

Reactie van COV op

Wijziging van de Wet dieren verplichting cameratoezicht in slachthuizen en verzamelcentra

De COV heeft kennis genomen van het wetsvoorstel cameratoezicht op slachthuizen en verzamelcentra. We hebben daar grote bezwaren tegen, en vraagtekens bij invulling van het wetsvoorstel. Deze bezwaren en vraagtekens staan bijgaand opgesomd.

De COV vertegenwoordigt de grote en middelgrote vleesverwerkende bedrijven in Nederland. Deze bedrijven zijn veelal voorloper op het gebied van borging van dierenwelzijn en voedselveiligheid in Nederland, Europa en wereldwijd. De Nederlandse wetgeving voor dierhouderij en dierlijke productiesystemen is over het algemeen een strikte interpretatie van de Europese richtlijnen. De handhaving is intensief. Een voorbeeld daarvan is dat de grote en middelgrote slachterijen allemaal onder permanent toezicht van de NVWA staan. De *compliance* is hoog en het aantal incidenten gering. Zo blijkt uit de cijfers die de NVWA publiceert in haar 'naleefmonitor' een nalevingspercentage van 99,9% op ruim 16.000 dierenwelzijnscontroles bij de 22 grote roodvlees-slachthuizen over heel 2022 (ruim 700 controles op dierenwelzijn per bedrijf per jaar).

Voorts nemen de grote en middelgrote slachterijen aanvullende, bovenwettelijke maatregelen om het dierenwelzijn en de voedselveiligheid te borgen. De meeste grote slachterijen hebben al 10 jaar zelf camerasystemen, omdat zij de verantwoordelijkheid hebben om het dierenwelzijn te borgen. Het draagt bij aan het zelflerend vermogen van een slachthuis door inzichtelijk te krijgen waar de verbeterpunten liggen. Al sinds 20017 faciliteren de slachterijen de NVWA vrijwillig om het camerasysteem te gebruiken voor het versterken van toezicht door de NVWA. Zoals beschreven in paragraaf 2.3.3 van de memorie van toelichting (toelichting) is de COV met de toenmalige staatssecretaris Van Dam tot die afspraken gekomen¹ naar aanleiding van misstanden in België.

Ook hebben de COV-leden bovenwettelijke regels voor het borgen van dierenwelzijn vastgelegd in de COV-gedragscode inclusief een Code of conduct voor dierenwelzijn². Hierin wordt o.a. geïnvesteerd in extra opleiden van medewerkers (mede op basis van camerabeelden) en audits door een onafhankelijke dierenwelzijnsspecialist.

De COV vindt het onbegrijpelijk dat in paragraaf 3.1 'Nut en noodzaak' van de toelichting wordt gemeld dat andere instrumenten zoals de COV code voor dierenwelzijn van 2022 niet tot het gewenste resultaat hebben geleid. De COV verzoekt overheid te onderbouwen waarop deze stelling is gebaseerd.

Het is stuitend dat een bijzonder sector initiatief wordt afgedaan als nutteloos, terwijl anderzijds voor de onderbouwing van de noodzaak van de wet wordt verwezen naar suggestieve artikelen van een tweetal activistische NGO's.

¹ [Kamerbrief Cameratoezicht in slachthuizen](#), 22 mei 2017

² [COV perspublicatie](#) 'Code of conduct biedt extra waarborgen voor goed dierenwelzijn' - 7 april 2022

De COV-leden innoveren vrijwillig middelen in Artificial Intelligence (AI). Dit om het al reeds bestaande camera monitoringssysteem effectiever en inzichtelijker te maken. Op deze wijze heeft de huidige werkwijze rondom camera monitoring zichzelf bewezen, dit alles zonder wettelijke verplichting. Dit bewijst dat er geen noodzaak is voor deze wetgeving.

Nut en noodzaak

De Centrale Organisatie voor de Vleessector constateert dat het huidige, vrijwillige cameratoezicht in grote en middelgrote slachterijen over het algemeen goed functioneert. Dit wetsvoorstel is een slecht onderbouwde en onterechte verzwaring van de regeldruk voor deze bedrijven. De COV constateert dat de grondslag voor dit wetsvoorstel fundamenteel problematisch is, in het bijzonder op de volgende punten:

1. Onafhankelijk en objectief onderzoek

Blijkens de toelichting is het wetsvoorstel gebaseerd op een door de NVWA uitgevoerde evaluatie en een advies van BuRo. De COV tekent daarbij aan dat de NVWA belang heeft bij het cameratoezicht en bij verzwaring daarvan middels dit wetsvoorstel. Er is dus geen sprake van onafhankelijk en objectief onderzoek als grondslag voor deze wetswijziging.

2. Privacy

Deze wetgeving bepaalt dat camera's alleen mogen worden ingezet met als doel bij te dragen aan effectief en efficiënt toezicht op de naleving van het bepaalde. De Autoriteit Persoonsgegevens stelt in haar Beleidsregels cameratoezicht³ duidelijke vereisten rond noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Een belangrijke vereiste van gerechtvaardigde verwerking van persoonsgegevens door middel van cameratoezicht betreft de noodzakelijkheid van verwerking. Cameratoezicht mag pas worden ingezet indien dat in belang van handhaving *noodzakelijk* is. Hierbij spelen beginselen van *proportionaliteit* en *subsidiariteit* een belangrijke rol.

Proportionaliteit houdt in dat inbreuk op de belangen van de betrokkenen (medewerkers van de slachterijen of verzamelplaatsen) niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. In de Wet cameratoezicht wordt cameratoezicht gepositioneerd als een ondersteunend instrument. Voorbij wordt gegaan aan de overwegingen rond de privacyrechten van betrokkenen (zoals het recht om gegevens in te zien, het recht om vergeten te worden, het recht op beperking van de verwerking, het recht om bezwaar te maken tegen het gebruik van persoonsgegevens) volgend uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Ingevolge het subsidiariteitsbeginsel moet het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een andere, voor de betrokkenen minder nadelige wijze kunnen worden verwerkt. Het doel van het cameratoezicht, namelijk het effectiever, efficiënter en risicogerichter maken van handhaving, kan én wordt al op een andere manier gerealiseerd. Grote en middelgrote slachterijen passen namelijk al sinds 2017 vrijwillig cameratoezicht toe om hun borging van dierenwelzijn te versterken en het toezicht van de NVWA op die borging te faciliteren (zie bovenstaand).

³ [wetten.nl - Regeling - Beleidsregels cameratoezicht, College bescherming persoonsgegevens - BWBR0037591 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl/Regeling-Beleidsregels-cameratoezicht-College-bescherming-persoonsgegevens-BWBR0037591-overheid.nl)

3. Open einden

Het wetsvoorstel bevat diverse 'open einden', in de vorm van bepalingen die zien op verplichte implementatie van toekomstige ontwikkelingen. Wanneer deze wet op de nu voorgestelde wijze aangenomen zou worden, worden deze onttrokken aan een ordentelijke rechtstatelijke beoordeling. Dit is ten algemene ongewenst, en in het geval van wetgeving die de privacy kan aantasten zelfs verboden. Dan dient namelijk vooraf een *case by case* beoordeling plaats te vinden. Het nu al opnemen in wetgeving van nieuwe ontwikkelingen zal de ontwikkeling door het bedrijfsleven tegenwerken. De ervaring van afgelopen 6 jaar bij de slachterijen leert dat het op vrijwillige goed functioneert en het bedrijfsleven blijft investeren in nieuwe ontwikkelingen.

Rollen en verantwoordelijkheden

De Centrale Organisatie voor de Vleessector benadrukt dat de eigenaar van een slachterij primair verantwoordelijk is voor het borgen van het dierenwelzijn. Hiertoe zorgt hij/zij voor een adequate inrichting van zijn/haar bedrijf, voor voldoende gekwalificeerd personeel dat op ordentelijke wijze met de dieren omgaat, voor adequaat toezicht op de wijze waarop met de dieren wordt omgegaan, en voor corrigerende maatregelen wanneer het dierenwelzijn wordt aangetast.

De overheid heeft, middels de NVWA, de verantwoordelijkheid om te controleren of de eigenaar van de slachterij zijn/haar verantwoordelijkheid voor het dierenwelzijn adequaat neemt. En om corrigerend op te treden wanneer dat niet het geval is.

De overheid dient er voor te waken niet in de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar van de slachterij te treden. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de NVWA alle camerabeelden op afstand bekijkt, of wanneer zij alle door middel van kunstmatige intelligentie geselecteerde camerabeelden gaat beoordelen. Zij neemt dan de taak van 'het adequaat toezicht houden op de wijze waarop met de dieren wordt omgegaan', over van de eigenaar.

Wanneer een bedrijf cameratoezicht combineert met een beoordeling van alle beelden middels kunstmatige intelligentie, zou de NVWA zich zelfs kunnen en moeten beperken tot toezicht op het niveau van de metadata en een periodieke systeemtoets om te beoordelen of de borging van dierenwelzijn op het betreffende bedrijf adequaat is.

De COV is van mening dat deze verantwoordelijkheidsverdeling duidelijker in de wetstekst of in de toelichting moet worden opgenomen.

Welke waarnemingen?

Het wetsvoorstel gaat verder dan het wettelijk vastleggen van het huidige vrijwillige cameratoezicht. Zo wordt de ruimte geboden om aanvullende waarnemingen zoals geluid, temperatuur of waarnemingen uit de omgeving verplicht te registreren. Dit is een aanzienlijke verzwaring ten opzichte van de huidige praktijk. De Centrale Organisatie voor de Vleessector constateert dat een adequate onafhankelijke beoordeling van nut en noodzaak van het verplicht vastleggen van deze aanvullende waarnemingen ontbreekt.

De COV is van mening dat een adequate onafhankelijke beoordeling van nut en noodzaak van het verplicht vastleggen van aanvullende waarnemingen als vereiste moet worden opgenomen in de wetstekst.

Beoordeling en eigendom waarnemingen

Camerabeelden en andere waarnemingen dienen beoordeeld te worden in hun context en door ter zake deskundige personen. Alleen al daarom acht de COV het onwenselijk dat de camerabeelden buiten het bedrijf gebracht worden.

Het actief overdragen van data vanuit de slachterijen/verzamelcentra of het verstrekken via internet zoals voorgesteld in de Wet cameratoezicht schaadt de belangen van betrokkenen onevenredig daar beelden voor een ieder toegankelijk kunnen worden. De *European Data Protection Supervisor* (EDPS) geeft in richtlijnen aan dat het overdragen van camerabeelden aan nationale autoriteiten via een *case by case* analyse gedaan moet worden. Algemene dataoverdrachten ter bevordering van gegevensverzameling mogen niet plaatsvinden volgens de EDPS. Dit kan slechts ingeval de opnamen noodzakelijk zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten in het kader van een specifiek strafrechtelijk onderzoek. Van pertinente noodzakelijkheid, anders dan het invullen van een politieke wens, een petitie van een NGO met 60.000 handtekeningen en het dienen ter ondersteuning van de maatschappelijke taak van de NVWA, wordt in de Wet cameratoezicht geen blijk gegeven.

In de afspraken die de COV in 2017 met het ministerie van LNV maakte over cameratoezicht in slachthuizen⁴ is onder andere vastgelegd dat de CCTV-installaties en -beelden eigendom zijn en blijven van de slachterij, dat er geen sprake zal zijn van *'live streaming'* en dat er geen automatische overdracht aan NVWA of derden zal plaatsvinden.

Volgens de toelichting zal de NVWA "passende maatregelen nemen indien de beelden op afstand worden beoordeeld. Ondanks de beschreven maatregelen blijft een restrisico bestaan dat er ongeoorloofde toegang tot de camerabeelden plaatsvindt en dat personen op basis van deze beelden geïdentificeerd kunnen worden...Dit restrisico lijkt echter niet heel groot"
De COV ziet graag een onafhankelijk onderzoek en bewijs dat dit restrisico nihil is.

De toelichting stelt dat "Uit de zogenoemde Data Protection Impact Assessment blijkt dat "real-time" cameratoezicht een grote inbreuk kan hebben op de privacy van medewerkers en overige personen die in beeld komen. Vanuit een ethische invalshoek is de inbreuk op privacy groter dan als beelden teruggekeken worden."

Toch kan het real-time op afstand meekijken een maatregel zijn die wordt ingezet bij een bedrijf die onder zogenoemd verscherpt toezicht worden geplaatst. In dat geval wordt het real-time gebruikt als extra toezicht op het bedrijf. Volgens de EDPS mag dit niet en kan dit slechts ingeval de opnamen noodzakelijk zijn voor de opsporing of vervolging van strafbare feiten in het kader van een specifiek strafrechtelijk onderzoek. Medewerkers bij bedrijven met verhoogd toezicht hebben dezelfde privacyrechten.

De COV acht de overheid te houden aan de afspraken uit 2017

⁴ [Kamerbrief Cameratoezicht in slachthuizen](#), 22 mei 2017

Elke exploitant zal zelf een DPIA moeten uitvoeren, zonder dat wordt aangegeven hoe dit wordt georganiseerd en begeleiding ervan. Het uitvoeren van zo'n DPIA vraagt veel, zeker van de kleinere slachterijen. De overheid heeft de taak de middelen hiervoor volledig beschikbaar te stellen.

Uitzondering

Het wetsvoorstel voorziet om voor kleine bedrijven, waaronder zelfslachtende slagers, gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheid "omdat de investeringen en inspanningen om camera's te plaatsen en te integreren in het bedrijfsproces niet in verhouding staan tot de aantallen dieren die op deze bedrijven worden aangevoerd en de financiële draagkracht van deze bedrijven."

De COV is het hier niet mee eens. Allereerst moeten voor alle bedrijven dezelfde eisen gelden voor dierenwelzijn, net zoals geldt voor volksgezondheid. Daarnaast kan de financiële draagkracht geen argument zijn, omdat er een grote categorie kleine regionale slachterijen is waar het cameratoezicht wel voor geldt, terwijl de omzet van deze categorie bedrijven vergelijkbaar of zelfs kleiner is dan die van de zelfslachtende slager. Tot slot hebben de kleine bedrijven het minst NVWA toezicht (met gesubsidieerde tarieven), wat beargumenteert om juist wel cameratoezicht in te stellen.

Vastgestelde waarnemingen

Alvorens deze wet in werking te laten treden zal specifiek en ondubbelzinnig vastgelegd moeten worden op welke wijze dierenwelzijn beoordeeld dient te worden en wanneer er sprake is van schade aan het dierenwelzijn. Ook zal eerst uit onderzoek moeten blijken op welke wijze het vastleggen van beeld en de toepassing van kunstmatige intelligentie bijdragen aan de bescherming van dier- en volksgezondheid. Als vastgesteld is welke waarnemingen daar feitelijke informatie over geven inclusief wanneer men kan spreken van een afwijking, pas dan kan worden vastgesteld welke gegevens vastgelegd moeten worden en welke analyses gedaan moeten worden en hoe er vervolgens gewerkt kan worden aan betere bescherming van dierenwelzijn