

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

4004

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* (ingezonden 7 juni 2021).

Antwoord van Staatssecretaris **Vijlbrief** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst), mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (ontvangen 13 september 2021). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 3377.

Vraag 1

Herinnert u zich uw antwoord op eerdere vragen over de situatie in Noord-Mozambique, waarin u ook ingaat op de afgegeven exportkredietverzekering aan Nederlandse bedrijven die betrokken zijn bij het grote gasproject in die regio?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u de waarde aangeven van de verzekeringspolissen die door Atradius zijn verstrekt aan exporteur Van Oord en financier Standard Chartered Bank, waar u in uw brief van 28 mei 2021 naar verwijst?²

Antwoord 2

De waarde van de polissen, uitgedrukt als «maximale schade» (MS)³, bedraagt USD 1.065.517.958. Dit bedrag is gelijk aan de MS onder de financieringspolis voor Standard Chartered Bank. De MS van de exporteurspolis van Van Oord bedraagt USD 211.017.522. Vanwege het betalingsprofiel van beide transacties loopt de Staat niet op beide transacties tegelijkertijd

¹ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020–2021, nr. 2945.

² Kamerstuk 33 625, nr. 330.

³ De maximale schade (MS) is het maximale bedrag dat de Staat aan schade zal uitkeren onder een verzekering. De MS wordt berekend op basis van het gedekte percentage, de hoofdsom, de rente gedurende de looptijd en additionele kosten zoals bv. incassokosten. Het is mogelijk dat de MS hoger is dan het contractbedrag en het leningbedrag van de verzekerde garantie. Dit komt onder andere omdat er bij de berekening van de MS wordt uitgegaan van een ruim gekozen maximaal verzekerde rente.

risico.⁴ De maximale schade die de Staat loopt is daarom nooit hoger dan de MS van de financieringspolis à USD 1.065.517.958. Dit bedrag is gepubliceerd door Atradius DSB⁵. Overigens is er vanwege de stillegging van het project nog niet getrokken onder de door Standard Chartered Bank verstrekte lening, hierdoor is op dit moment alleen de MS van de exporteurspolis van toepassing.

N.B.: In de media werd tevens gesproken over een bedrag van EUR 600 miljoen, dit is echter de omvang van het financieringscontract, niet de MS.

Vraag 3

Hoe verhoudt de exporteurspolis voor Van Oord zich tot de financieringspolis voor Standard Chartered Bank? Wordt hiermee een verzekering verstrekt aan twee verschillende partijen voor dezelfde onderliggende transactie? Welke invloed heeft dit voor de berekende premies?

Antwoord 3

Middels de exporteurspolis worden de risico's gedekt die door Van Oord worden gelopen als exporteur. Middels de financieringspolis worden de risico's gedekt die door projectfinancier Standard Chartered Bank worden gelopen als financier. Beide partijen zijn hier afzonderlijk voor verzekerd en betalen hier beiden afzonderlijk premie voor. De werkzaamheden die Van Oord in het kader van het project uitvoert worden betaald uit de financiering die door Standard Chartered Bank wordt verstrekt. Hierdoor dragen beide verzekeringen bij aan de totstandkoming van dezelfde exporttransactie.

Vraag 4

Wat wordt er precies gedekt onder de financieringspolis voor Standard Chartered Bank? Aan welke partij wordt hierbij in welk geval uitbetaald? Is de waarde van deze polis additioneel aan de waarde van de exporteurspolis voor Van Oord? Waarom is deze polis niet als aparte transactie vermeld in het overzicht van verstrekte polissen op de website van Atradius?

Antwoord 4

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. Hoewel de waardes van beide polissen los van elkaar staan, is desalniettemin het totale schaderisico van deze exporttransactie niet gelijk aan de som van beide MS'en (zie het antwoord op vraag 2). De financieringspolis is niet als aparte transactie vermeld, aangezien de onderliggende exporttransactie dezelfde is als bij de exporteurspolis. Dit is de gebruikelijke gang van zaken om dubbelingen in de publicatie te voorkomen. Wanneer bij één exporttransactie meerdere verzekeringsproducten worden afgenomen, worden deze in één overzicht gepubliceerd, met de toelichting dat het om meerdere polissen gaat.

Vraag 5

Op welke gronden heeft u besloten om dekkingstoezeggingen uit te reiken rond het gasproject? Kunt u aangegeven welke eerder aangehaalde IMF en Wereldbank rapporten u hierbij heeft gebruikt?

⁴ Aan het begin van een aannemerijproject is de kans op schade voor de exporteur veelal groter dan voor een financier, immers de financier heeft slechts een klein gedeelte van de financiering ter beschikking gesteld terwijl de exporteur al met het werk begonnen is. Aan het einde van de werkzaamheden loopt de exporteur juist minder risico doordat het werk al bijna voltooid is en grotendeels betaald is. Terwijl de financier dan juist een groter gedeelte van de financiering heeft verstrekt.

⁵ <https://atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/documenten/ex-post-all-classification-2021.pdf>.

Antwoord 5

De dekkingstoezeggingen zijn uitgereikt op grond van het nationale beleid voor de exportkredietverzekering zoals bepaald in de Kaderwet financiële verstrekkingen Financiën en het relevante nationale aanvullende beleid zoals het mvo-beleid voor de exportkredietverzekering dat gebaseerd is op de internationale standaarden zoals de OECD Common Approaches en de IFC Performance Standards. Om te toetsen of de verzekeringsaanvraag voldeed is uitgebreid *due diligence* onderzoek verricht door Atradius DSB, waarbij gebruik is gemaakt van een breed scala aan bronnen waaronder: gegevens van betrokken stakeholders, binnen- en buitenlandse ngo's, onafhankelijke adviseurs, *site-visits* en de inzichten van de ambassade in Maputo. Dit *due diligence* onderzoek heeft geleid tot een positief advies dat aan de Staat is voorgelegd. Op basis hiervan heeft het kabinet besloten om de transactie in verzekering te nemen en twee dekkingstoezeggingen te verstrekken. Het IMF en de Wereldbank hebben beiden gewezen op het belang van de LNG-projecten voor de Mozambikaanse economie. Ik verwijs u naar «IMF Country Report No. 20/141»⁶ en de «Mozambique Economic Update: Mind the Rural Investment Gap»⁷ van de Wereldbank.

Vraag 6

Heeft u, voor het afgeven van de dekkingstoezeggingen op 1 juli 2020, ook kennisgenomen van de standpunten van critici van het megaproject, die al jaren waarschuwen dat het vooral de corruptie en ongelijkheid zou versterken? Erkent u voorts dat er ook voor 1 juli 2020 al sprake was van een geweldscontext en dat meerdere experts een verband zagen met de gasvondsten? Waarom heeft u deze argumenten niet zwaarder laten meewegen?

Antwoord 6

In het kader van het beoordelingsproces is nauw samengewerkt met binnenlandse en buitenlandse ngo's. Hun bevindingen alsmede de standpunten van critici van het project waren mij bekend en zijn meegenomen en geadresseerd in de verzekeringsbeoordeling. Om deze punten te adresseren, inclusief de destijds aanwezige geweldscontext in de regio (die overigens niet gelieerd was aan het project), zijn compenserende en mitigerende maatregelen genomen op het gebied van veiligheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Op basis van het beeld dat we destijds van de situatie hadden waren deze compenserende en mitigerende maatregelen voldoende om het project aan het nationale beleid en de internationale standaarden te laten voldoen.

Vraag 7

Hoe kijkt u nu terug op uw beslissing om een dekkingstoezegging te verlenen? Erkent u dat alle signalen voor een verder escalerende geweldscontext al aanwezig waren op dat moment?

Antwoord 7

Op basis van de informatie die de Staat destijds had van de situatie in het noorden van Mozambique was het afgeven van de dekkingstoezeggingen een weloverwogen besluit. Hoewel er destijds ook al onrust was in de regio en er signalen waren van jihadistisch geweld in het noorden van Mozambique, leken de door het project en de Mozambikaanse staat genomen maatregelen voldoende om de toenmalige geweldsrisico's te adresseren. Hierover is voorafgaand aan de beslissing om een dekkingstoezegging te verlenen op 1 juli 2020 uitvoerig door Atradius DSB en de Staat naar gekeken, waarbij we ons, in samenspraak met alle bij het project betrokken partijen, gebaseerd hebben op informatie van onafhankelijke veiligheidsexperts. Hierbij speelde mee dat de geweldsincidenten niet op het project of de directe projectomgeving gericht waren en daar ook geen signalen voor waren. De situatie escaleerde sinds de aanval op Palma op 24 maart 2021 echter dusdanig dat een nieuwe realiteit ontstond, met grote negatieve impact op het project en

⁶ <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/CR/2020/English/1MOZEA2020001.ashx>.

⁷ <http://documents1.worldbank.org/curated/en/480651580155354219/pdf/Mozambique-Economic-Update-Mind-the-Rural-Investment-Gap.pdf>.

de bewoners in de projectomgeving, de regio Cabo Delgado. De ekv-polissen waren ten tijde van de escalatie echter al verstrekt als gevolg van het bereiken van financial close door alle bij het project betrokken partijen. De timing van de polisafgifte in het licht van de aanval op Palma is zeker ongelukkig te noemen. Het kabinet heeft echter geen aanwijzingen of bewijzen die wijzen op een relatie tussen beiden.

Vraag 8

Kunt u helder uiteenzetten wat het proces is om te komen van een dekkingstoezegging, zoals in dit geval gedaan in juli 2020, tot een verstrekte polis, afgegeven op 25 en 26 maart 2021? Aan welke criteria wordt gedurende dat proces getoetst? Heeft de escalerende geweldssituatie in de regio in deze periode geleid tot een heroverweging? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom heeft dit niet geleid tot het niet afgeven van de polissen?

Antwoord 8

Een dekkingstoezegging wordt afgegeven wanneer de Staat besluit een exporttransactie te verzekeren, maar de desbetreffende exporttransactie zelf nog niet tot stand is gekomen, waardoor er niet direct een polis kan worden verstrekt. Dekkingstoezeggingen zijn juridisch bindend waardoor de verzekerde de zekerheid heeft dat hij/zij een polis ontvangt zodra de transactie (voor het aflopen van de dekkingstoezeggingstermijn) tot stand komt. Wanneer de exporttransactie tot stand komt wordt volgens de bepalingen van de dekkingstoezegging automatisch de polis verstrekt, er volgt dan in principe geen nieuw beslismoment. De Staat heeft zich immers reeds gecommitteerd d.m.v. de dekkingstoezegging.

In dit specifieke project was het formele startmoment, het moment dat de financiering rond was, de zogenaamde «financial close». Na het bereiken van *financial close* op 24 maart zijn daarom op 25 en 26 maart de polissen verstrekt.

Zoals aangegeven zit er in principe tussen de afgifte van een dekkingstoezegging en polisafgifte geen extra toetsingsmoment. Desalniettemin kan in uitzonderlijke gevallen een dekkingstoezegging worden ingetrokken wanneer het risico dermate verslechterd dat de uitvoering van het project in gevaar is. Ondanks dat er reeds enkele maanden sprake was van een verhoogde geweldscontext, kon op basis van de informatie die de Staat destijds tot haar beschikking had niet gesteld worden dat de uitvoering van het project in gevaar was. Er bestond daarom geen grond om de dekkingstoezegging in te trekken. De verschrikkelijke gevolgen van de aanval op Palma werden pas na polisafgifte bij de Staat bekend.

Vraag 9

Op welk moment hebben de Staat en Atradius precies kennisgenomen van de val van Palma, op 24 maart 2021? Waarom is er toen niet alsnog op het laatste moment op de rem getrapt om de polisafgifte een dag later te stoppen, of op zijn minst te vertragen, om de nieuwe situatie eerst goed te kunnen overzien?

Antwoord 9

De eerste onbevestigde signalen over aanvallen op de stad Palma bereikten de Staat en Atradius DSB op 25 maart 2021. In het weekend van 27 en 28 maart werd de ernst van de situatie in het gebied duidelijk en bevestigd. Dit was enkele dagen na het bereiken van financial close door alle betrokken partijen op 24 maart 2021, het contractueel bepaalde moment voor automatische afgifte van de polissen, die op 25 maart en 26 maart 2021 zijn verstrekt. Omdat op het contractueel bepaalde moment voor automatische afgifte van de polissen op 24 maart geen informatie beschikbaar was over de situatie, was er geen grondslag om de polisafgifte door Atradius DSB namens de Nederlandse Staat tegen te houden.

Vraag 10

Deelt u de mening dat het eindresultaat is dat de Staat een transactie in verzekering heeft genomen, op 25 en 26 maart, waarbij sprake is van een geweldscontext waar mitigerende of compenserende maatregelen ontoereikend waren? Zo ja, in hoeverre heeft de Staat hiermee de eigen regels geschonden?

Antwoord 10

Ja, het kabinet deelt de mening dat de risicoanalyse en mitigerende maatregelen op veiligheidsgebied achteraf gezien ontoereikend zijn gebleken. De Staat heeft hiermee echter niet haar eigen regels geschonden.

De Staat heeft besloten de transactie in verzekering te nemen op basis van de actuele situatie in juli 2020. Destijds was er ook sprake van een geweldscontext in de regio, maar de compenserende en mitigerende maatregelen werden op dat moment voldoende geacht om het project aan het nationale mvo beleid van de exportkredietverzekering en de internationale IMVO-standaarden, ook op het gebied van veiligheid, te laten voldoen. Dit beeld veranderde niet in de periode tussen het verstrekken van de dekkingstoezegging en het verstrekken van de verzekeringspolissen, zoals ook toegelicht in het antwoord op vraag 8.

In het weekend van 27 en 28 maart werden de verschrikkelijke gevolgen van de aanval op de stad Palma pas duidelijk, kort na verstrekking van de polissen. Hierdoor is een nieuwe situatie ontstaan. Was er ten tijde van de beoordeling destijds sprake geweest van de huidige geweldscontext, dan hadden wij de transactie niet in verzekering genomen.

Vraag 11

Wat zegt dit eindresultaat over het beleid voor Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (IMVO) rond exportkredietverzekeringen? Welke mogelijkheden ziet u om het IMVO-beleid te versterken, om vergelijkbare situaties in de toekomst te voorkomen?

Antwoord 11

De ekv is verstrekt op basis van een positieve beoordeling van de financiële risico's en de risico's op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het project voldeed daarbij aan alle internationale standaarden en het nationale mvo beleidskader voor de ekv zoals gedeeld met uw Kamer (Kamerstuk 26 485, nr. 255). Inmiddels is de situatie ernstig geëscaleerd. Los daarvan wordt het mvo-beleid van de ekv op dit moment geëvalueerd. De resultaten worden in het najaar met u gedeeld.

Vraag 12

Erkent u, gezien uw eerder antwoorden dat de exportkredietverzekering niet als doel heeft om sociaaleconomische ontwikkeling te stimuleren, maar daar in veel gevallen wel aan bij kan dragen en dat het feit dat de gasvelden al in 2011 zijn ontdekt, maar nog niet hebben geleid tot verbetering van de leefomstandigheden, kan hebben bijgedragen aan de geweldsdynamiek, dan ook dat, in het geval van mega-investeringsprojecten, het niet bijdragen aan bredere sociaaleconomische ontwikkeling moet worden gezien als een risico, en dus zou moeten worden meegenomen in IMVO-analyses?

Antwoord 12

De ekv is een instrument voor handelsbevordering en kent bij grote investeringsprojecten een zeer uitgebreide mvo due diligence. De ekv heeft niet als doel om de sociaaleconomische ontwikkeling te stimuleren, maar kan daar in veel gevallen wel aan bijdragen. Dit project heeft als doel gesteld om een bijdrage te leveren aan de lokale economische ontwikkeling. Ontdekking van gasvelden leidt niet automatisch tot verbeterde levensomstandigheden. Een verstandige en duurzame ontwikkeling van deze velden kan hier wel een bijdrage aan leveren. De daadwerkelijke ontwikkeling van de gasvelden is nog nauwelijks op gang gekomen en vanwege de force majeure situatie wordt hier nu ook geen voortgang op geboekt.

De verantwoordelijkheid over de sociaaleconomische ontwikkeling in de regio ligt bij het land zelf. De internationale gemeenschap, waaronder Nederland, poogt daarnaast op verschillende wijzen een bijdrage te leveren aan verbetering van samenwerking tussen publieke en private partijen gericht op meer duurzame en inclusieve ontwikkeling.

Vraag 13

Kunt u reflecteren op de informatieverschaffing aan de Tweede Kamer en betrokken stakeholders, zoals journalisten en NGOs, in de periode tussen de dekkingstoezegging en de polisafgifte? Waarom worden de details rond het besluit van een dekkingstoezegging, als deze vrijwel automatisch tot een polis

zal leiden, niet op dat moment al bekend gemaakt, zodat betrokkenen hier kennis van kunnen nemen?

Antwoord 13

Dekkingstoezeggingen leiden niet altijd tot een polis. Dit gebeurt alleen wanneer de exporttransactie daadwerkelijk tot stand komt. Daarnaast geldt dat indien de exacte details van exporttransacties openbaar zouden worden, de Nederlandse exporteur hier een concurrentienadeel van kan ondervinden. Bij hoge uitzondering heb ik tijdens het Algemeen Overleg met de vaste Kamercommissie voor Financiën 19 november jl. al wel aangegeven dat besloten was het project in verzekering te nemen, ondanks dat de polissen nog niet afgegeven waren.

Vraag 14

Wanneer kunt u de bevindingen van uw onderzoek naar de juridische gevolgen van *de force majeure*-verklaring door Total met de Kamer delen? Kunt u inzicht geven in de scenario's die worden ontwikkeld? Op welke gronden zouden de afgegeven polissen alsnog kunnen worden ingetrokken?

Antwoord 14

Uit onze juridische analyse van de *force majeure* situatie en handelingsperspectieven is tot nu toe naar voren gekomen dat het intrekken van afgegeven polissen alleen mogelijk is in zeer uitzonderlijke gevallen, zoals verzuim, aantoonbare nalatigheid of fraude door de verzekerde. Dit is voor deze specifieke transactie momenteel niet aan de orde. Hierdoor zal de Staat moeten handelen binnen de kaders van de afgegeven polissen. Door de *force majeure* verklaring ligt het project nu al enkele maanden stil. Trekkingen onder de door de Staat verzekerde projectfinanciering zijn niet mogelijk. Hierdoor neemt het (financiële) risico voor de Staat toe noch af en zijn er geen nieuwe ontwikkelingen op milieu en sociaal gebied binnen de invloedssfeer van het project. De scenario's die worden ontwikkeld richten zich op dit moment daarom op het stellen van voorwaarden voor een eventuele hervatting van het project. Inmiddels heeft de groep financiers/verzekeraars van het project richting het projectconsortium hun rechten uitdrukkelijk voorbehouden. De groep financiers/verzekeraars heeft aan het projectconsortium voorwaarden gesteld voor een eventuele hervatting van het project; zowel op financieel, veiligheids- als op mvo gebied. De Nederlandse staat heeft in dat kader aanvullende voorwaarden op mvo gebied geëist, waaronder een *Remedial Environmental and Social Action Plan* dat aan de IMVO-standaarden voldoet en toepasbaar is op de dan geldende situatie. Hierdoor wordt zo veel mogelijk gewaarborgd dat bij een eventuele hervatting van het project voldoende compenserende en mitigerende maatregelen worden getroffen op het gebied van veiligheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen zodat het project aan de nationale en internationale standaarden voldoet. Eventuele geleerde lessen en ervaringen met betrekking tot de eerdere escalatie van het geweld en de verschrikkelijke gevolgen hiervan op het project en de projectomgeving moeten hierin goed worden geadresseerd. Daarnaast beschikt de Staat over de bevoegdheid om via Atradius DSB zelfstandig een aanwijzing te geven om trekkingen onder de voorwaarden van de door de Staat verzekerde financiering te blokkeren. Op deze manier kan de Staat voorkomen dat trekkingen onverhoopt hervat worden voordat aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

Vraag 15

Bij wie komt de rekening van de *force majeure* uiteindelijk te liggen als u geen juridische mogelijkheden vindt om de polissen alsnog in te trekken?

Antwoord 15

Potentiële uitbetalingen onder een polis zijn volledig afhankelijk van het feit of de door de Staat verzekerde partijen schade ondervinden door de *force majeure* situatie en of de schadegrond gedekt wordt onder de polis. Indien dat laatste het geval is, zal de Staat de geleden schade uitkeren aan de verzekerden zijnde Standard Chartered Bank en/of Van Oord.

Verder wil ik graag benadrukken dat de exportkredietverzekering een budgetneutraal instrument is. Eventuele schade-uitkeringen worden betaald vanuit de premie-inkomsten van het exportkredietverzekeringsinstrumentarium.

Vraag 16

Is het eerder voorgekomen dat *force majeure* werd ingeroepen rond een investering waar ook Nederlandse exportkredietverzekeringen op van toepassing waren? Zo ja, welke gevolgen had dat?

Antwoord 16

Het is, in de recente geschiedenis van de exportkredietverzekering, niet eerder voorgekomen dat een opdrachtgever of één van de opdrachtgevers in een project (zoals Total) een beroep heeft gedaan op *force majeure*. Wel is het een aantal keer voorgekomen dat een door de Staat verzekerde exporteur een beroep heeft gedaan op *force majeure* onder zijn of haar exportcontract. Indien er in dergelijke gevallen sprake is van een gedekte schadegrond zal de Staat schade aan de verzekerde uitkeren.

Vraag 17

In hoeverre is hervatting van het investeringsproject, en de daaraan gerelateerde exportkredietverzekeringen, verbonden aan de resultaten van nieuwe analyses op het gebied van de veiligheid, mensenrechten en milieusituatie? Hoe borgt u de kwaliteit van deze analyses?

Antwoord 17

Zie het antwoord op vraag 14. Voor een eventuele herstart van het project is, op verzoek van de Nederlandse staat, door de financiers/verzekeraars een nieuwe veiligheidsanalyse met bijbehorend milieu en sociaal actieplan geëist, een plan dat de additioneel opgekomen risico's en potentiële schades analyseert en welke compenserende en mitigerende maatregelen nodig zijn om die te compenseren op basis van de IMVO-standaarden. Tegelijkertijd zullen de eerder overeengekomen afspraken op het terrein van mensenrechten en milieu moeten zijn gewaarborgd. Hier zullen Atradius DSB, de Staat en de andere financiers/verzekeraars op toezien. In alle gevallen geldt dat deze afspraken zijn gebaseerd op internationale standaarden.