

Samenvatting

Aanvaard- baar risico?

Hoe de veiligheid in Cabo Delgado werd
genegeerd in het belang van BV Nederland.



Samenvatting

Aanvaardbaar risico?

Hoe de veiligheid in Cabo Delgado werd genegeerd in het belang van BV Nederland.

Woo-analyse Mozambique voor Both ENDS en Milieudefensie

Floor Knoote & Ron Rosenhart

11 juni 2024

Lay-out en illustraties:  de wetsenette

Samenvatting

Urgentie, relevantie en doelstelling van het rapport

In de meest noordelijke provincie van Mozambique, Cabo Delgado, heeft een ondergerapporteerd conflict duizenden mensen ontheemd, waarvan velen momenteel vechten om te overleven. Sinds eind 2017 is hier officieel sprake van een niet-internationaal gewapend conflict (NIAC)¹, waarbij inwoners slachtoffer zijn geworden van aanhoudend geweld door gewapende groeperingen en getuige werden van slachtpartijen, onthoofdingen en verkrachting terwijl hun huizen met de grond gelijk werden gemaakt. Het geweld bereikte een hoogtepunt op 24 maart 2021, toen jihadistische militanten een aanslag pleegden op de stad Palma, gelegen nabij het gasveld (hierna genoemd het "Project") van het Franse bedrijf TotalEnergies (hierna genoemd "Total"). Minstens 1.298 mensen zijn daarbij vermoord of worden nog altijd vermist en 209 personen zijn ontvoerd, onder wie ook 55 (onder)aannemers van Total². In oktober 2023 hebben overlevenden van de aanslag samen met nabestaanden een aanklacht ingediend tegen Total wegens nalatigheid en dood door schuld³. Zo'n 70.000 mensen zijn na de aanslag weggevlucht uit Palma. In april 2021 zette Total, zich beroepend op overmacht, voorlopig een streep door het Project. In juni 2021 was het aantal mensen op de vlucht in de provincie Cabo Delgado opgelopen tot bijna 800.000.⁴

Het *Area 1 Mozambique Liquefied Natural Gas project* in Afungi draait om de ontwikkeling van het offshore Golfinho-Atum gasveld en de aanleg en ingebruikstelling van een onshore Liquefied Natural Gas("LNG")-fabriek (het "Project"), dit alles naar aanleiding van de ontdekking uit 2011 van een aardgasbel aan de noordkust van Mozambique. Het Projectgebied is gelegen in de provincie Cabo Delgado, nabij de stad Palma. Eenmaal in gebruik genomen zal de LNG-terminal voor het Project het gewonnen aardgas omzetten in vloeibaar gas, wat vervolgens zal worden geëxporteerd naar Europa en Azië, en deels worden gebruikt voor binnenlandse consumptie. Het leiderschap van het Project is momenteel in handen van het Franse concern Total, die het overnam van de Amerikaanse oliemaatschappij Anadarko in september 2019.⁵

1 Zoals beschreven door RULAC, een initiatief van de Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights. Zie: <<https://www.rulac.org/browse/countries/mozambique#collapse1accord>> geraadpleegd op 13 mei 2024.

2 Volgens een onafhankelijke journalist, Alexander Perry, die tussen november 2022 en maart 2023 5 maanden lang onderzoek deed in Palma, staat het dodental momenteel op 1.507 burgerdoden en vermisten, onder wie 55 onderaannemers. Zie <<https://acleddata.com/knowledge-base/9-april-2024-update-new-fatality-estimate-for-the-2021-attack-on-palma-mozambique/>> geraadpleegd op 10 juni 2024.

3 Zie: De Franse justitie heeft een vooronderzoek aangekondigd naar Totals reactie op de aanslag in Palma. Dit besluit is genomen naar aanleiding van de klacht tegen Total die in oktober 2023 is ingediend door overlevenden en nabestaanden van de slachtoffers van de jihadistische aanslag. Total wordt beschuldigd van nalatigheid en dood door schuld. <https://www.lemonde.fr/afrique/article/2024/05/04/attaque-djihadiste-au-mozambique-en-2021-enquete-ouverte-pour-homicide-involontaire-contre-totalenergies_6231545_3212.html> geraadpleegd op 6 juni 2024.

4 Zie <<https://www.unhcr.org/news/briefing-notes/insecurity-northern-mozambique-continues-forcibly-displace-thousands>> geraadpleegd op 6 juni, 2024.

5 Zie <[https://totalenergies.com/media/news/press-releases/total-closes-acquisition-anadarkos-shareholding-mozambique-Ing#:~:text=The%20Final%20Investment%20Decision%20\(FID,come%20into%20production%20by%202024](https://totalenergies.com/media/news/press-releases/total-closes-acquisition-anadarkos-shareholding-mozambique-Ing#:~:text=The%20Final%20Investment%20Decision%20(FID,come%20into%20production%20by%202024)> geraadpleegd op 6 juni 2024.

Meerdere Westerse bedrijven spelen een rol in dit Project, waaronder ook het Nederlandse Van Oord, dat verantwoordelijk was voor de aanleg van gasleidingen voor het Project langs de kust van Mozambique. Ondanks het aanhoudende geweld in de regio en meerdere waarschuwingen vanuit de samenleving en de Nederlandse Ambassade in Mozambique, heeft de Nederlandse staat in juni 2020 toch besloten om verzekeringen te verstrekken aan Van Oord en diens financier Standard Chartered Bank ("SCB") met medewerking van de exportkredietverzekeringsmaatschappij van de Nederlandse overheid (Engels: "ECA of the Dutch state"); Atradius (Engels: "Atradius Dutch State Business"). Deze verzekeringen, ook wel bekend als ekv's, die tot \$1.064.517.958 (USD) aan financiële schade dekken, werden goedgekeurd in juni 2020, maar pas officieel verstrekt op de dag na de aanslag in Palma, in maart 2021. Documenten verkregen dankzij Woo-verzoeken ingediend door Both ENDS, Friends of the Earth Europe, Milieudefensie en SOMO, tonen aan dat de Nederlandse ministeries van Financiën ("FIN"), Buitenlandse Zaken ("BZ") en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking ("BHOS") duidelijke waarschuwingen hadden ontvangen over de erbarmelijke veiligheidssituatie in Noord-Mozambique voorafgaand aan de toekenning van de polis. De Nederlandse Staat heeft de waarschuwingen te licht opgevat en de veiligheidsrisico's als aanvaardbaar ingeschat, en is daardoor ondanks het voortrazende conflict toch overgegaan tot het verstrekken van de ekv's aan Van Oord. In 2023 hebben leden van het Nederlands Parlement een motie ingediend om, indien de overmacht wordt opgeheven in de toekomst, de beslissing over de ekv's voor het Project uit te stellen; in ieder geval totdat de uitkomst van een eventuele herbeoordeling van de risico's is besproken in de Tweede Kamer. Echter blijkt dat de verantwoordelijke ministeries weigerden het verzoek uit de motie in te willigen. Total kondigde recent aan dat het hoopt in 2024 al een herstart te kunnen maken met het Project. Inmiddels is Atradius ook al begonnen met een herbeoordeling⁶, hoewel de overmacht nog niet is opgeheven.

De ernst van de situatie in Cabo Delgado, de huidige overmacht, Totals wens om het project te hervatten, de herevaluatie door Atradius en de zorgen uitgedrukt door Nederlandse parlementsleden hebben Both ENDS en Milieudefensie ertoe bewogen om het Project te laten onderzoeken door Dimes en Global Justice Association. Het doel van dit onderzoek was om - aan de hand van de verkregen Woo-documenten - de procedure in kaart te brengen die de Nederlandse ministeries hebben gevolgd alvorens ze de ekv's voor het Project goedkeurden. Met dit doel voor ogen hebben we in de periode januari-april 2024 meer dan 9.500 pagina's aan communicatie en rapporten geanalyseerd (verkregen middels Woo-verzoeken): nieuwsartikelen; documentatie aangaande de Woo-verzoeken, Kamervragen en antwoorden daarop; en rapporten opgesteld door externe

⁶ Dit werd aangekondigd door journalist Bram Vermeulen in aflevering 5 van de podcast "Achter de Frontlinie". De aflevering is te beluisteren via <https://www.nporadio1.nl/podcasts/frontlinie/106829/5-de-rol-van-nederland-in-de-oorlog-in-mozambique>, geraadpleegd op 6 juni 2024.

partijen, waaronder Uprights⁷, Rufin⁸, Milieudefensie, Both ENDS, JA!⁹ en Proximities¹⁰.

Atradius en de Nederlandse staat hebben nú de kans om hun steun aan het Project te heroverwegen en volledige transparantie te geven over hun (her)beoordeling van de risico's. Indien de overmacht wordt opgeheven en de Nederlandse staat opnieuw besluit om steun aan het project te verlenen, loopt zij het risico medeplichtig te worden aan een rampzalig project dat de levens van vele Mozambikanen verwoest. De publicatie van dit rapport komt daarom op een kritiek moment. Ook wil dit rapport duidelijkmaken dat het beleid en de procedures die Atradius en de ministeries volgen niet garanderen dat schade wordt voorkomen. In maart 2024 onderstreepte het rapport "Dredging Destruction: Human rights violations and environmental destruction in international dredging projects insured by the Dutch state" dat er een fundamentele tekortkoming zit in het systeem waarbinnen exportkrediet-verzekeringsmaatschappijen opereren. Deze fundamentele zwaktes zorgen ervoor dat projectbeheer in grote mate wordt gestuurd door gevestigde belangen. De leerpunten en aanbevelingen uit dit rapport over het LNG-project in Mozambique hebben daarom ook betrekking op Atradius' beleid en richtlijnen inzake andere projecten.

“Aannemers willen toch zeker ook niet in zo’n situatie terecht komen. Zijn hier voorschriften voor? Is er ruimte voor uitstel totdat er ook meer helderheid is over de zich ontwikkelende veiligheidssituatie? Wanneer is het ook voor een aannemer een no-go?” (BZ aan ADSB op 22 mei 2020).

Belangrijkste bevindingen

Het ekv-beoordelingsproces was zo ingericht dat goedkeuring de enige reële uitkomst was.

Interne communicatie tussen Atradius, Financiën en BZ van begin 2020 tot medio juni 2020 laat doorschemeren dat de beoordeling van de ekv-aanvragen van het begin af aan ingesteld was op goedkeuring als uitkomst. Meerdere bevindingen uit het onderzoek ondersteunen die conclusie: allereerst zou een afwijzing negatieve (bedrijfs- en geopolitieke) consequenties hebben gehad voor Atradius en de Nederlandse staat. Ook rekende Total op steun van Nederland en oefende daarom druk uit op Atradius om de ekv's toegekend te krijgen.

Afwijzing zou betekend hebben dat Van Oord naar andere verzekeropties had moeten zoe-

7 Zie <<https://milieudefensie.nl/actueel/report-uprights-on-total-and-lng-mozambique.pdf>> geraadpleegd op 6 juni 2024.

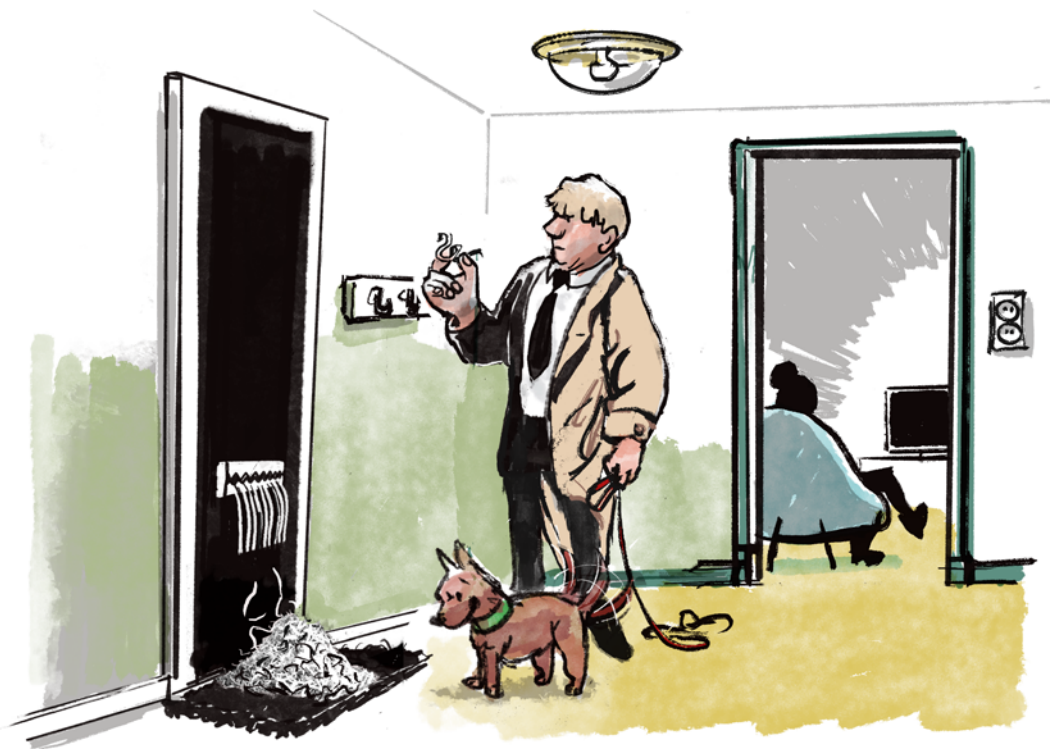
8 Zie <<https://totalenergies.com/media/news/press-releases/totalenergies-publishes-jcrufins-report-human-rights-cabo-delgado>> geraadpleegd op 6 juni 2024.

9 Zie <<https://milieudefensie.nl/actueel/report-fuelling-the-crisis-in-mozambique.pdf>> geraadpleegd op 6 juni 2024.

10 Zie <<https://open.overheid.nl/documenten/d362dffa-4459-4ffb-942e-9197ec03017d/file>> geraadpleegd op 6 juni 2024.

ken, wat mogelijk ook de keuzes van andere betrokken verzekeringsmaatschappijen had beïnvloed. Ten tweede is de optie om de toekenning van de ekv uit te stellen of te weigeren nooit openlijk overwogen door Atradius of Financiën. Ook BZ heeft deze optie alleen oppervlakkig besproken. Ten slotte komt afwijzing als potentiële uitkomst helemaal niet voor in Atradius' Due Diligence-procedures. Deze tekortkoming heeft geresulteerd in een procedure waarbij Atradius en de ministeries een puzzel hebben gelegd waarbij ze cruciale stukjes informatie die niet in het plaatje pasten, naast zich neerlegden.

“Grote druk vanuit hoofdsponsor Total op Atradius om zo snel mogelijk te tekenen.” (BZ notities 4 juni 2020).



“Honey, did you do another Fol request?”

Overheden werpen aanzienlijke hindernissen op in toegang tot informatie over het Project

Tussen 2020 en 2023 hebben Both ENDS, Milieudefensie, SOMO en Friends of the Earth Europe meerdere Woo-verzoeken ingediend bij Atradius, Financiën en BZ. De organisaties liepen (en lopen) voortdurend tegen alle mogelijke hindernissen aan in hun pogingen om relevante informatie

in te winnen over de betrokkenheid van de Nederlandse staat bij het Project: extreem tijdrekken, pogingen van Financiën en BZ om relevante informatie achter te houden, onterechte censuur, juridische repercussies, zelfs het niet naleven van rechterlijke bevelen. Financiën heeft ongeveer €52.000 aan boetes moeten betalen wegens vertragingen. De weerstand van de overheid tegen het vrijgeven van informatie over het Project is ook merkbaar in Italië en tot op zekere hoogte in het Verenigd Koninkrijk. In mei 2023 verwierp de hoogste administratieve rechtbank in Italië het hoger beroep van de Italiaanse Rekenkamer (SACE) tegen de uitspraak van de administratieve rechtbank uit mei 2022, die bepaalde dat de Italiaanse ngo ReCommon recht heeft op inzage in interne documenten over de beoordeling en financiering van het Project. De uitspraak ten spijt, zijn de opgevraagde documenten nog altijd niet vrijgegeven.

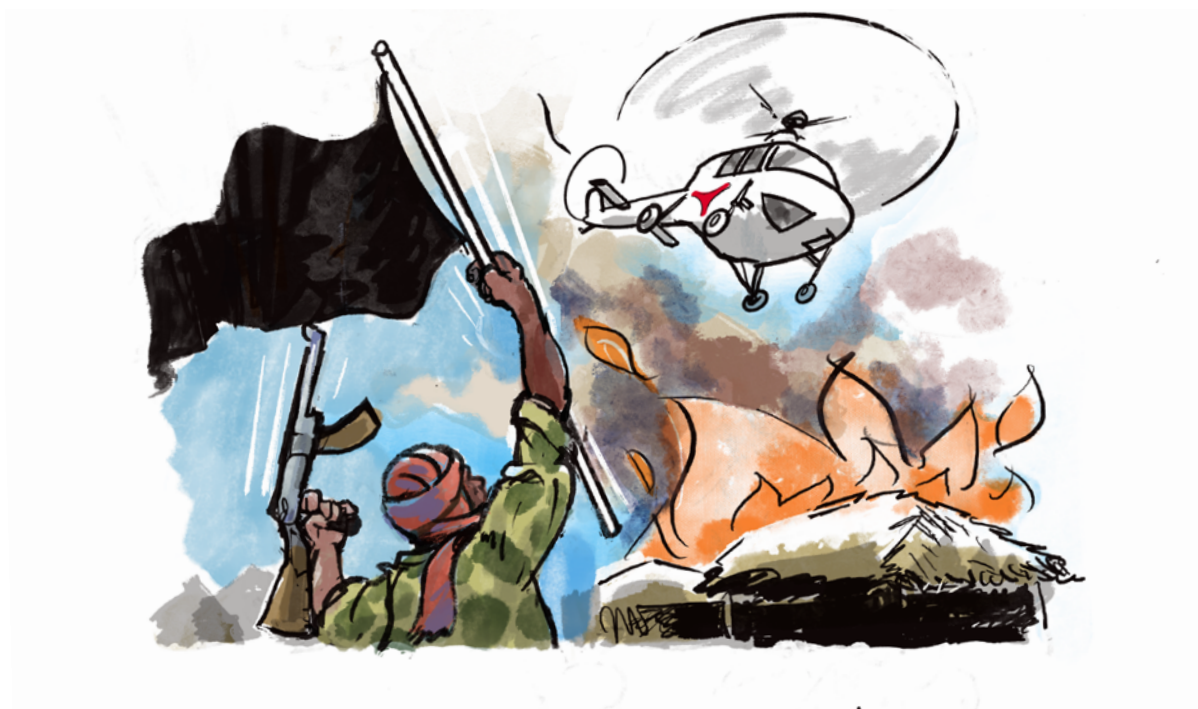
De Nederlandse ministeries en Atradius waren laconiek over de veiligheidsrisico's

In haar voorstel voor toekenning van de ekv's aan Financiën en BZ, schetste Atradius een beeld van de veiligheidssituatie rondom het Project dat niet strookte met de realiteit. Het conflict tussen de opstandelingen en het Mozambikaanse leger in Cabo Delgado is door de Geneva Academy geclassificeerd als een niet-internationaal gewapend conflict. Maar hoewel ze meer dan voldoende op de hoogte waren van het toenemende geweld, de aanslagen, de beperkte capaciteit van het Mozambikaanse leger en de groeiende macht van het rebellenleger, benoemden Atradius, Financiën, noch BZ deze omstandigheden in hun conclusies. Dat is opmerkelijk, met name omdat de Woo-documenten aantonen dat medewerkers van Atradius intern zorgen hadden geuit over de situatie ter plaatse. Toen vertegenwoordigers van Atradius in december 2018 de Projectlocatie wilden bezoeken, mochten ze om veiligheidsredenen het gebied alleen zien vanuit een helikopter. Daarnaast werden ze uitgerust met kogelvrije vesten, zo meldde Atradius aan medewerkers van Both ENDS.¹¹

Atradius heeft belangrijke inzichten over de veiligheidssituatie en maatschappelijke problematiek verzwegen dan wel terzijde geschoven, waaronder meldingen van repressie van journalisten en beperkte toegang tot informatie, maar ook het feit dat de oneerlijke welvaartsverdeling en hoge werkloosheid onder jongeren het makkelijker maakt voor de rebellen om jonge mensen te ronselen. Atradius deed het ook lijken alsof meerdere hervestigingsvraagstukken - zoals het gebrek aan vervangend land voor boeren en beperkte toegang tot de zee voor vissers - al waren opgelost. Zo is voorbijgegaan aan het feit dat meerdere compensaties voor het verlies aan levensonderhoud nog niet waren uitgekeerd, vanwege de dreigingen in het gebied. Atradius heeft daarnaast onvoldoende gerapporteerd over de risico's op mensenrechtenschendingen gegeven de militaire aanwezigheid in de gemeenschap.

¹¹ Zie <<https://www.nrc.nl/nieuws/2021/11/01/nederland-negeerde-waarschuwingen-van-eigen-ambassade-over-geweld-in-noord-mozambique-a4063888#:~:text=Nederland%20negeerde%20bij%20gasproject%20waarschuwingen%20over%20ontvoeringen%20en%20onthoofdingen%20in%20Mozambique>> geraadpleegd op 6 juni 2024.

“Looks acceptable to me.”



“In december 2018 gingen we kijken in Pemba. We mochten de projectlocatie alleen per helikopter bezoeken vanwege de veiligheidssituatie in het gebied.” (Atradius, december 2018)

Atradius en de Nederlandse ministeries verwaarloosden enige link tussen de gaswinning en het conflict

Het geweld in Cabo Delgado nam een vlucht in 2017, zo'n 7 jaar na de ontdekking van één van 's werelds grootste offshore gasbellen. Investerings in de Mozambikaanse gasindustrie namen sterk toe na de ontdekking, maar de lokale bevolking heeft tot dusver niets teruggezien van ook maar één van deze investeringen. Meerdere onderzoeken en rapporten laten zien dat de jihadistische opstand begon uit onvrede bij de bevolking over de verwaarlozing van Cabo Delgado, een provincie met een moslim-meerderheid. Sinds 2021 richt het geweld zich steeds vaker op burgers. In totaal zijn meer dan 2.500 Mozambikanen gedood door massa-onthoofdingen en confrontaties tussen jihadisten en het Mozambikaanse leger. In januari 2024 was het aantal mensen op de vlucht in Noord-Mozambique nog steeds hoger dan 582.000.

Journalisten, de Nederlandse ambassade in Mozambique, Both ENDS en Milieudefensie hebben in de jaren voordat de ekv werd verstrekt, gewezen op mogelijke verbanden tussen de gasprojecten en het conflict. Woo-documenten laten echter zien dat Atradius enig verband tussen de

maatschappelijke onrust, het geweld en de gaswinning ontkende. Door de mogelijkheid van een verband pertinent af te wijzen heeft Atradius verzaakt om te analyseren of er een link bestond tussen het Project en het geweld in de regio.

“Het is natuurlijk verschrikkelijk voor de mensen rondom Pemba dat de terroristen zich verplaatsen richting het binnenland. Er ontstaat echter wel een beeld dat dit niet direct gerelateerd is aan het project, zoals Both ENDS ons graag zou zien toegeven” (medewerker Atradius tegen collega op 30 april 2020)

Financiën en BZ pretendeerden dat het proces om de ekv's toe te kennen zorgeloos verliep

Financiën en BZ wekten valselijk de indruk richting de Kamer en het publiek dat het verstrekken van de ekv's verliep zonder enige bezwaren omtrent de veiligheidssituatie. Uit de Woo-documenten blijkt echter dat er wel degelijk debat heeft plaatsgevonden tussen beide ministeries over het risiconiveau en de veiligheidsrisico's sinds maart 2020. Die uitwisseling draaide vooral om de vraag in hoeverre de verslechterende veiligheidssituatie daadwerkelijk een risico vormde voor het Project. Zowel BZ als Financiën hadden op enig moment in het proces serieuze bezwaren, maar deze bezwaren zijn nooit publiekelijk gedeeld of gecommuniceerd richting het Parlement.

De ministeries waren waarschijnlijk eerder op de hoogte van de aanslagen in Palma dan zij toegaven en hadden nog de kans om zich terug te trekken uit het Project

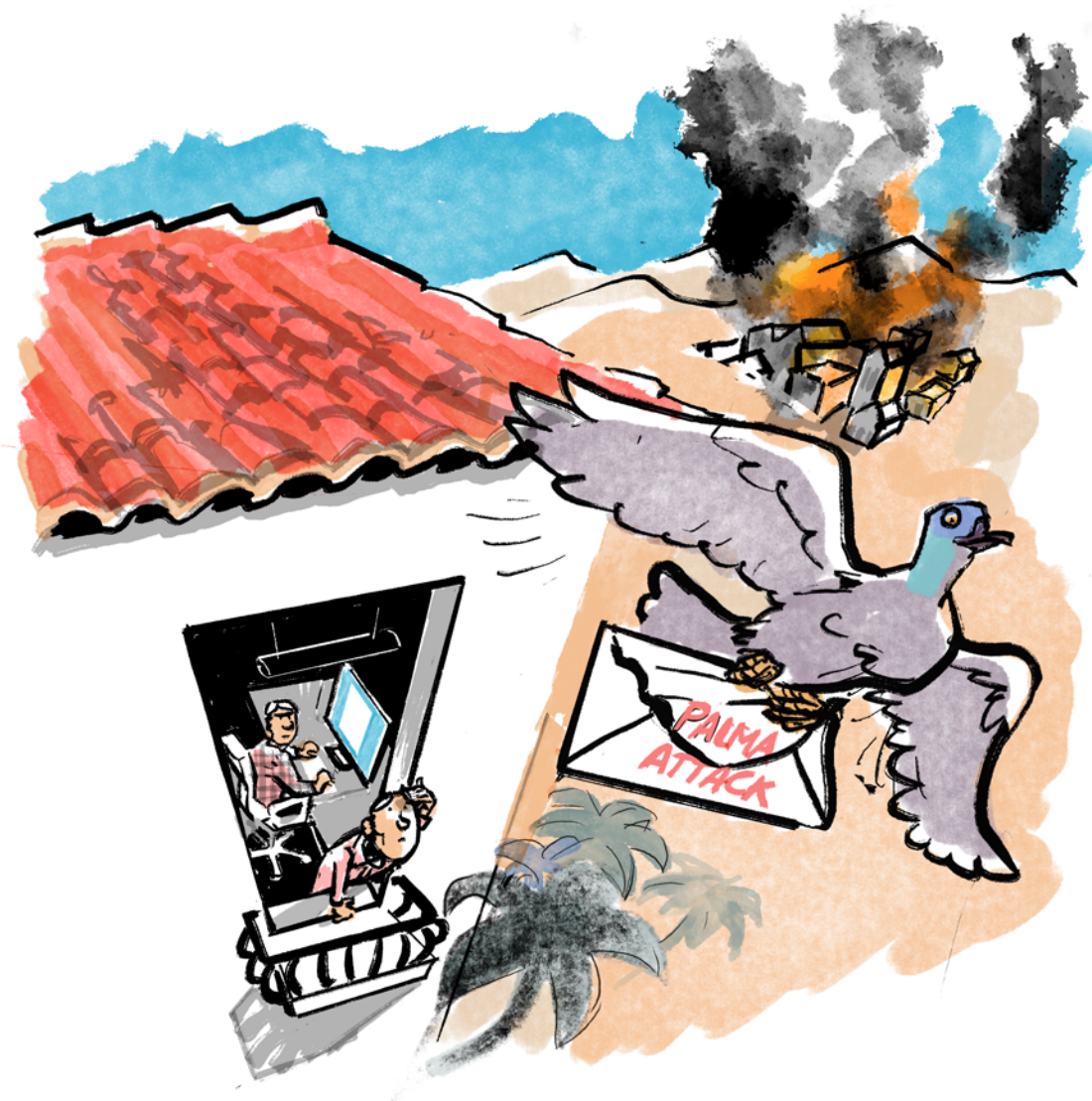
De ekv's werden verstrekt op 25 en 26 maart 2021, kort na de jihadistische aanslag op Palma. In hun antwoorden op kamervragen van september 2021 stellen BHOS en Financiën dat de gevolgen van de aanslag hen niet duidelijk waren tot het weekend van 27 en 28 maart 2021. En dat ze daarom geen kans hadden gezien om de officiële uitgifte van de ekv's te voorkomen. Echter, tijdens een kamerdebat in 2023 stelde de huidige Staatssecretaris van Financiën van Rij dat Atradius de eerste informatie over de aanslagen al had ontvangen op 25 maart 2021. Dit is relevant omdat Atradius en de Nederlandse Staat theoretisch gezien dus nog tijd hadden om de polisafgifte te stoppen of uit te stellen tussen het moment van de aanslag in Palma en de formele toekenning.

Het is hoogst onwaarschijnlijk dat niemand van de ministeries, de Nederlandse ambassade of Atradius op de hoogte was van de ernst van de aanslag vóór 27 of 28 maart, of zelfs op 25 maart, gegeven dat Al Jazeera¹² en The Africa Report¹³ al op 24 maart over de aanslagen hadden bericht. Ook op 25 maart werd in meer detail geschreven over de aanslag door Al Jazeera¹⁴, The Guardi-

12 Zie <<https://www.aljazeera.com/news/2021/3/24/mozambique-armed-groups-attack-town-near-gas-projects>> geraadpleegd op 6 juni 2024.

13 Zie <<https://www.theafricareport.com/75169/mozambique-fresh-attacks-on-palma-as-total-prepares-to-return-to-Ing-project/>> geraadpleegd op 6 juni 2024.

14 Zie <<https://www.aljazeera.com/news/2021/3/25/fighting-in-town-near-mozambique-gas-hub-continues-for-second-day>> geraadpleegd op 6 juni 2024.



“Why send an e-mail?”

an¹⁵ en het Mozambikaanse Ministerie van Defensie en op 26 maart publiceerde The Guardian¹⁶ nog een artikel over de situatie. Gezien de veiligheidsinformatie waartoe Atradius en de ministeries al toegang hadden, en de debatten die hadden plaatsgevonden tijdens de beoordeling in mei/juni 2020 is het moeilijk te begrijpen dat het nieuws over de aanslag onvoldoende overtuigend was voor de ministeries om de ekv-beoordeling op 24 of 25 maart voorlopig stil te leggen.

15 Zie <<https://www.theguardian.com/world/2021/mar/25/fighting-rages-in-mozambique-close-to-totals-gas-project>> geraadpleegd op 6 juni 2024.

16 Zie <<https://www.theguardian.com/world/2021/mar/26/mozambique-180-workers-trapped-in-hotel-amid-insurgent-attack>> geraadpleegd op 6 juni 2024.

Atradius heeft vooral de verzachtende omstandigheden eruitgepikt en waarschuwingen van betrouwbare bronnen zoals de Nederlandse ambassade in Maputo en de Directie Sub-Sahara Afrika naast zich neergelegd.

Atradius heeft zich in haar voorstel aan de ministeries als het ging om de veiligheidsrisico's voornamelijk gebaseerd op informatie van Total en consultants die een duidelijk belang hadden bij het verkrijgen van de Nederlandse ekv's. Atradius trok zich niets aan van alarmsignalen vanuit de Nederlandse ambassade, de Directie Sub-Sahara Afrika ("DAF"), ngo's en journalisten, en liet ook observaties van het eigen personeel op locatie links liggen. De Woo-documenten laten ook zien dat de visie van de Nederlandse Ambassade terzijde is geschoven toen het besluit om de ekv's goed te keuren in juni 2020 werd genomen. Uit zowel het rapport van Proximities als de Woo-documenten valt op te maken dat de ambassade ontevreden was over de gang van zaken en de manier waarop met haar input werd omgegaan in het ekv-beoordelingsproces.

Ten slotte hanteerde Atradius in haar analyse een nogal beperkte definitie van veiligheid (hetgeen is bevestigd door Proximities). Het uitgangspunt van de financiële afdeling was de vraag of "veiligheidsrisico's de aflossing van de lening in gevaar zouden brengen"¹⁷, niet de afweging of de risico's aanvaardbaar waren volgens de principes van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen ("MVO").

"Dat het project tot nu toe nog niet is aangevallen is geen goede garantie voor toekomst." [en] "De veiligheidssituatie verslechtert namelijk met de dag, een risico dat onderbelicht blijft in het acceptatievoorstel van ADSB." [en] De veiligheidssituatie wordt met de dag onzekerder. Dat risico blijft onderbelicht in Atradius' acceptatievoorstel." [en] "Veiligheidsconclusie summier/dun." [en] "Beschrijving van negatieve trend ontbreekt." [...] (Memo Nederlandse ambassade aan Ministerie van Buitenlandse Zaken, gedateerd 19 mei 2020).

Een ontmoeting met Total en de Franse ambassade heeft de beslissing van de ministeries om de ekv's te verstrekken beïnvloed

Het besluit tot het verstrekken van de ekv-polis werd door Financiën en BHOS genomen kort na een videovergadering op 28 mei 2020 waarbij Atradius, Financiën, BZ, Total, veiligheidsadviseur van Total ADIT, Totals financier Société Générale, de Franse Ambassade en de Nederlandse Ambassade aanwezig waren. Voorafgaand aan het gesprek hadden BZ en Financiën serieuze bedenkingen bij de veiligheidssituatie en de impact die het aanhoudende geweld kon hebben op het Project en de omwonenden. Op 28 mei, de dag van het overleg, veranderde Financiën echter haar

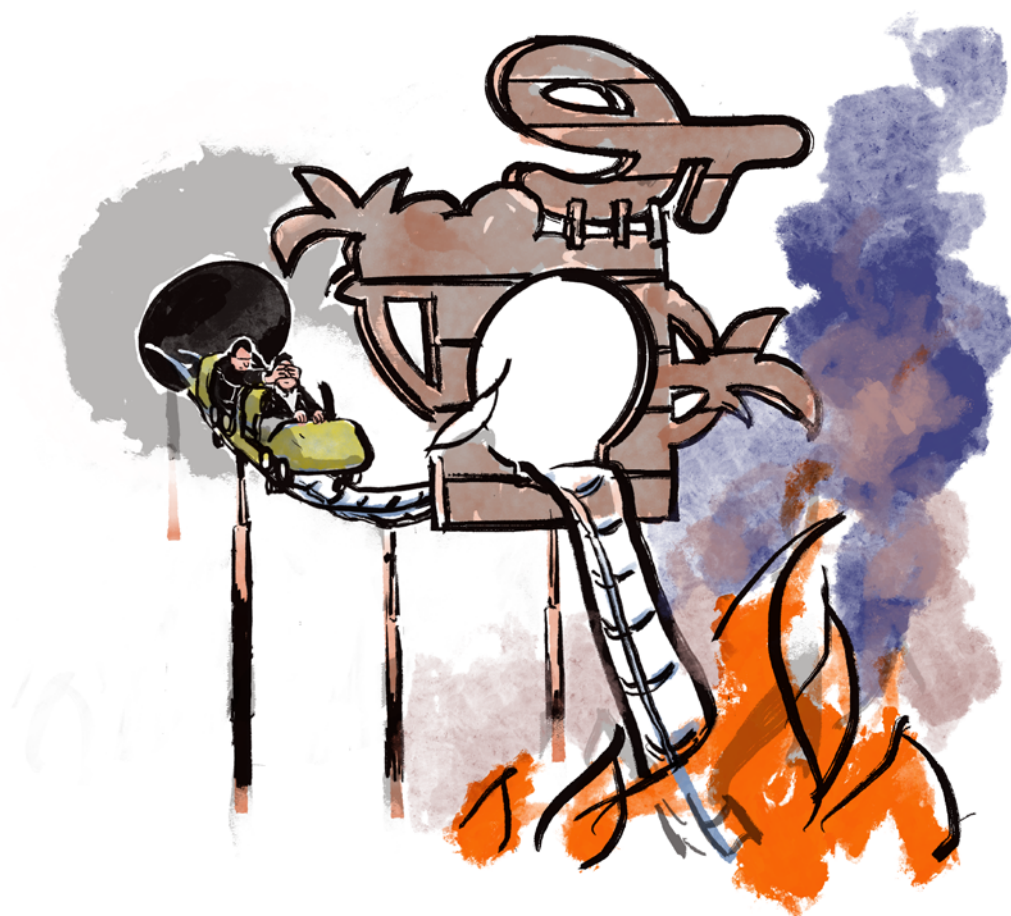
17 Idem.

standpunt, met name op aandringen van en door beloftes vanuit Total en geruststellende woorden van de Franse Ambassade. Ondanks het gesprek met Total en de ommezwaai van Financiën had BZ nog steeds twijfels bij het Project. Maar onder druk van Financiën, die probeerde BZ te overtuigen en zelfs de inhoud van het advies van BZ aan toenmalig BHOS Minister Kaag te beïnvloeden, gaf BZ toe en besloot ook in te stemmen met de ekv-polis.

“Ik vind het een verwarrende zaak. [...] Waarom Atradius zo positief gestemd is, is me een raadsel.” (ambtenaar BZ op 28 mei 2020)

Atradius' monitoringsplan was ontoereikend

Atradius' plan om de veiligheidsrisico's aangaande het Project te monitoren lijkt ontoereikend te zijn geweest voor dat doel. Allereerst heeft Atradius, een bedrijf gevestigd in Nederland, slechts beperkt zicht op de Projectlocatie. Dit werd ook benadrukt in het rapport van Proximities. Ten



“Just trust us.”

tweede ontvingen Atradius' due diligence consultants het merendeel van de informatie waarmee ze werkten van Total, die in deze bepaald geen objectieve partij is. Ten derde bemoeilijkt de context in Cabo Delgado op het gebied van persvrijheid en toegankelijkheid voor ngo's het verkrijgen van onafhankelijke informatie. Het blijft onduidelijk hoe Atradius of haar consultants de monitoring-werkzaamheden zorgvuldig uit wilden (of willen) voeren in een setting waarin onderdrukking plaatsvindt.

Het is onduidelijk of en hoe de Nederlandse Staat haar steun aan het Project kan intrekken

Tot op heden is niet helder of de Nederlandse Staat haar banden met het Project kan verbreken en de ekv's die zijn verstrekt aan Van Oord en SCB kan intrekken. De ministeries verklaren dat ze de juridische mogelijkheden hebben onderzocht en daaruit hebben geconcludeerd dat er onvoldoende contractuele vrijheid is voor de staat om de ekv's in te trekken. Ze hebben de contractvoorwaarden niet openbaar gemaakt, hetgeen het onmogelijk maakt de exacte voorwaarden van de ekv's te beoordelen. Door gebrek aan transparantie vanuit Financiën en BZ blijft het ook in het ongewisse of, en zo ja hoe, de Nederlandse staat haar politieke invloed zou kunnen aanwenden om het besluit te beïnvloeden om het Project te hervatten, voorlopig stil te leggen of helemaal stop te zetten.

Conclusie

Atradius en de ministeries hebben geen adequate inschatting gemaakt van de risico's op het gebied van veiligheid en mensenrechten inzake het Project. Veel van de gevreesde dreigingen zijn werkelijkheid geworden, waardoor in Cabo Delgado ten minste 2.500 doden zijn gevallen en 800.000 mensen hebben moeten vluchten. De ontoereikendheid van de risicoanalyse wordt niet alleen door dit onderzoek bevestigd, maar ook door de rapporten die eerder zijn opgesteld door Proximities en Uprights.

De huidige 'overmacht' geeft Atradius, Financiën en BHOS de kans om de situatie opnieuw te beoordelen op basis van een vollediger beeld van de realiteit in het conflictgebied. De Nederlandse staat zou deze kans moeten aangrijpen en alle mogelijke scenario's moeten overwegen, waaronder ook de opties om de ekv's in te trekken of haar politieke invloed aan te wenden om te verzekeren dat het welzijn en de zorg voor de slachtoffers in Cabo Delgado voorrang krijgt op bedrijfsbelang. Het enkel herbeoordelen van het Project aan de hand van dezelfde voorwaarden zal niet leiden tot een redelijke beslissing als essentiële informatie opnieuw wordt genegeerd of terzijde geschoven. Om te voorkomen dat dit een papieren exercitie wordt met nog meer rapporten, Plannen van Aanpak en 'cherry-picking' van informatie omwille van goedkeuring van het Project, dient deze procedure gepaard te gaan met betekenisvol overleg met de betrokken gemeenschappen en het inwinnen van objectieve informatie via onafhankelijke bronnen.

Gezien de aanhoudende risico's omtrent veiligheid en mensenrechtenschendingen in Cabo Delgado en het verwijt dat Total niet adequaat reageerde op de aanslagen, is te verwachten dat een herbeoordeling zal uitdraaien op de conclusie dat de veiligheid van de mensen in en rondom het Projectgebied niet kan worden gegarandeerd. Als dit inderdaad het geval is, zou daaruit, ons inziens, de conclusie moeten voortvloeien dat de veiligheidsrisico's onaanvaardbaar zijn.

Er loopt momenteel een onderzoek van de Franse justitie naar Totals respons op de aanslag in Palma. Total wordt beschuldigd van nalatigheid en dood door schuld. De Nederlandse Staat en Atradius moeten een stap terug doen en zich afvragen of ze zich wel kunnen verlaten op informatie die wordt verschaft door een bedrijf dat wordt aangeklaagd wegens nalatigheid. Het wordt tijd dat Atradius en de Nederlandse staat, in plaats van de stoelen op een zinkend schip te herschikken, zich gaan concentreren op het ontwijken van de ijsschots.



“Je maintiendrai.”

Aanbevelingen

De bedoeling van dit rapport is om de verantwoordelijke ministeries en Atradius te laten inzien welke verbeteringen nodig zijn wat betreft hun beoordelingsprocedures, en om Nederlandse kamerleden en de maatschappij te informeren over hoe zij het herbeoordelingsproces van Atradius en de ministeries in de gaten kunnen houden.

Aanbevelingen aan leden van de Tweede Kamer:

1. Eis volledige transparantie van Atradius en de betrokken ministeries over de herbeoordeling van de ekv's, met inbegrip van, maar niet beperkt tot, de veiligheidsaspecten van het Project.
2. Blijf kritische vragen stellen aan de Minister van BHOS en de Staatssecretaris van Financiën. Zij zijn verantwoordelijk voor de Nederlandse ekv's voor het Project. Het is van het grootste belang dat degenen die de herbeoordeling monitoren (i) zich realiseren dat het gewapend conflict nog altijd voortduurt en dat de hoofdoorzaken van het conflict niet zijn opgelost, (ii) rekenschap geven van het feit dat er in Frankrijk strafrechtelijk onderzoek loopt naar Totals handelen gedurende de aanslag in Palma, (iii) de bronnen identificeren die Atradius gebruikt om veiligheidsinformatie en -advies te verkrijgen, en de onafhankelijkheid daarvan verifiëren, (iv) de ministeries op het hart drukken dat signalen vanuit de lokale bevolking niet mogen worden genegeerd, (v) zich realiseren dat een herbeoordeling van het Project o.b.v. internationale richtlijnen d.m.v. het simpelweg updaten van informatie die al beschikbaar was, niet tot nieuwe resultaten, noch tot een redelijke conclusie zal leiden.
3. Hou toezicht op en zorg voor de naleving van de motie Thijssen, Van Lee, Van der Raan en Teunissen van 16 oktober 2023, waarin wordt verzocht aan de overheid om de beslissing over het verstrekken van ekv's voor het Project uit te stellen tot de uitkomst van de herbeoordeling is besproken in de Tweede Kamer.
4. Zie erop toe dat Total geen invloed uitoefent op de herbeoordeling van de ekv's. Vraag van Atradius transparantie over enig contact met Total gedurende het proces.
5. Zorg ervoor dat in toekomstige contracten een clause wordt opgenomen met de juridische opties om ekv's in te trekken en zie toe op transparantie richting de maatschappij over mogelijke verbeteringen hiervan.
6. Zorg ervoor dat de herbeoordeling niet wordt afgerond voordat het Franse onderzoek naar Total is gesloten en de uitkomst daarvan openbaar gemaakt.

Aanbevelingen aan Atradius en de Nederlandse staat (Financiën, BZ en BHOS):

1. Geef volledige openheid van zaken over wat bekend was over de aanslag in Palma toen de ekv's aan Van Oord en SBC werden verstrekt in maart 2021. Verklaar waarom de ekv's juist op die dagen zijn verstrekt, en waarom geen actie is ondernomen om de polisafgifte onmiddellijk te stoppen of uit te stellen.
2. Onderzoek scenario's voor een verantwoorde terugtrekking uit het Project en zorg ervoor dat die scenario's serieus worden overwogen als potentiële uitkomst van de herbeoordeling. We

willen nogmaals benadrukken dat er in Frankrijk een strafrechtelijk onderzoek loopt naar Totals handelen tijdens de aanslag in Palma. Wees alert op 'red flags' die relevant kunnen zijn voor een redelijke beslissing en zet niet koste wat het kost in op goedkeuring als uitkomst.

Er zijn internationale richtlijnen te vinden over wat een verantwoorde terugtrekking inhoudt.

3. Zorg ervoor dat de herbeoordeling niet wordt afgerond voordat het Franse onderzoek naar Total is gesloten en de uitkomst openbaar gemaakt.
4. Onderzoek aanwijzingen die suggereren dat de maatschappelijke onrust en het gewapend conflict verband houden met het Project.
5. Zie erop toe dat wordt gehandeld conform de motie Thijssen, Van Lee, Van der Raan en Teunissen van 16 oktober 2023.
6. Zorg ervoor dat het Due Diligence-proces rondom mensenrechten conflict-sensitief wordt uitgevoerd, zoals ook aan Total aanbevolen door Uprights.
7. Zorg ervoor dat in toekomstige contracten een clausule wordt opgenomen met de juridische opties om ekv's in te trekken en zie toe op transparantie richting de maatschappij over mogelijke verbeteringen hiervan.

Aan burgers:

1. Houd toezicht op de herbeoordeling van het Project door Atradius en de Nederlandse staat, en zorg ervoor dat informatie vanuit Mozambique zelf openbaar wordt gemaakt.
2. Zie erop toe dat Total de heroverweging van het verstrekken van de ekv's niet kan beïnvloeden. Vraag van Atradius transparantie over enig contact met Total gedurende het proces.
3. Dring aan op het openbaar maken van meer informatie over de juridische mogelijkheden voor Atradius en de Nederlandse staat om zich terug te trekken uit het Project.
4. Dring aan op volledige openbaarmaking van wat Atradius en de Nederlandse staat wel en niet wisten over de aanslag in Palma toen de ekv's aan Van Oord en SBC werden verstrekt in maart 2021, vlak na de aanslag. Dit kan door direct contact te zoeken met Atradius en de betrokken ministeries, of via een Woo-verzoek.
5. Pleit voor verbetering van Woo-processen in het algemeen, zodat Nederlandse ministeries voldoen aan hun plichten onder de Wet Open Overheid.
6. Win informatie in bij organisaties in het VK en Italië (en waar mogelijk ook andere landen die ekv-steun aan het Project hebben verstrekt) over Woo-verzoeken en eventuele rechtszaken in de landen waar zij actief zijn.
7. Blijf verslag doen van verbanden tussen het Project en mensenrechtenschendingen, waar nodig met hulp van academici en journalisten. Het documenteren van mogelijke causale verbanden tussen het Project en het conflict en/of ernstige mensenrechtenschendingen is een essentieel onderdeel van de strijd tegen het systematisch falen van Nederlands beleid als het gaat om de bescherming van mensen en het milieu.