

Aan Ministerie van Landbouw, Natuur en
Voedselkwaliteit
Van Bert van den Berg
Datum 5-9-2022
Betreft Reactie op Proefversie wetsvoorstel
cameratoezicht slachthuizen en
verzamelcentra



L.S.,

Dank voor de geboden gelegenheid om op de proefversie van het wetsvoorstel cameratoezicht slachthuizen en verzamelcentra te reageren. Hierbij ons commentaar.

Met vriendelijke groet,
Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren

Bert van den Berg,
Programmamanager veehouderij,

Commentaar bij het onderdeel 'Aanleiding' in de toelichting bij de proefversie van het wetsvoorstel

Het is een goede zaak dat de overheid het middels een wijziging van de Wet dieren mogelijk wil maken het instrumentarium voor toezicht op dierenwelzijn (incl. diergezondheid) via lagere regelgeving (een AMvB en/of ministeriële regeling) uit te breiden met het verplichten aan slachthuizen en verzamelplaatsen van in elk geval cameratoezicht en mogelijk ook technieken zoals warmte- en bewegingssensoren of andere bestaande of toekomstige technische hulpmiddelen.

Verwijzing naar wetenschappelijke onderbouwing noodzaak monitoren risicofactoren mist

In de aanleiding mist een verwijzing naar wetenschappelijke onderbouwing van de noodzaak om nieuwe instrumenten in te zetten voor het monitoren van risicofactoren voor het dierenwelzijn in slachthuizen en op verzamelplaatsen. Een passage zoals de volgende zou volgens ons in de toelichting onder Aanleiding opgenomen mogen worden.

Helaas is regelmatig sprake van ernstige inbreuken op het dierenwelzijn in slachthuizen en verzamelplaatsen van dieren en tijdens transport van dieren. Voor wat betreft varkens-, rundvee- en pluimveeslachterijen heeft het Scientific Panel on Animal health and Animal Welfare van de EFSA recent naar de risicofactoren voor het dierenwelzijn in deze slachterijen gekeken (EFSA 2019 en 2020) en geconstateerd dat vrijwel alle risico's geheel of gedeeltelijk (naast inrichting en uitrusting) terug te voeren zijn op de medewerkers van de slachthuizen.

In verzamelplaatsen van dieren en tijdens transport van dieren spelen dezelfde dierenwelzijnsrisico's bij in- en uitladen, het drijven, het tijdelijk in hokken onderbrengen van dieren en het drenken en voederen als in slachthuizen (zie de recent, (september 2022, uitgekomen rapporten van genoemd EFSA-panel over transport van kleine herkauwers, runderen, varkens, paarden en pluimvee). En ook hier vormt de mens het grootste risico voor het dierenwelzijn.

Cameratoezicht en andere vormen van monitoring van risicofactoren voor het dierenwelzijn in slachthuizen, op verzamelplaatsen en bij transport van dieren kan helpen om het gedrag van mensen die met levende dieren omgaan te monitoren en op grond hiervan vanuit het slachthuis of de verzamelplaats preventieve dan wel correctieve maatregelen te nemen, dan wel vanuit het overheidstoezicht hierop handhavend te acteren.



Dat monitoren risicofactoren ook in belang van slachthuis en verzamelplaats is mist

In de aanleiding wordt alleen het argument genoemd dat de overheid er door de voorgestelde aanvulling van de Wet dieren nieuwe handhavinginstrumenten bij krijgt. Dat is correct en is een goede zaak. Maar invoering van cameratoezicht en evt. in de toekomst ook andere instrumenten zoals warmte- en bewegingssensoren verplicht stellen geeft ook het management van slachthuizen en verzamelplaatsen van dieren nieuwe instrumenten om de medewerkers die met levende dieren omgaan in het belang van het dierenwelzijn beter aan te sturen. Een passage zoals de volgende zou volgens ons in de toelichting onder aanleiding opgenomen mogen worden.

Dit voorstel van wet breidt niet alleen het handhavinginstrumentarium van de overheid uit, het geeft ook het management van slachthuizen en verzamelplaatsen van dieren nieuwe instrumenten om de medewerkers die met levende dieren omgaan in het belang van het dierenwelzijn beter aan te sturen. Het scholen en trainen van medewerkers in het zo goed mogelijk omgaan met dieren in een slachthuis of op een verzamelplaats en de discipline er in houden om dit continue zo te doen vormt een enorme uitdaging voor de leiding van slachthuizen en verzamelplaatsen. Camerabeelden (en met andere instrumenten verzamelde data) kunnen gebruikt worden:

- Om individuele medewerkers aan te spreken op verkeerde omgang met dieren;
- Om tijdens werkoverleggen beelden van onjuiste en juiste omgang met dieren te bespreken;
- Voor scholing en training van medewerkers;
- Om structurele problemen met inrichting, uitrusting en personeel te onderkennen en aan te pakken.

De noodzaak iets verplicht voor te schrijven verdient sterkere argumentatie

In de huidige toelichtende tekst wordt de reden om instrumenten te verplichten alleen gemotiveerd met een citaat uit een rapport van de NVWA: *“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.”* Dit doet enerzijds geen recht aan die slachthuizen en verzamelplaatsen die wel reeds vrijwillig verbeteringen in het systeem van cameratoezicht hebben gerealiseerd. En anderzijds wordt niet uitgelegd waarom er nu toch dwingende overheidsmaatregelen in het vooruitzicht wordt gesteld terwijl de overheid jarenlang heeft betoogd dat het de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf is om voor goede naleving van regels te zorgen.

Wat nader uiteengezet zal moeten worden waarom ondanks allerlei toezeggingen en maatregelen exploitanten van slachthuizen en verzamelcentra er niet of onvoldoende in slagen aan de inbreuken op het dierenwelzijn een eind te maken. En dat daarom cameratoezicht met kunstmatige intelligentie voor het uitselecteren van risicosituaties verplicht gesteld worden om enerzijds het maangement van slachthuizen en verzamelplaatsen te ondersteunen bij het beter aansturen van hun personeel en anderzijds om de NVWA te ondersteunen bij zijn toezichthoudende taak

Cameratoezicht is pas risicogericht en efficiënt als je ook selectie van beelden met kunstmatige intelligentie toevoegt

In de laatste alinea onder de kop ‘Aanleiding’ staat *“De NVWA heeft in de evaluatie aangegeven dat een wettelijke verplichting voor cameratoezicht ervoor zal zorgen dat zij meer risicogericht en efficiënter kan werken.”* Dat is maar zeer ten dele juist en gaat alleen volledig op bij toevoeging van kunstmatige intelligentie om uit de camerabeelden mogelijke inbreuken op het dierenwelzijn te selecteren. Zonder die toevoeging kun je niet spreken van risicogericht en efficiënt toezicht omdat een medewerker van de NVWA de vele uren cameraopnames zal moeten doornemen om zo de beelden er uit te halen waar mogelijk sprake is van risico's voor het dierenwelzijn en dat is verre van efficiënt. Het gebruik van dit citaat van de NVWA is een verkeerd argument voor onderbouwing van de aanleiding van dit wetsvoorstel en kan daarom beter weggelaten worden, of worden aangevuld met de constatering dat cameratoezicht pas echt risicogericht en efficiënt wordt als daaraan kunstmatige intelligentie wordt toegevoegd om zo de beelden met mogelijke risico's te selecteren.



Commentaar bij het onderdeel 'Introductie op het wetsvoorstel'

Neem gelijk optie monitoring risicofactoren bij vervoer van dieren in de wet op

Het wetsvoorstel beperkt zich tot de optie het handhavinginstrumentarium voor de overheid uit te breiden voor toezicht in slachthuizen en verzamelplaatsen. De Europese verordening inzake het beschermen van dieren tijdens transport (1/2005) kent al een wettelijke verplichting bij transporten langer dan 8 uur van als landbouwhuisdier gehouden eenhoevigen, runderen, schapen, geiten en varkens om navigatiegegevens van transportwagens en temperaturen in de diercompartimenten te monitoren, vast te leggen en beschikbaar te stellen aan de competente overheidsautoriteit (in Nederland is dat de NVWA).

Tijdens het transport van dieren spelen vergelijkbare risicofactoren voor het dierenwelzijn bij het in- en uitladen, drinken en voederen, laten rusten en drijven als in slachthuizen en op verzamelplaatsen van dieren. Het zou dan ook logisch zijn in deze wetswijziging ook voor transport van dieren de mogelijkheid te openen van toepassing van nieuwe instrumenten, zoals cameratoezicht, voor het overheidstoezicht, en dan niet alleen voor de in de EU verordening genoemde landbouwhuisdieren maar voor alle dieren op transport.

Diertransport includeren in dit wetsvoorstel is ook een krachtig signaal naar de Europese Commissie die momenteel de Europese dierenwelzijnswetgeving waaronder de diertransportregels evalueert en voornemens is in het laatste kwartaal van 2023 met voorstellen te komen voor wijziging van deze regels.

Verklaar de wet uitdrukkelijk van toepassing op alle verzamelplaatsen met handel

Zoals de tekst van de proefversie van het wetsvoorstel en de toelichting nu luiden zou je kunnen denken dat het wetsvoorstel alleen van toepassing is op exportverzamelplaatsen van landbouwhuisdieren. Maar er zijn meer verzamelplaatsen van dieren waarop ook in dieren wordt gehandeld. Denk bijvoorbeeld aan veemarkten, kalververzamellocaties, paardenmarkten waaronder de jaarmarkten in Zuidlaren en Elst en Hedel, verzamelplaatsen voor de export van gezelschapsdieren en dierenbeurzen waarop ook in dieren wordt gehandeld. Het is beslist gewenst dat ook op deze verzamelplaatsen de handhavinginstrumenten van toepassing kunnen worden verklaard waarvan in het wetsvoorstel sprake is. Dit kan door in de toelichting een niet limitatieve opsomming van verzamelplaatsen op te nemen waarop de wettelijke bepalingen middels lagere regelgeving van toepassing verklaard kunnen worden.

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

Ontwikkel ook kunstmatige intelligentie om voor het dierenwelzijn risicovolle geluiden uit te selecteren

Plotselinge geluiden en lawaai zijn voor dieren stressfactoren en dat is reden deze zoveel mogelijk te vermijden. Het is dan ook een logische gedachte om naast camera's ook geluidssensoren op te hangen. Wel is de kans reëel dat een medewerker van een slachthuis of een verzamelplaats of een medewerker van de NVWA regelmatig het geluid bij de beelden uit zal zetten om zich op de beelden te kunnen concentreren. Met name bij het uitladen van dieren in de ontvangsthal van een slachthuis, of een hal van een verzamelplaats kan er namelijk aardig wat lawaai zijn. Het zou dan ook goed zijn om ook voor geluid met behulp van kunstmatige intelligentie een systeem te ontwikkelen waarmee mogelijke risicogeluiden uitgeselecteerd en in een dashboard aangeboden worden. De persoon die de aangeboden attentiebeelden bekijkt kan dan ook een melding krijgen dat hij/zij ook het waargenomen geluid moet beoordelen.

Uitbreiding van cameratoezicht met kunstmatige intelligentie is wel direct mogelijk en beslist z.s.m. nodig

De argumentatie dat kunstmatige intelligentie bij cameratoezicht nog niet kan worden voorgeschreven "omdat de ontwikkelingen nog in beweging zijn." Is niet valide. De ontwikkeling van kunstmatige intelligentie is volop in beweging en dat zal zeker nog geruime tijd zo blijven, maar dat wil niet zeggen dat de techniek nu nog niet verplicht opgelegd kan worden. Cameratoezicht waarbij met kunstmatige intelligentie attentiebeelden worden uitgeselecteerd vindt al in tal van bedrijfstakken plaats. De invoering van cameratoezicht met video content



analyse middels kunstmatige intelligentie bij slachterij VION, gemaakt in samenwerking met Deloitte en met betrokkenheid van Eyes on Animals en de Dierenbescherming laat zien dat dit ook bij een inrichting met dieren als een slachthuis kan.

De toepassing van cameratoezicht met kunstmatige intelligentie moet dan ook zo spoedig mogelijk verplicht worden.

- Anders is cameratoezicht niet risicogericht en efficiënt (zie hiervoor) en is de kans groot dat niet of niet altijd alle beelden worden bekeken en dat allerlei inbreuken op het dierenwelzijn niet worden gezien, dat hiertegen geen passende acties worden ondernomen en het personeel dat met dieren omgaat niet of onvoldoende slechte vormen van omgang met dieren afleert.
- Zo spoedig mogelijke invoering van minimum regels voor toepassing van kunstmatige intelligentie bij cameratoezicht is ook dringend nodig om te voorkomen dat slachthuizen en verzamelplaatsen investeren in niet goed doordachte en ontwikkelde software, beheer van het systeem, en onafhankelijke installatie en regelmatige kalibratie alsmede regelmatige borging van systeem en gebruik.

De minimumvereisten in art. 8.44a behoeven meer toelichting en enige uitbreiding

De proefversie van het wetsvoorstel geeft goede randvoorwaarden aan die voor gebruik van instrumenten en gebruik van kunstmatige intelligentie bij of krachtens AMvB kunnen worden geregeld, maar er ontbreken ook enkele punten waarover randvoorwaarden gesteld moeten kunnen worden. En in de toelichting dient meer uitleg te worden gegeven waar men bij die randvoorwaarden zoal aan moet denken. Dit, ook als indicatie, om niet te zeggen als waarschuwing, aan partijen die al vooruitlopend op wettelijke verplichtingen voorzieningen als cameratoezicht met kunstmatige intelligentie willen invoeren.

Zo kun je onder “bepaalde waarnemingen” verstaan dat bij of krachtens een AMvB kan worden geregeld welke gebeurtenissen met behulp van kunstmatige intelligentie uit camerabeelden moeten worden geselecteerd omdat zij een risico vormen voor het dierenwelzijn.

Het is nodig om in de toelichting aan te geven wat met kunstmatige intelligentie geschreven software moet kunnen, nl.:

- In staat bepaalde situaties te constateren als mogelijke inbreuk op het dierenwelzijn. Dit met een minimale accuraatheid en dus niet te veel vals positieven;
- In staat de constatering individueel te labelen, van elkaar te onderscheiden en via een portal/dashboard aan de gebruiker ter beoordeling aan te bieden;
- De werking en accuraatheid van de modellen wordt periodiek geëvalueerd. Indien nodig worden de modellen opnieuw getraind en/of verbeterd om aan de minimale accuraatheid eisen te voldoen en eventuele additionele eisen van een kwaliteitssysteem.

In de toelichting zouden ook een flink aantal maar niet uitputtende reeks van voorbeelden geven moeten worden van inbreuken op het dierenwelzijn die herkend moeten worden, zoals:

- een dier dat stil staat of stil ligt en niet meeloopt met de groep,
- gebruik van een bedwelmingsapparaat op en dier dat achterblijft of afgezonderd is van de groep,
- één of meerdere personen die tegen de richting van de dieren in lopen,
- dieren die minimaal 15 seconden stilstaan met zeer beperkte afstand t.o.v. elkaar,
- het gebruik van peddels en veeprikkers of andere veedrijfsmiddelen,
- slaan en schoppen en sleuren en draaien aan lichaamsdelen,
- overschrijding van het aantal dieren in de wachtruimte,
- beweging ledematen, krommen van de rug, optillen van het hoofd na steken om te verbloeden
- tijdsduur totdat er geen beweging en/of geen geluid meer is dat teken van bewust zijn aangeeft
- enzovoorts en zo verder.

In de toelichting dienen ook voorbeelden gegeven te worden van wat bedoeld wordt met “*de eigenschappen van de voorzieningen*”, zoals

- de minimale accuratesse van de met kunstmatige intelligentie te ontwikkelen software uitgedrukt in de P-waarde en de R-waarde (P= Precision: hoeveel van de geselecteerde beelden zijn relevant (echt positief). R= Recall: hoeveel van de geselecteerde beelden zijn vals positief)



Wat “de bescherming van de authenticiteit van de vastgelegde gegevens en de bescherming tegen het voortijdig verloren gaan van deze gegevens.” betreft zou in de toelichting meer uitleg gegeven moeten worden waaraan dan gedacht moet worden. Bijvoorbeeld:

- dat er een log moet worden bijgehouden binnen het systeem wie, wat, wanneer heeft gedaan inclusief de eventuele verwijdering van video's of audio's,
- dat er minimaal een back-up moet zijn in een beveiligde omgeving (SOC2 gecertificeerd, Service Organisation Control 2, dat is hoogste cyber security certificering. Hierbij wordt niet alleen gekeken of het systeem aanwezig is, maar ook wordt gekeken of het goed functioneert. Dit moet minimaal 2 keer per jaar gebeuren),
- dat er een externe, onafhankelijke, ter zake deskundige partij moet zijn die toegang heeft tot het systeem en wekelijks checkt of minimaal 90% van de door het systeem waargenomen potentiële issues worden beoordeeld en binnen 24 uur geadresseerd en die herover rapporteert aan de hoogste directie van het slachthuis of de verzamelplaats en die hierover onafhankelijk in de openbare jaarstukken van het bedrijf rapporteert

Ook het aantal en de plaatsing van de voorzieningen dient in de toelichting met voorbeelden te worden geïllustreerd. Zo dient in de toelichting te staan dat bij regels voor het aantal en plaatsing van de camera's aan de volgende zaken moet worden gedacht.

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1. uitladen, | 5. bedwelmingsruimte in gaan, |
| 2. wachten in de wachtruimte, | 6. verbloeden, |
| 3. drijven, | 7. de broeibak in gaan |
| 4. Fixatie c.q. de CO2 bedwelmingsruimte in gaan, | |

Er moeten zoveel camera's geplaatst worden en zo gesitueerd dat er geen dode hoeken ontstaan.

In artikel 8.44a ontbreekt dat er nadere regels kunnen worden gesteld t.a.v. de governance van voorzieningen. Er moeten regels gesteld kunnen worden t.a.v.:

- Wie toegang heeft tot het systeem en hoe het systeem effectief te gebruiken
- Escalatie processen naar de juiste medewerkers met voldoende mandaat om maatregelen te nemen

In de toelichting dient opgenomen te worden dat gedacht moet worden aan de volgende zaken.

- Er is minimaal één persoon verantwoordelijk om dagelijks minimaal 90% van de waargenomen issues te beoordelen
- Het is duidelijk voor de gebruiker hoe de issues beoordeeld moeten worden en wanneer geconstateerde issues geëscaleerd moeten worden
- Er zijn één of meerdere escalatiepunten in de governance. Medewerkers hebben duidelijke bevoegdheden om benodigde maatregelen te nemen n.a.v. constatering

In artikel 8.44a ontbreekt dat scholing en training voor het gebruik van voorzieningen kan worden voorgeschreven.

In de toelichting dient opgenomen te worden dat gedacht moet worden aan het voorschrijven dat er een duidelijke handleiding en een effectieve training moet zijn voor gebruikers.

In artikel 8.44a. ontbreekt dat bij het gebruik van voorzieningen ook het bijhouden en presenteren van statistieken kan worden voorgeschreven.

In de toelichting dient aangegeven te worden dat hierbij gedacht moet worden dat het systeem de gebruiker moet kunnen voorzien van statistieken t.a.v. minimaal (1) het gebruik van het systeem, (2) het aantal en type waarnemingen, (3) accuraatheid van de waarneming, (4) trends t.a.v. potentiële issues (meer/minder/ernst), (5) status van de verbetermaatregelen en alle andere data die van belang zijn.

In artikel 8.44a ontbreekt de mogelijkheid om in nadere regels voor te schrijven dat voor tijd-kritieke issues het systeem de mogelijkheid tot real-time alarmeren moet geven. In de toelichting hiero kan als voorbeeld gegeven worden dat er een alarm moet afgaan als een dier na verbloeden nog tekenen van leven geeft.