

Toelichting bij de proefversie van het wetsvoorstel "cameratoezicht in slachthuizen en verzamelcentra"

Aanleiding

De manier waarop dieren in slachthuizen worden behandeld, staat onder grote publieke en politieke belangstelling, nadat in de afgelopen jaren meermaals beelden van misstanden in slachthuizen openbaar zijn gemaakt waarbij het welzijn van dieren ernstig geschaad werd.

In reactie op de daaropvolgende maatschappelijke discussie hebben alle grote en middelgrote slachthuizen, in afspraak met de NVWA, vrijwillig camera's geïnstalleerd. De camerabeelden gebruiken de slachthuizen voor hun eigen toezicht en ter verbetering van processen. Daarnaast gebruikt de NVWA deze als aanvullend toezichtsinstrument, naast het fysieke toezicht door toezichthoudende inspecteurs en dierenartsen.

Naast toezicht door middel van beeld zijn er de laatste jaren nieuwe technieken ontwikkeld waarmee toezicht kan worden vergemakkelijkt, ondersteund en versterkt, aanvullend op het bestaande fysieke toezicht. Hierbij kan gedacht worden aan gebruikmaking van kunstmatige intelligentie waarmee specifieke beelden worden geselecteerd, maar ook aan warmte, geluid- en bewegingssensoren.

De NVWA heeft in 2021 in haar evaluatie geconcludeerd dat cameratoezicht een waardevolle aanvulling is op het bestaande instrumentarium. Uit de evaluatie van de NVWA blijkt echter ook dat een aantal gewenste verbeteringen in het systeem van cameratoezicht niet gerealiseerd kunnen worden op basis van vrijwillige medewerking van de slachthuizen. De NVWA heeft in de evaluatie aangegeven dat een wettelijke verplichting voor cameratoezicht ervoor zal zorgen dat zij meer risicogericht en efficiënter kan werken.

Introductie op het wetsvoorstel

Voorgesteld wordt om de Wet dieren te wijzigen. Daarmee wordt een wettelijke basis gecreëerd voor cameratoezicht in slachthuizen en verzamelcentra voor levend vee. Dit is aanvullend op het bestaande fysieke toezicht.

Het doel is dat het dierenwelzijn in de slachthuizen en in verzamelcentra beter geborgd wordt. Verplicht cameratoezicht is hierbij een ondersteunend instrument wat de toezichthouder kan inzetten om handhaving en het bevorderen naleving van regelgeving zo effectief, efficiënt en risicogericht mogelijk te maken. Daarnaast creëert dit wetsvoorstel de mogelijkheid om in de toekomst waarnemingen van innovatieve, digitale toezichtsystemen te verplichten voor hetzelfde doel. Als cameratoezicht verplicht wordt, kunnen een later stadium ook andere publieke belangen geborgd worden, zoals voedselveiligheid en diergezondheid.

Er ligt een aantal artikelen ter consultatie voor op basis waarvan slachthuizen en verzamelcentra verplicht kunnen worden om camerabeelden en geluid vast te leggen ten behoeve van toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften ten aanzien van in ieder geval dierenwelzijn en mogelijk in een later stadium ook ten aanzien van diergezondheid en voedselveiligheid. De voorgestelde artikelen bevatten algemene verplichtingen en delegatiegrondslagen. Dat betekent dat veel specifieke vereisten aan digitaal toezicht vastgelegd zullen worden in lagere regelgeving.

Gelet op de impact die het wetsvoorstel kan hebben op exploitanten en personeel van slachthuizen en verzamelcentra en op de maatschappelijke relevantie van het proces is het wenselijk om al in een vroeg stadium inzicht te geven hoe een wettelijke verplichting er uit kan komen te zien. Op basis van o.a. de reacties wordt een definitief voorstel gemaakt dat vervolgens alle benodigde procedurele toetsen zal doorlopen.

1. Digitaal toezicht (8.44a, eerste tot en met derde lid, 8.44b)

Exploitanten van slachthuizen en verzamelcentra worden verplicht om ervoor te zorgen dat er permanent voorzieningen aanwezig zijn om bewegend beeld en geluid vast te leggen van handelingen die in die inrichtingen worden verricht. Het kan daarbij gaan om handelingen met dieren of met dierlijke producten.

Op grond van het wetsvoorstel zal het in ieder geval verplicht zijn om beeld en geluid vast te leggen. In lagere regelgeving kan het ook verplicht worden andere waarnemingen vast te leggen, zoals bijvoorbeeld warmtemetingen.

In het wetsvoorstel wordt de term "voorzieningen" gebruikt. Hieronder worden in ieder geval camera's verstaan. Omdat de techniek voortschrijdt en het wenselijk is niet bij elke nieuwe ontwikkeling de wet te hoeven aanpassen, wordt voor techniek neutrale bewoording gekozen.

In de - nog uit te werken - lagere regelgeving zullen in ieder geval regels worden gesteld aan:

1. de eigenschappen van de geïnstalleerde voorzieningen.
2. op welke manier gegevens moeten worden vastgelegd, hoe de authenticiteit van deze gegevens beschermd wordt en hoe ervoor wordt gezorgd dat er geen gegevens verloren gaan
3. hoe lang de verkregen gegevens bewaard moeten worden
4. het aantal aanwezige voorzieningen
5. de plaats waar de voorzieningen zich bevinden en de handelingen die vastgelegd moeten worden. Hierbij kan worden bepaald dat er bijvoorbeeld geen dode hoeken mogen zijn.

Daarnaast wordt er een mogelijkheid tot verplichting gecreëerd om kunstmatige intelligentie toe te passen op verkregen waarnemingen. Kunstmatige intelligentie is een relatief nieuwe, veelbelovende techniek die nu in een aantal slachthuizen in Nederland wordt toegepast. Op dit moment worden bestaande systemen door onafhankelijke wetenschappelijke experts onderzocht op de werking, de betrouwbaarheid en bijdrage aan verbeterd dierenwelzijn in de praktijk. Omdat de ontwikkelingen nog in beweging zijn, kan deze verplichting nu nog niet uitgewerkt worden. Tegelijkertijd is deze techniek wel zover gevorderd, dat nu wel een delegatiegrondslag in de Wet dieren kan worden opgenomen om het op afzienbare termijn te kunnen verplichten.

Het is verboden om de vastlegging van beeld, geluid en waarnemingen te bewerken, behalve als die bewerking nodig is voor het gebruik van kunstmatige intelligentie. Een selectie maken van beelden met behulp van kunstmatige intelligentie is namelijk ook een bewerking.

2. Doel en invulling toezicht (8.44c)

De verkregen beelden, geluiden en waarnemingen mogen worden gebruikt door toezichthouders met als doel het verbeteren van toezicht en handhaving op het gebied van dierenwelzijn, voedselveiligheid en diergezondheid.

De exploitant van het slachthuis of het verzamelcentrum is verplicht de toezichthouders toegang te verschaffen tot deze beelden, geluiden en waarnemingen. Dit kan zowel in het slachthuis en verzamelcentrum zijn als via het internet.

In lagere regelgeving worden regels gesteld omtrent de wijze van toegang. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan wie de beelden mag bekijken, waar dat kan en op welke manier dat kan.

3. Verwerken persoonsgegevens en privacy (8.44d)

Hoewel de camera's (en mogelijk andere digitale technieken) gericht zullen zijn op dieren en voorzieningen, zullen met de camera's ook beeldopnamen gemaakt worden van de werknemers in slachthuizen en verzamelcentra. Dit is noodzakelijk om eventuele overtredingen van regelgeving te kunnen constateren. Bij dit proces kan sprake zijn van de verwerking van persoonsgegevens.

Daarom is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing. Op grond van de AVG moet worden bepaald wie de zogenoemde "verwerkingsverantwoordelijke" is voor de verwerking van persoonsgegevens.

Omdat de exploitant als eerste de beelden ziet en deze ook gebruikt ter verbetering van het bedrijfsproces, is de exploitant verwerkingsverantwoordelijk. Op het moment dat de toezichthouder beelden, geluiden of andere waarnemingen gebruikt om de handhaving en naleving te verbeteren, verwerkt ook de toezichthouder persoonsgegevens en is de toezichthouder verantwoordelijk om dit volgens de kaders van de AVG te doen. Dit geldt zowel voor toezicht ter plaatse als bij toezicht op afstand.

4. Handhaving en sancties (artikel II, wijziging artikel 8.6)

Als de slachterij of het verzamelcentrum niet voldoet aan de gestelde eisen met betrekking tot beelden, geluiden en andere waarnemingen staan aan de toezichthouder de gebruikelijke corrigerende en sanctionerende handhavingsmiddelen ter beschikking.

Dat zijn ten eerste de zogenoemde herstelsancties (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom). Door de onderhavige wijziging van artikel 8.6 van de Wet dieren kan de toezichthouder ook een bestuurlijke boete opleggen. Tevens kan ook via het strafrecht worden gehandhaafd, conform het bestaande NVWA interventiebeleid op grond van de Wet dieren.

5. Uitzondering (8.44, vierde lid)

Slachthuizen of verzamelcentra met een geringe capaciteit kunnen uitgezonderd worden van genoemde verplichtingen omdat de investeringen en inspanningen niet in verhouding staan met de aantallen dieren die in het bedrijf worden aangevoerd en de financiële draagkracht van deze bedrijven. Dit sluit aan bij de huidige werkwijze, waarbij de slachthuizen met geringe capaciteit zijn uitgezonderd van cameratoezicht. Wat verstaan wordt onder geringe capaciteit wordt in lagere regelgeving vastgelegd.