

Met verbazing hebben wij kennisgenomen van het voorstel voor de Wijziging van de Wet dieren verplichting cameratoezicht in slachthuizen en verzamelcentra' (hierna: Wet cameratoezicht). Via deze brief leveren wij een bijdrage aan de consultatie over dit wetsvoorstel. De verbazing heeft betrekking op het feit dat ten aanzien van de reacties op de eerdere consultatie in de periode 27 juli 2022 tot 15 september 2022 met betrekking tot privacy valt te lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel enkel is voorgelegd aan de functionaris gegevensbescherming en dat het wetsvoorstel pas nu, parallel aan deze consultatie, voor advies voorgelegd wordt aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Dit terwijl vele reacties in 2022 betrekking hadden op bescherming van persoonsgegevens. Onze reactie is daarom tweeledig, ten eerste zullen wij opnieuw ingaan op de bezwaren met betrekking tot privacy en daar zullen wij wederom beargumenteren dat verplicht cameratoezicht niet noodzakelijk is en niet voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarmee heeft het voorstel onvoldoende legale basis. Ten tweede zullen wij inhoudelijk uiteenzetten waarom de borging van dierenwelzijn eventueel m.b.v. cameramonitoring en de inzet van kunstmatige intelligentie technieken terecht de primaire verantwoordelijkheid is van het bedrijfsleven.

Privacy

In de toelichting op de Wet cameratoezicht staat de volgende doelbeschrijving opgenomen: *“Het doel van het wetsvoorstel is het toezicht in slachthuizen en verzamelcentra efficiënter te maken om zo betere naleving van wet- en regelgeving ten aanzien van dierenwelzijn te bewerkstelligen.”*

Het College bescherming persoonsgegevens heeft beleidsregels vastgesteld rond cameratoezicht die als leidraad dienen voor organisaties die gebruik willen maken van cameratoezicht en als uitgangspunt voor de Autoriteit Persoonsgegevens bij haar toezichthoudende taak.¹ Hierbij zijn duidelijke vereisten gesteld 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). Het actief overdragen van data vanuit de slachterijen/verzamelcentra of het verstrekken via internet zoals voorgesteld in de Wet

¹ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037591/2016-02-02>

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.² 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 en het dienen ter ondersteuning van de maatschappelijke taak van de NVWA, wordt in de Wet cameratoezicht geen blijk gegeven.

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.³ Daarnaast wordt via de private weg ingezet om door middel van kunstmatige intelligentie (incidenten m.b.t.) dierenwelzijn objectiever vast te leggen. Met deze informatie kan het bedrijfsleven – welke primair verantwoordelijk is voor dierenwelzijn - werkprocedures en – processen aantoonbaar verbeteren. De wijze waarop toezicht gehouden zou moeten worden bij de toepassing van een dergelijke slimme techniek wordt in overleg tussen bedrijfsleven en overheid onderzocht. Duidelijk is wel dat nieuwe technieken vragen om een nieuwe wijze van toezicht houden. Het is dus een wellicht veelbelovend maar tegelijkertijd niet-voldoende gevalideerde techniek. Vanuit de praktijk wordt de volgende verklaring van de NVWA, zoals opgenomen in de memorie van toelichting van de Wet cameratoezicht niet ondersteund: *“Dit effect zal worden bereikt door effectiever toezicht van de NVWA en door verplicht gebruik van de camerabeelden voor eigen toezicht door de bedrijven. Daarnaast kan het toezicht op dierenwelzijn van de NVWA op termijn toekomstbestendiger worden ingericht door het gebruik van nieuwe technologieën.”* Er zijn minder nadelige werkwijzen toepasbaar die de NVWA kan inzetten ter bevordering van haar handhaving en naleving. Het bedrijfsleven is daarover actief in dialoog met de toezichthouder.

De Wet cameratoezicht maakt onvoldoende duidelijk welke noodzaak bestaat tot het verplichten van het vastleggen van bewegende beelden, geluid of andere nader te bepalen waarnemingen. Ook blijkt niet dat voldaan wordt aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Met voorgaande zinssnede gaan wij graag in op inhoudelijke argumenten waaruit blijkt dat door invoering van deze Wet cameratoezicht dierenwelzijn niet beter wordt geborgd .

² Zie: [EDPS Guidelines on video-surveillance](#)

³ Kamerbrief Cameratoezicht in slachthuizen, 22 mei 2017 via: <https://edepot.wur.nl/416186>

Effectieve borging dierenwelzijn

Onderstaand wordt inhoudelijk uiteengezet waarom de borging van dierenwelzijn al dan niet door continue cameramonitoring en de eventuele inzet van kunstmatige intelligentie technieken terecht de primaire verantwoordelijkheid is van het bedrijfsleven.

Voordelen van Camera Monitoring Systeem

Van de afgelopen jaren zijn er incidenten bekend en het is in ieders belang om de kans op incidenten te verkleinen. Het hebben van een goed functionerend camera monitoringsysteem is een bewezen belangrijk onderdeel van een effectief borgingsysteem rondom dierenwelzijn. Het draagt bij aan het zelflerend vermogen van een slachthuis door inzichtelijk te krijgen waar de verbeterpunten liggen. In de huidige werkwijze worden de beelden als training gebruikt door en voor de eigen medewerkers. De afgelopen jaren is er door verschillende private partijen gewerkt aan het ontwikkelen van een kunstmatige intelligentie (AI) tool, dit om het al reeds bestaande camera monitoringsysteem effectiever en inzichtelijker te maken. Op deze wijze heeft de huidige werkwijze rondom camera monitoring zichzelf bewezen, dit alles zonder wettelijke verplichting.

Irrelevantie van Nieuwe Wetgeving

Het is belangrijk om te beseffen dat bij de grote slachthuizen in Nederland al ruim 10 jaar camera's geïnstalleerd zijn. Sinds de installatie van de eerste camera, is er een constante ontwikkeling geweest in het camera monitoringsysteem. In deze ontwikkeling is altijd oog geweest voor de nieuwste technologische mogelijkheden. Dit met als huidige stand van zaken dat bijna alle grote slachthuizen van Nederland gebruikmaken van zogenaamd slimcamera toezicht. Dit roept de vraag op hoe nuttig nieuwe wetgeving op dit gebied daadwerkelijk is. De bestaande camera-installaties hebben reeds bijgedragen aan verbeterde controles en toezicht. Nieuwe wetgeving is hierdoor overbodig en leidt slechts tot extra bureaucratische lasten zonder toegevoegde waarde.

Discussie over Middel in plaats van Doel

Een wettelijke verplichting tot cameratoezicht verlegt de discussie van het doel naar het middel. Het belangrijkste doel moet zijn het waarborgen van dierenwelzijn, maar een verplichting kan de aandacht afleiden naar de technische en juridische aspecten van cameratoezicht in plaats van de daadwerkelijke verbetering van de omstandigheden voor de dieren. Hierdoor bestaat het risico dat de discussie gaat over de implementatie en handhaving van de cameraregels, in plaats van het gesprek te hebben over effectieve bescherming en zorg voor dieren.

Verantwoordelijkheid van de Toezichthouder

De rol van de toezichthouder is cruciaal in het transparant borgen van dierenwelzijn in slachthuizen. De toezichthouder moet onafhankelijk opereren en over voldoende middelen en bevoegdheden beschikken om effectief toezicht te kunnen houden. Een wettelijke verplichting voor cameratoezicht zal echter de taken van de toezichthouder compliceren. In plaats van zich te richten op het daadwerkelijke welzijn van de dieren, kan de toezichthouder verstrikt raken in technische en juridische kwesties rondom de camerabeelden. Dit zal de effectiviteit van het toezicht verminderen en afleiden van het uiteindelijke doel: het verbeteren van dierenwelzijn.

Om tot een juiste beoordeling van beelden te komen is kennis en inzicht van de situatie en context essentieel. Daarbij kan een persoon welke extern van het bedrijf beoordeelt, geen gerichte sturing geven om de werkwijzen en/of omstandigheden te verbeteren. Het standaard en structureel monitoren van de camerabeelden door de toezichthouder, vereist de oprichting van een onafhankelijke toezichthoudende afdeling/instantie. Dit gaat gepaard met extra kosten en complexiteit, zonder het dierenwelzijn direct te verbeteren.

Primaire Verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven

Het is essentieel te benadrukken dat het bedrijfsleven primair verantwoordelijk is voor het borgen van de processen die het dierenwelzijn waarborgen. Dit betekent dat slachthuizen zelf moeten zorgen voor naleving van alle relevante wet- en regelgeving en moeten streven naar de hoogste standaarden van dierenwelzijn. Het implementeren van effectieve interne controles en waarborgen, zoals cameratoezicht, moet komen en komt vanuit de slachterijen zelf. Dit is een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering en ethische verantwoordelijkheid.

Voordelen van Privaat Regelen

In de huidige situatie wordt het camera toezicht privaat geregeld. Dit biedt verschillende voordelen:

1. **Flexibiliteit:** Private regelingen kunnen sneller worden aangepast aan veranderende omstandigheden en technologieën zonder door lange wetgevende procedures te gaan.
2. **Maatwerk:** Slachthuizen kunnen op maat gemaakte oplossingen implementeren die beter passen bij hun specifieke situatie en behoeften, wat efficiënter kan zijn dan een uniforme wettelijke aanpak.
3. **Eigen Verantwoordelijkheid:** Door slachthuizen zelf verantwoordelijkheid te laten nemen voor het implementeren van cameratoezicht, kunnen ze meer betrokken en gemotiveerd zijn om de beste praktijken te volgen en te handhaven.

4. **Kostenbesparing:** Hoewel initiële kosten hoger kunnen zijn, kunnen private regelingen op de lange termijn kostenefficiënter zijn doordat ze minder bureaucratie en administratieve lasten met zich meebrengen.
5. **Innovatie:** Private partijen hebben vaak meer vrijheid om te experimenteren en innovatieve oplossingen te vinden die zowel de effectiviteit als de efficiëntie van cameratoezicht verbeteren.

Conclusie

In conclusie, de verantwoordelijkheid voor het borgen van dierenwelzijn ligt terecht bij het bedrijfsleven. In dat kader is het vanzelfsprekend dat camera monitoring en de technische innovaties voor monitoring van dierenwelzijn private taken zijn en blijven. De snelle ontwikkelingen op dit gebied en de nieuwe inzichten die hieruit voortvloeien zullen beter benut worden als (slimme) cameramonitoring de verantwoordelijkheid blijft van het bedrijfsleven en er géén wettelijke verplichting komt. Aangezien grote slachthuizen al meer dan tien jaar camera monitoring gebruiken, is nieuwe wetgeving op dit gebied overbodig. Daarnaast kan een wettelijke verplichting de discussie verleggen van het doel naar het middel, wat contraproductief kan zijn voor de daadwerkelijke verbetering van dierenwelzijn. Bovendien kan de toezichthouder beter functioneren zonder verstrikt te raken in technische en juridische kwesties rondom cameratoezicht, die de uiteindelijke innovaties eerder zullen remmen dan stimuleren.

De primaire verantwoordelijkheid voor het borgen van processen die dierenwelzijn waarborgen, ligt dus terecht bij de slachterijen zelf. Een privaat geregelde aanpak kan veel van deze problemen verlichten door meer flexibiliteit, maatwerk en betrokkenheid te bieden. Het is essentieel dat alle partijen vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid bijdragen in een effectief toezicht en zo allen bijdragen aan het continu verbeteren van het dierenwelzijn.

We pleiten voor een evenwichtige benadering waarbij de voordelen van cameratoezicht worden benut, terwijl de nadelen en bezwaren serieus worden genomen en aangepakt, dit kan alleen vanuit private regelingen die de betrokkenheid en innovatie in de sector stimuleren.

N.B. mocht ondanks de hierboven genoemde grote bezwaren toch gekozen worden voor de invoering van de wijziging wet dieren 'verplichting cameratoezicht in slachthuizen en verzamelcentra' dan zal alvorens deze wet in werking kan treden, 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.