

Bijlage I:

Camera toezicht in slachthuizen en verzamelcentra: Ontwerp afwegingskader beleid en regelgeving

Behorend bij de pre-internetconsultatie van 26-07-2022

1. Wat is de 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 waaruit bleek dat het dierenwelzijn van slachtdieren ernstig geschaad werd.

In de motie Ouwehand van 12 april 2017 werd de regering verzocht in te zetten op cameratoezicht in belang van het dierenwelzijn in alle Nederlandse slachthuizen en verplichting daartoe niet uit te sluiten (Kamerstukken II, 21501-32, nr. 1008)¹. In opvolging van deze motie zijn afspraken gemaakt met de slachterijsector en de NVWA om op vrijwillige basis camerabeelden te kunnen gebruiken bij het toezicht door de NVWA voor middelgrote en grote slachthuizen.

Bij circa 90 pluimvee- en roodvleesslachthuizen vindt op dit moment cameratoezicht plaats op vrijwillige basis. De camerabeelden gebruiken de slachthuizen voor hun eigen toezicht en ter verbetering van processen en daarnaast gebruikt de NVWA de beelden als aanvullend toezichtsinstrument, naast het reguliere fysieke toezicht. Dit vrijwillige cameratoezicht is in het voorjaar van 2021 door de NVWA geëvalueerd².

De NVWA adviseert in haar evaluatie om cameratoezicht ook te verplichten op verzamelcentra voor levend vee. De handelingen in de aanvoerhallen van slachthuizen en in verzamelcentra zijn op veel vlakken gelijk. Er worden grote aantallen dieren aangevoerd, ondergebracht, gegroepeerd en afgevoerd. Ook worden dieren gedood, bijvoorbeeld als zij niet meer geschikt zijn voor transport. Hierdoor kunnen dezelfde welzijnsproblemen ontstaan als in slachthuizen en is het wenselijk om het toezicht ook op verzamelcentra te versterken.

Naast toezicht door camerabeelden zijn er de laatste jaren nieuwe technieken ontwikkeld waarmee toezicht met digitale middelen kan worden vergemakkelijkt, ondersteund en versterkt, aanvullend op het bestaande fysieke toezicht. Hierbij kan gedacht worden aan gebruikmaking van

¹<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2017Z04506&did=2017D09271>

²<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/cameratoezicht-in-slachthuizen/documenten/dier/dierenwelzijn/slachthuizen/publicatie/cameratoezicht-dierenwelzijn-in-slachthuizen>

kunstmatige intelligentie waarmee specifieke beelden worden geselecteerd, maar ook aan warmte, geluid- en bewegingssensoren.

2. Wie zijn betrokken?

Het onderliggende wetsvoorstel richt zich op exploitanten van slachthuizen en verzamelcentra. Er zijn voorbereidende gesprekken gevoerd met de sectororganisaties Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), Vereniging van Slachthuizen en Vleesverwerkende bedrijven (VSV), de vereniging van de Nederlandse Pluimveeverwerkende Industrie (Nepluvi) en Vee & Logistiek Nederland (VLN). Deze organisaties vertegenwoordigen de primaire doelgroep.

Daarnaast zijn door dierenwelzijnsorganisaties zoals de Dierenbescherming en de Caring vets, position papers aangeleverd. Deze organisaties beschikken, mede vanwege de betrokkenheid bij het Beter Leven keurmerk, over de nodige kennis over slachthuizen en verzamelcentra in Nederland.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is als toezichthouder op slachthuizen en vee-verzamelinrichtingen nauw betrokken bij het opstellen van dit wetsvoorstel.

Op het gebied van kunstmatige intelligentie zijn er op dit moment twee bedrijven die "intelligente" cameratoezichtsystemen ontwikkelen voor slachthuizen. De Wageningen Universiteit doet onderzoek naar de werking, de betrouwbaarheid en toegevoegde waarde van kunstmatige intelligentie in slachthuizen.

3. Wat is het probleem?

Het huidige vrijwillige cameratoezicht is in het voorjaar van 2021 door de NVWA geëvalueerd en als waardevolle aanvulling op het reguliere toezicht ervaren. Uit de evaluatie van de NVWA blijkt echter ook dat een aantal verbeteringen in het systeem van cameratoezicht wenselijk zijn:

- sturing op de plaatsing van camera's (controlepunten);
- wanneer een slachthuis zich niet houdt aan waar het zich in het kader van cameratoezicht vrijwillig aan heeft gebonden, is er weinig mogelijkheid om te interveniëren;
- door het vrijwillige karakter blijft er een vorm van vrijblijvendheid die op gespannen voet staat met de verantwoordelijkheid van bedrijven. Zo wenst de NVWA dat het bedrijfsleven cameratoezicht opneemt in de formele kwaliteitssystemen;
- het is soms niet eenvoudig voor de NVWA om beelden ten behoeve van toezichtdoeleinden op te vragen. De NVWA heeft momenteel geen vrije beschikking over de camerabeelden ten behoeve van toezichtdoeleinden. Beelden van slachthuizen kunnen nu alleen op locatie worden ingezien;
- Er is geen mogelijkheid voor de overheid om op termijn te sturen op innovaties die het mogelijk maken om camerabeelden efficiënter uit te lezen

(door middel van kunstmatige intelligentie) of andere waarnemingen vast te leggen, zoals bijvoorbeeld warmtemetingen.

4. Wat is het doel?

Het doel is dat het dierenwelzijn in de slachthuizen en in verzamelcentra beter geborgd wordt door een betere naleving van wet- en regelgeving, door middel van effectief toezicht. Hetzelfde geldt voor andere publieke belangen zoals voedselveiligheid en diergezondheid. Door middel van cameratoezicht zou bijvoorbeeld de naleving van regelgeving met betrekking tot reiniging en ontsmetting (R&O) van veewagens en met betrekking tot hygiënemaatregelen in de slachtketen gecontroleerd kunnen worden.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Dierenwelzijn is als publiek belang geborgd in Europese regelgeving en in de Wet dieren. In slachthuizen en verzamelcentra worden handelingen met dieren uitgevoerd die risico's kunnen vormen voor het dierenwelzijn. Uit de ervaringen van de afgelopen jaren blijkt dat cameratoezicht, aanvullend op fysiek toezicht, helpt deze risico's te beheersen. Vrijwillige afspraken zijn onvoldoende gebleken om cameratoezicht efficiënt en eenduidig te implementeren.

6. Wat is het beste instrument?

Met een verplichting voor exploitanten om ervoor te zorgen dat er in hun inrichting permanent voorzieningen aanwezig zijn om bewegend beeld en geluid vast te leggen van handelingen die in die inrichtingen worden verricht, kan het doel het beste worden gerealiseerd. De toezichthouder kan hierdoor toezicht op de naleving van de regels in het belang van dierenwelzijn, diergezondheid en voedselveiligheid zo effectief, efficiënt en risicogericht mogelijk uitvoeren. Daarnaast kan met regelgeving in de toekomst worden gestuurd op de inzet van innovatieve, digitale toezichtsystemen.

Betreffende regelgeving geeft de toezichthouder aanvullende digitale mogelijkheden om toe te zien op de naleving van regelgeving naast het reeds bestaande fysieke toezicht.

Afdwingen zal in voorkomend geval nodig zijn, om ervoor te zorgen dat alle marktpartijen aan dezelfde minimumeisen zullen voldoen. Andere instrumenten zoals voorlichting, vrijwillig cameratoezicht en individuele initiatieven van zogenaamde "voorlopers" leiden niet tot het gewenste doel.

Met de interventie van de overheid wordt voorzien in algemeen geldende en afdwingbare normen ten aanzien van cameratoezicht en andere vormen van digitaal toezicht op slachthuizen en verzamelcentra.

Omdat mogelijk persoonsgegevens worden verwerkt, is op grond van de Algemene verordening gegevensbescherming een expliciete wettelijke grondslag noodzakelijk.

Deze wettelijke grondslag is eveneens nodig om de toepassing van nieuwe technieken te kunnen verplichten. Dit zorgt voor een level playing field voor alle betrokken partijen en hiermee wordt bewerkstelligd dat de nieuwste technieken in de volle breedte worden toegepast.

In de brief van 3 september 2021³ heeft toenmalig minister Schouten aan de Tweede Kamer laten weten dat ze een wetsvoorstel zal voorbereiden om cameratoezicht te verplichten. In de brief van 22 april 2022⁴ kondigt minister Staghouwer aan om ook op verzamelcentra cameratoezicht te verplichten.

7. Wat zijn de (neven)gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor slachthuizen en verzamelcentra. Bedrijven die al met cameratoezicht werken zullen in een aantal gevallen de systemen moeten aanpassen om deze overeen te laten komen met de regelgeving. Bedrijven die nog niet over camerasystemen beschikken, zoals veel verzamelcentra, zullen deze systemen moeten aanschaffen en inrichten. De kleinschalige slachthuizen met geringe capaciteit, zoals de zelfslachtende slagers, zullen net als nu uitgezonderd worden van deze verplichtingen omdat de investeringen en inspanningen niet in verhouding staan met de aantallen dieren die daar worden geslacht en de financiële draagkracht van deze bedrijven. Wat verstaan wordt onder geringe capaciteit wordt in lagere regelgeving vastgelegd. Een bedrijfseffectentoets zal nog worden uitgevoerd.

Het wetsvoorstel heeft daarnaast gevolgen voor de toezichthouder. De huidige werkwijze zal moeten worden aangepast en verfijnd en de naleving van de voorschriften moeten worden gecontroleerd en gehandhaafd.

Tot slot heeft het wetsvoorstel mogelijk gevolgen voor werknemers of andere personen die aanwezig zijn op slachthuizen en verzamelcentra, waarvan (onbedoeld) camera opnames worden gemaakt. In de nadere uitwerking in lagere regelgeving zullen regels worden gesteld om hun privacy te waarborgen.

³https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2021Z14964&did=2021D32005

⁴[Uitkomsten onderzoek slachtsnelheid en voortgang verbeteren slachtsysteem | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)