert dit in de volgende indeling:

1. Procedure landenrisico (afkomstig uit het BHB)
2. Procedure MVO-beleid (afkomstig uit het BHB)
3. Procedure Verzekeringscomité (afkomstig uit het BHB)
4. Procedure dekkingstoezegging.

## 5.4 PROCEDURE 1: LANDENRISICO

### Wat is het landenrisico?

Atradius DSB baseert zijn advies voor het afgeven van dekkingstoezegging voor exportkredietverzekeringen onder meer op een analyse van specifieke landenrisico's, op basis waarvan de organisatie het landenbeleid vaststelt. Deze analyse bevat een beoordeling van de kredietwaardigheid en/of betalingsmoraliteit van een land als geheel en wordt uitgevoerd door Persoonsgegevens van Atradius DSB.<sup>81</sup>

#### *Dekkingscategorieën*

De analyse van het landenrisico leidt uiteindelijk tot een landenbeleid. Het landenbeleid geeft in de eerste plaats aan of er dekking wordt geboden, en indien dit het geval is, of er sprake is van beperking of andere bijzonderheden. In totaal kent het landenbeleid vijf dekkingscategorieën.<sup>82</sup>

1. Open zonder beperkingen – Landen in deze categorie kennen geen noemenswaardige kwetsbaarheden. Er zijn geen restricties opgenomen in het landenbeleid.
2. Open met beperkingen – Landen in deze categorie kennen kwetsbaarheden, die door middel van aandachtspunten in het landenbeleid kenbaar worden gemaakt.
3. Dekking van geval tot geval – Voor landen in deze categorie is geen landenbeleid vastgesteld. Over het algemeen zullen dit landen zijn met een relatief kleine omvang waarvoor zelden of nooit dekkingaanvragen worden ontvangen.
4. Dekking bij uitzondering – Op landen in deze categorie is in principe geen dekking mogelijk. Een uitzondering kan bijvoorbeeld zijn dat het fabricatierisico wordt afgedekt, terwijl het kredietrisico is geëxternaliseerd. Bij het dekken van fabricatierisico zijn het immers vooral de aspecten van de transacties zelf die doorslaggevend zijn.
5. Beleid wordt herzien – Voor landen in deze categorie wordt het beleid herzien. In principe wordt op korte termijn nieuw landenbeleid vastgesteld.

#### *Veiligheidssituatie als mogelijk aandachtspunt*

In het landenbeleid, in het bijzonder bij landen in de categorie 'open met beperkingen', is een belangrijke rol weggelegd voor de zogenoemde aandachtspunten. De aandachtspunten maken duidelijk wat de kwetsbaarheden van het land zijn of welke risico's in beginsel onverzekerbaar worden geacht. De relevante medewerkers weten hierdoor waar zij op moeten letten bij de behandeling van een transactie. Zij dienen de geïdentificeerde risico's te adresseren en indien nodig en mogelijk in voldoende mate te mitigeren.<sup>83</sup>

Om in overeenkomstige situaties in de verschillende landen consistent te zijn in de formulering van de aandachtspunten heeft Atradius DSB een lijst opgesteld van aandachtspunten die regelmatig worden gebruikt. Een van de aandachtspunten die is opgenomen in deze lijst is 'veiligheidssituatie relevant'.<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Rijksoverheid. Beleidshandboek. Paragraaf 2.5.1.1. 2018, 2.

<sup>82</sup> Rijksoverheid. Beleidshandboek. Paragraaf 2.5.1.1. Bijlage. 2017, 11.

<sup>83</sup> Ibid., 12.

<sup>84</sup> Ibid.

**VERTROUWELIJK**

In het BHB wordt de volgende toelichting gegeven bij het standaard geformuleerde aandachtspunt 'veiligheidssituatie relevant':

*"Het land kent een slechte veiligheidssituatie. Landspecifiek zal worden aangegeven of het aandachtspunt betrekking heeft op het gehele land, of voor welke specifieke gebieden dit geldt. Eventueel kan worden gewezen op de noodzaak tot contact met ambassade. Om de veiligheidssituatie te duiden wordt het reisadvies van het ministerie van Buitenlandse Zaken geraadpleegd. Indien van toepassing worden de rode gebieden expliciet genoemd bij dit aandachtspunt. Dit aandachtspunt geldt over het algemeen niet als een echte beperking. Voor landen die alleen dit aandachtspunt hebben geldt dan ook in het algemeen de term 'open zonder beperkingen'.<sup>165</sup>*

**Beoordeling***Inclusie veiligheid*

De veiligheidssituatie wordt in het landenrisico en landenbeleid meegenomen als punt van aandacht. Desondanks wordt expliciet genoemd dat het aandachtspunt op zichzelf over het algemeen niet als echte beperking geldt. Volgens de voorschriften kan een veiligheidssituatie op zichzelf over het algemeen dus niet leiden tot een negatief advies voor het afgeven van een exportkredietverzekering.

De verwoording 'in het algemeen' geeft de ruimte om onder bepaalde omstandigheden de veiligheidssituatie wel als beperking te laten gelden. De procedure geeft echter geen aanwijzingen om te bepalen wanneer de veiligheidssituatie wel als beperking zou kunnen gelden. Hierdoor is het mandaat omtrent de veiligheidssituatie niet volledig afwezig maar wel zeer beperkt.

Het BHB verwijst voor het duiden van de veiligheidssituatie naar het reisadvies van ministerie van Buitenlandse Zaken. Het gebruik van dit reisadvies is problematisch. Ten eerste heeft het reisadvies als doeleinde individuele reizigers te adviseren over de risico's die landen en gebieden met zich meebrengen tijdens het reizen. Derhalve is het reisadvies niet afgestemd op de specifieke behoeften van de risicobeoordeling voor de verstrekking van een exportkredietverzekering. Hierdoor heeft Persoonsgegevens in kwestie geen handvatten om de veiligheidssituatie te analyseren en de uitkomst van deze analyse te interpreteren met betrekking tot de potentiële verstrekking.

Ten tweede is het voorschrift om enkel gebieden met kleurcode rood expliciet te noemen problematisch. Het ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert de volgende kleurcodes<sup>66</sup>:

- Groen - de veiligheidsrisico's zijn vergelijkbaar met Nederland
- Geel – let op, er zijn veiligheidsrisico's
- Oranje – ernstige veiligheidsrisico's
- Rood – zeer ernstige veiligheidsrisico's

Door enkel rode gebieden expliciet te noemen, worden gebieden met 'veiligheidsrisico's' en 'ernstige veiligheidsrisico's' niet benoemd. Hierdoor kan een onvolledig beeld van de veiligheidssituatie ontstaan.

<sup>65</sup> Ibid, 14.

<sup>66</sup> Rijksoverheid. "Wat betekenen de kleurcodes bij reisadviezen". N.d.

**VERTROUWELIJK** *criterium 1.1: Mandaat*

#	Mate van inclusie	Uitleg
P.1	Zeer beperkt	De mate van inclusie van veiligheid is zeer beperkt. De verwoording 'in het algemeen' geeft de ruimte om onder bepaalde omstandigheden de veiligheidssituatie wel als beperking te laten gelden. De procedure geeft echter geen aanwijzingen om te bepalen wanneer de veiligheidssituatie wel als beperking zou kunnen gelden.

 *criterium 1.2: Procedurele waarborging*

#	Mate van inclusie	Uitleg
P.1	Zeer beperkt	Het reisadvies van ministerie van Buitenlandse Zaken is niet geschikt als handvat voor het beoordelen van de veiligheidssituatie. In de procedure worden derhalve geen accurate handvatten aangeleverd om de veiligheidssituatie op een objectieve wijze te beoordelen.

*Naleving procedure*

Atradius DSB heeft het landenrisico herzien. Deze update is uitgevoerd door Persoonsgegevens  
Persoonsgegevens Het landenrisico is periodiek herzien en de laatste versie van het document is opgenomen in het acceptatievoorstel.

Conform de voorschriften van het BHB is de veiligheidssituatie meegenomen als aandachtspunt tijdens de analyse. Hoewel de analyse niet expliciet refereert aan het reisadvies van ministerie van Buitenlandse Zaken wordt het noordoosten van het land wel specifiek genoemd als regio met de zwakste veiligheidssituatie. Tevens wordt gerefereerd naar contact met de Nederlandse ambassade, die volgens Atradius DSB aangaf dat de regio nauwelijks toegankelijk is door de lokale veiligheidssituatie.<sup>57</sup>

In de laatste paragraaf van het landenrisico wordt het landenbeleid opgesteld. Hierin wordt aangegeven dat het landenbeleid 'dekking bij uitzondering' geldt voor Mozambique. Als redenen voor deze kwalificatie worden de zwakke macro-economische en politieke situatie aangestipt. Voor deze zwakke situatie worden financiële mitigerende maatregelen aangehaald. Met betrekking tot de veiligheidsrisico's wordt het volgende gemeld:

*"De sponsors weten de veiligheidsrisico's op waarde te schatten. De intensivering van de veiligheidsmaatregelen, in nauwe samenwerking met de Mozambikaanse overheid, heeft het project tot op heden gevrijwaard van verdere geweldsincidenten."<sup>58</sup>*

Aan de hand van de financiële mitigerende maatregelen en bewustzijn van de sponsors over de veiligheidssituatie wordt aangegeven dat het project in aanmerking komt voor een uitzondering op het landenbeleid.

<sup>57</sup> Anoniem, Anoniem, VC\_VERSION\_Voorlegging MOZLNG\_2020\_FINAL.pdf, Atradius DSB, Rapportage, 2020, 19-20.

<sup>58</sup> Ibid, 26.



## Criterium 1.3: Naleving van procedure

#	Toetsing	Uitleg
P.1.	Compleet	Naar aanleiding van de aanvraag voor een exportkredietverzekering <b>Persoonsgegevens</b> van Atradius DSB een update van het landenrisico geschreven. In de landenrisicoanalyse is de lokale veiligheidssituatie opgenomen als punt van aandacht en wordt verwezen naar de rode gebieden volgens het reisadvies van ministerie van Buitenlandse Zaken. Hiermee is de procedure omtrent het landenrisico nageleefd.

## 5.5 PROCEDURE 2: MVO-BELEID

### Wat schrijft het MVO-beleid voor?

Naast het landenrisico wordt de veiligheidssituatie ook genoemd in het MVO-beleid dat omschreven staat in het BHB. Atradius DSB beschikt ook over een intern MVO-beleid. Dit beleid komt echter overeen met Paragraaf 2.5.4.1 Bijlage 2 van het BHB. Om deze reden zal het interne beleidsdocument van Atradius DSB niet apart behandeld worden.

Het doel van het MVO-beleid zoals geformuleerd in het BHB is het voorkomen van het verzekeren van een kapitaalgoed of -dienst waarbij sprake is van een levering aan een project met onaanvaardbare risico's voor mens en/of milieu of aan een afnemer/gebruiker met een onaanvaardbare reputatie op het gebied van milieu en mensenrechten. Dit wordt gedaan aan de hand van een milieu- en sociale due diligence.<sup>89</sup>

#### Milieu en sociale due diligence

De milieu- en sociale due diligence moet worden uitgevoerd vóór afgifte van de polis. Om de polis af te kunnen geven zal de milieu- en sociale due diligence moeten leiden tot de conclusie dat de milieu- en sociale effecten acceptabel zijn. Deze bestaat uit drie delen. Dit zijn:

- de milieu- en sociale reputatie van de Nederlandse exporteur;
- de milieu- en sociale reputatie van de buitenlandse afnemer;
- de milieu- en sociale effecten van het project waar aan geleverd wordt.

In het kader van de veiligheidssituatie is enkel het laatste onderdeel relevant. Voor de beoordeling van de potentiële milieu- en sociale gevolgen van een project gebruikt Atradius DSB onder meer de IFC Performance Standards en daarop gebaseerde Guidance Notes als leidraad.<sup>90</sup>

Eén van de acht aspecten die de IFC Performance Standards adresseert betreft "volksgezondheid, (openbare) veiligheid". Dit aspect refereert naar de negatieve invloed die een project mogelijk kan hebben op de projectomgeving.<sup>91</sup>

#### Veiligheid als onderdeel van de IFC Performance Standards

Omtrent het uitgewerkte aspect volksgezondheid en (openbare) veiligheid heeft IFC een tweetal hoofdvereisten opgenomen in de richtlijn:<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Rijksoverheid. Beleidshandboek. Paragraaf 2.5.4.1. 2019, 3.

<sup>90</sup> Idem, 5.

<sup>91</sup> International Finance Corporation. "Performance Standard 4 Community Health, Safety, and Security. 1 januari 2012, 1-3. [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/cf8b4cfa-5437-4a8a-a966f578cbce9628/PS4\\_English\\_2012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqeBlrY](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/cf8b4cfa-5437-4a8a-a966f578cbce9628/PS4_English_2012.pdf?MOD=AJPERES&CVID=jqeBlrY)

<sup>92</sup> Ibid.

**VERTROUWELIJK**

1. Ten eerste dienen de risico's en gevolgen voor de gezondheid en veiligheid van de gemeenschappen in het projectgebied geanalyseerd te worden. Dit kunnen zowel medewerkers van het project als andere gemeenschappen betreffen.

De uniciteit van projecten in conflict- en postconflictgebieden specifiek genoemd. Indien relevant wordt voorgeschreven dat het risico dat een project een gespannen lokale situatie verder onder druk zet en de beschikbaarheid van schaarse goederen additioneel belast, onderzocht dient te worden.

2. Ten tweede worden aan de hand van de richtlijn eisen gesteld aan het gedrag van ingehuurd veiligheids-personeel. Deze mogen geen bedreiging vormen voor zowel medewerkers van het project als de relevante gemeenschappen in de projectomgeving.

De voorschriften met betrekking tot het analyseren van de veiligheidssituatie worden in de *Guidance Notes* voor de IFC Performance Standards verder uitgewerkt. In Guidance Note 25 wordt het volgende omschreven:<sup>53</sup>

*"It is important for clients to assess and understand the risks involved in their operations, based on reliable and regularly updated information. For clients with small operations in stable settings, a review of the operating environment can be relatively straightforward. For larger operations or those in unstable environments, the review will be a more complex and thorough risks and impacts identification process that may need to consider political, economic, legal, military, and social developments, any patterns and causes of violence and potential for future conflicts. It may be necessary for clients to also assess the record and capacity of law enforcement and judicial authorities to respond appropriately and lawfully to violent situations. If there is social unrest or conflict in the project's area of influence, the client should understand not only the risks posed to its operations and personnel but also whether its operations could create or exacerbate conflict."*

## Beoordeling

### Inclusie veiligheid

Het BHB schrijft voor dat de milieu-, en sociale beoordeling op basis van de IFC Performance Standards uitgevoerd moet worden. Een van de acht Performance Standards richt zich op de veiligheid van de stakeholders in de projectomgeving. Hoewel dit een significant aandeel is in de totale analyse, geven het BHB en de IHS Performance Standards vrijwel geen handvatten voor de beoordeling van de veiligheidssituatie. Wel wordt in de Guidance Notes expliciet benoemd dat voor projecten in instabiele omgevingen een complexe en grondige risico-analyse gemaakt dient te worden.<sup>54</sup>

Het meest specifieke voorschrift bepaalt dat wanneer het project zich in een conflict- of postconflict gebied bevindt, ook gekeken dient te worden naar de mogelijke effecten van het project op de veiligheidssituatie. Echter, er wordt niet aangegeven op welke wijze dit geanalyseerd dient te worden.<sup>55</sup>

### Criterion 1.1: Mandaat

#	Mate van inclusie	Uitleg
P.1	Significant	Een significant gedeelte van de door Atradius DSB gehanteerde MVO-richtlijnen richt zich op de veiligheid van stakeholders in de projectomgeving. Vanzelfsprekend richten deze handvatten zich op het reguleren van de sociale aspecten van veiligheid.

<sup>53</sup> International Finance Corporation. "International Finance Corporation's Guidance Notes". 1 januari 2012. 10. [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/9fc3aaef-14c3-4489-acf1-a1c43d7f86ec/GN\\_English\\_2012\\_Full-Documents\\_updated\\_June-14-2021.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nXqnsJp](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/9fc3aaef-14c3-4489-acf1-a1c43d7f86ec/GN_English_2012_Full-Documents_updated_June-14-2021.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nXqnsJp)

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> Ibid.

**VERTROUWELIJK** *criterium 1.2: Procedurele waarborging*

#	Mate van inclusie	Uitleg
P.2	Enigszins	De richtlijnen geven handvatten om de analyse uit te voeren. Echter, deze zijn beperkt en objectieve indicatoren ontbreken.

*Naleving procedures*

Om de procedures van het MVO-beleid betreffende de veiligheidssituatie dient Atradius DSB IFC Performance Standard 4 na te leven. IFC schrijft voor dat het de veiligheidsrisico's van de lokale stakeholders in kaart gebracht en indien relevant, gemitigeerd dienen te worden. Hierbij wordt door IFC geen expliciete reikwijdte voorgeschreven die gehanteerd dient te worden.

Atradius DSB geeft hier tijdens de bespreking van IFC PS 4 in de milieu-, en sociale beoordeling invulling aan door de veiligheidsrisico's van de medewerkers van het project te bespreken en een overzicht te geven van de genomen mitigerende maatregelen.<sup>96</sup>

Daarnaast schrijft de Performance Standard voor dat voor grootschalige projecten en/of in instabiele omgevingen een complexe en grondige risicoanalyse gemaakt zou moeten worden. Echter, geven de voorschriften geen handvatten om een dergelijke grondige analyse te voltooien noch worden de termen 'instabiel' en 'grootschalig' verder uitgewerkt.

Een dergelijke veiligheidsanalyse is door Atradius DSB in het acceptatievoorstel en de MVO-bijlage opgesteld. Hierin is aandacht besteed aan politieke, economische, juridische, militaire en sociale ontwikkelingen en patronen en oorzaken van het geweld in Cabo Delgado. Deze veiligheidsanalyses worden in Deel 2 van deze rapportage beoordeeld.

Naast het in kaart brengen van de veiligheidsrisico's voor lokale stakeholders, schrijft IFC PS 4 bovendien ook voor dat bij projecten in conflictgebieden een analyse van de impact van het project op de lokale veiligheidssituatie en conflicten gemaakt dient te worden. In andere woorden, het dient onderzocht te worden of de aanwezigheid van het project een negatieve invloed heeft op de lokale veiligheidssituatie. Atradius DSB heeft dit als volgt geanalyseerd:

*"Both Ends heeft ons al diverse malen gevraagd of wij een direct verband zien tussen het project en het geweld. Het project is hier al vanaf 2007 voorbereidingen aan het uitvoeren voor dit project. Het geweld is 10 jaar later gestart waardoor er geen direct verband is aan te tonen."<sup>97</sup>*

Hoewel bovenstaande mogelijk als analyse gezien zou kunnen worden met betrekking tot de vraag of het project een aanleiding is geweest voor het geweld in de regio, wordt geen analyse gegeven van de impact die het project ten tijde van het schrijven van de analyse had. Hierdoor ontbreekt een analyse van de invloed dat het project heeft op de lokale spanningen en is IFC PS 4 niet volledig nageleefd.

Het vraagstuk omtrent de invloed van het project op de lokale spanningen kwam ook tijdens het eerste Verzekeringscomité aan bod. Op een vraag van een medewerker van het ministerie van Buitenlandse omtrent de correlatie tussen de onveiligheid en het project antwoordde Atradius DSB het volgende:

<sup>96</sup> Anoniem, Anoniem. 'Mvo deel voorlegging MozLNG\_2020 definitief voor VC 12 mei.pdf'. Atradius DSB. Rapportage. 2020, 19-21.

<sup>97</sup> Ibid, 21.