

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid a Gedwir)

Hydref 2021



1. Y cefndir

Bil Lles Anifeiliaid Llywodraeth y DU (Anifeiliaid a Gedwir)

1. Cyflwynwyd y Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid a Gedwir) (y Bil)¹ yn Nhŷ'r Cyffredin a chafodd ei ddarllenid cyntaf ar 8 Mehefin 2021. Bil Llywodraeth y DU, a noddir gan Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig, ydyw.
2. Mae'r Bil yn cynnwys darpariaethau i ddarparu nifer o ddiwygiadau sy'n ymwneud ag anifeiliaid a gedwir, gan gynnwys anifeiliaid fferm, anifeiliaid anwes, ac anifeiliaid gwyllt a gedwir.
3. Disgwylir i'r ail ddarllenid ar gyfer y Bil ddigwydd ar 25 Hydref.

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

4. Mae Rheolau Sefydlog 29.1 a 29.2, yn darparu bod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn ofynnol pan fydd Bil perthnasol y DU yn addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd neu'n dod o fewn y cymhwysedd hwnnw.
5. Ar 22 Mehefin 2021, gosododd Lesley Griffiths AS, y Gweinidog Materion Gwledig a Gogledd Cymru a'r Trefnydd, (y Gweinidog), Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol² gerbron y Senedd (y Memorandwm) mewn perthynas â'r Bil.
6. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, a Phwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig gyflwyno adroddiad ar y Memorandwm erbyn 11 Tachwedd 2021.³

Darpariaeth y mae angen cydsyniad y Senedd ar ei chyfer

7. Mae paragraffau 13 i 130 o'r Memorandwm yn nodi asesiad Llywodraeth Cymru o ba ddarpariaethau yn y Bil y bydd angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer.

¹ Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid a Gedwir), fel y'i cyflwynwyd (Bill 013 2021-22)

² Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid a Gedwir), Mehefin 2021

³ Y Pwyllgor Busnes, Yr amserlen ar gyfer ystyried y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid a Gedwir), Gorffennaf 2021; Y Pwyllgor Busnes, Yr amserlen ar gyfer ystyried y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid a Gedwir), Hydref 2021

- 8.** Yn gryno, mae Llywodraeth Cymru o'r farn y dylid gofyn am gydsyniad y Senedd ar gyfer cymalau 26 i 41, 42 i 49, 50 i 53 o'r Bil ac i Atodlen 5 i'r Bil.
- 9.** Mae'r nodiadau esboniadol ar y Bil yn nodi bod Llywodraeth y DU yn gofyn am gydsyniad y Senedd ar gyfer cymalau 42 i 45 a 47 i 53 o'r Bil ac Atodlen 5 i'r Bil.⁴ Nid yw Llywodraeth y DU yn gofyn am gydsyniad y Senedd, fodd bynnag, ar gyfer Rhan 2 o'r Bil sy'n cynnwys cymalau 26 i 41.
- 10.** Mae cymalau 43, 44 a 46 o'r Bil yn cynnwys pwerau cydredol plws i wneud rheoliadau, felly gallant gael eu harfer gan Weinidogion Cymru neu Weinidogion y DU mewn perthynas â Chymru. Pan fydd Gweinidogion y DU yn eu harfer, rhaid gofyn am gydsyniad Gweinidogion Cymru ymlaen llaw. Mae'r pwerau yng nghymalau 43, 44 a 46 hefyd yn bwerau Harri VIII^{fed}, felly hefyd y pwerau yng nghymalau 39 a 40 o'r Bil. Mae darpariaeth yn y Bil yn ei gwneud yn ofynnol i'r weithdrefn gadarnhaol fod yn gymwys gyda phob un o'r pwerau Harri VIII^{fed} hyn sy'n golygu, pe bai Gweinidogion Cymru yn gwneud y rheoliadau perthnasol hyn, y gofynnir am gymeradwyaeth y Senedd cyn y gellir gwneud y rheoliadau.

Y rhesymau dros wneud darpariaethau ar gyfer Cymru yn y Bil

- 11.** Mae paragraffau 132 i 134 o'r Memorandwm yn nodi'r rhesymau dros wneud darpariaethau ar gyfer Cymru yn y Bil.
- 12.** Mae'r Memorandwm yn datgan:

"Mae lles anifeiliaid yn flaenoriaeth i Lywodraeth Cymru ac mae Llywodraeth Cymru o'r farn ei bod yn briodol ymdrin â'r darpariaethau hyn yn y Bil hwn ar gyfer y DU am resymau sy'n gysylltiedig ag amseru a chydlynu, sy'n hanfodol mewn perthynas â gorfodi ar draws ffiniau a rheoli ffiniau."⁵

- 13.** Er ei bod yn gefnogol ar y cyfan i'r Bil fel y'i drafftwyd, mae'r Memorandwm yn nodi bod "materion heb eu datrys o hyd" y mae Llywodraeth Cymru yn parhau i'w trafod gyda Llywodraeth y DU. Mae'r materion hyn yn cynnwys:

- dymuniad Llywodraeth Cymru bod Rhan 1 o'r Bil yn cael ei hymestyn i fod yn gymwys mewn perthynas â Chymru;

⁴ Nid yw Llywodraeth y DU wedi cynnwys cymal 46 yn y tabl yn yr Atodiad i'r nodiadau esboniadol. Sonnir am gymal 44 ddwywaith yn y tabl, fodd bynnag. O'r herwydd, nid yw'n eglur a yw hepgor cymal 46 yn fwriadol neu a yw'n wall argraffyddol.

⁵ Llywodraeth Cymru, Memorandwm, paragraff 132

- barn bod Rhan 2 o'r Bil yn gwneud darpariaeth mewn perthynas â mater datganoledig ac, yn unol â hynny, bod angen diwygio Rhan 2 o'r Bil o ganlyniad;
- barn bod angen diwygio Rhan 4 o'r Bil i roi pwerau i Weinidogion Cymru mewn perthynas â Chymru sy'n cyfateb i'r rhai a roddwyd eisoes i'r Ysgrifennydd Gwladol.

14. Mae'r Memorandwm yn dod i'r casgliad:

*"Mae Llywodraeth Cymru o'r farn ei bod yn briodol defnyddio'r Bil hwn ar gyfer y DU er mwyn bwrw ymlaen, yn bennaf ar sail Prydain Fawr gyfan, â materion pwysig a phroffil uchel sy'n ymwneud â lles anifeiliaid, yn enwedig lle y bydd y nodau hynny'n elwa ar weithredu mewn ffordd a fydd yn cael ei chydgysylltu â dulliau gweithredu'r gweinyddiaethau eraill. Mae'r Bil yn sicrhau trefniadau gweithio cymharol ledled Cymru a Lloegr, ac yn sicrhau eglurder llwyr i asiantaethau gorfodi, y Llysoedd a'r cyhoedd, sy'n osgoi unrhyw gamddealltwriaeth wrth gymhwyso'r newidiadau deddfwriaethol arfaethedig, ac mae hefyd yn rhoi cyfle amserol i fwrw ymlaen â hynny."*⁶

⁶ Memorandwm, Llywodraeth Cymru, paragraff 137

2. Trafodaeth y Pwyllgor

15. Trafodwyd y Memorandwm yn ein cyfarfod ar 27 Medi.⁷

Ein barn ni

16. Wrth ystyried y Memorandwm roeddem yn ystyriol, nid yn unig o'r memoranda ar gyfer Biliau eraill y DU yr ydym wedi'u hystyried hyd yma, ond hefyd o archwiliad ein Pwyllgor rhagflaenol o femoranda cydsyniad deddfwriaethol ar gyfer Biliau eraill y DU sy'n gysylltiedig â lles anifeiliaid yn y Bumed Senedd.

17. Y Memorandwm hwn yw'r pumed memorandwm cydsyniad deddfwriaethol yr ydym wedi adrodd arno mewn ychydig dros fis o amser. Er bod pob adroddiad unigol yn tynnu sylw at faterion penodol gyda phob Memorandwm a'i Fil y DU perthnasol, mae swm memoranda cydsyniad deddfwriaethol Llywodraeth Cymru a'r cyflymder y maent yn dod ymlaen yn anarferol a dweud y lleiaf, ac rydym yn pryderu am eu heffaith gronnus sylweddol.⁸

18. Ar ddiwedd y Bumed Senedd, gwelodd ein Pwyllgor rhagflaenol fod angen codi pryderon⁹ gyda'r Gweinidog dros yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig ar y pryd ynglŷn ag "effaith gronnol sylweddol a niweidiol yn sgil penderfyniadau olynol, sy'n golygu bod Senedd y DU a Llywodraeth y DU bellach yn deddfu'n helaeth ar faterion datganoledig yn eich portffolio".

19. Roedd y llythyr hwn yn dilyn ystyriaeth ein Pwyllgor rhagflaenol o femoranda cydsyniad deddfwriaethol ar y Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid Gwasanaeth)¹⁰ a'r Bil Lles Anifeiliaid (Dedfrydu)¹¹, pan fynegodd siom na welodd Llywodraeth flaenorol Cymru achos dros, a chyfle, i gyflwyno ei deddfwriaeth ei hun mewn maes blaenoriaeth hunan-ddatganedig.

Casgliad 1. Rydym yr un mor bryderus â'n Pwyllgor rhagflaenol, ac mae'n siomedig bod Llywodraeth Cymru sydd newydd ei ffurfio wedi parhau â thuedd is-optimaidd o ddiybnyu ar Lywodraeth y DU a Senedd y DU i ddeddfu yn y maes polisi blaenoriaeth hwn.

⁷ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 27 Medi 2021

⁸ Gweler Cofnod y Trafodion y Cyfarfod Llawn, 5 Hydref 2021, paragraff 258 a pharagraff 275.

⁹ Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad y Bumed Senedd [Llythyr at Weinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig](#), 23 Mawrth 2021

¹⁰ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, [Adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid \(Anifeiliaid Gwasanaethu\)](#), Chwefror 2019.

¹¹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, [Adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid \(Dedfrydu\)](#), Mawrth 2019.

20. Fel y mae wedi'i ddrafftio ar hyn o bryd, mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod tair o'r pedair rhan i'r Bil yn gwneud darpariaeth mewn maes datganoledig. Nodwn fod Llywodraeth Cymru yn ceisio gwelliannau i'r Bil, fel bod Rhan 1 o'r Bil hefyd yn cael ei hymestyn i fod yn gymwys yng Nghymru, sef bod Llywodraeth Cymru yn eiriol dros i'r Bil cyfan wneud darpariaeth mewn meysydd datganoledig.

21. Rydym yn bryderus ynglŷn â'r dull gweithredu hwn, ar y sail bod Llywodraeth Cymru, unwaith eto, yn dewis osgoi gweithdrefnau craffu y Senedd ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol a fydd yn dod yn gyfraith yng Nghymru. Rydym hefyd yn bryderus ac yn siomedig yn ei gylch, o glywed rhesymeg y Gweinidog dros y dull gweithredu hwn, fodd bynnag, fel y nodir ym mharagraff 137 o'r Memorandwm (gweler paragraff 14). Mynegodd ein Pwyllgor rhagflaenol hefyd bryderon pan ddefnyddiwyd rhesymeg debyg, ac mae'n amlwg nad yw gwersi wedi'u dysgu.

Casgliad 2. Gallai rhesymeg y Gweinidog dros ei dull gweithredu, fel y'i nodir yn y Memorandwm, ac ym mharagraff 137 yn benodol, awgrymu na ddylai'r Senedd a Gweinidogion Cymru ddal pwerau yn y maes hwn o gwbl. Gresyn am resymeg y Gweinidog felly.

22. Fel y soniwyd uchod ym mharagraff 20, nodwn asesiad Llywodraeth Cymru o ran y darpariaethau yn y Bil y mae'n credu sy'n gofyn am gydsyniad y Senedd. Rydym hefyd yn cydnabod bod gwahaniaeth barn rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar y mater hwn, yn enwedig o ran Rhan 2 o'r Bil.

23. Mae'r cymalau perthnasol yn y Bil at ddibenion y Memorandwm yn cynnwys pwerau cydredol plws. Fel y nodwyd yn y Memorandwm, bydd y swyddogaethau cydredol, fel y'u drafftiiwyd, yn "effeithio ar bwerau'r Senedd i wneud deddfwriaeth yn y maes hwn yn y dyfodol oherwydd y bydd yn ofynnol cael Cydsyniad Gweinidog y Goron i ddileu swyddogaeth gydredol yr Ysgrifennydd Gwladol." Mae cynnwys swyddogaethau cydredol ym Miliâu'r DU a'r problemau y mae hynny'n eu cyflwyno yn digwydd yn fwyfwy aml. Mae'r Memorandwm yn nodi y bydd angen "eithriad o'r cyfyngiadau perthnasol yn Atodlen 7B [i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (Deddf 2006)*]."

24. Nid yw'r Memorandwm yn cynnwys dim rhagor o fanylion ynghylch a yw'r Gweinidog wedi cael trafodaethau â Llywodraeth y DU am yr eithriad angenrheidiol o Ddeddf 2006 a statws a chynnydd y trafodaethau hynny. Mae hyn yn siomedig.

25. Rydym yn ymwybodol bod canllawiau Llywodraeth Cymru¹² yn dweud mai dim ond mewn amgylchiadau eithriadol iawn y dylid creu swyddogaethau cydredol newydd ac y dylid eu dileu ar y cyfle cyntaf.

Argymhelliad 1. Dylai'r Gweinidog, ar y cyfle cyntaf, a chyn y ddadl yn y Senedd ar y cynnig cydsyniad perthnasol, roi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor am y trafodaethau a gafwyd gyda Llywodraeth y DU ynghylch yr eithriad angenrheidiol i'r cyfyngiadau perthnasol yn Atodlen 7B i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*.

26. Mae hefyd wedi dod i'n sylw y bwriada Llywodraeth y DU ddefnyddio'r pwerau yng nghymal 46 o'r Bil i gyflawni ei rhwymedigaethau o ran Sefydliad Masnach y Byd (WTO).¹³ O gofio bod cymal 46 yn ddarpariaeth berthnasol at ddibenion y Memorandwm, a chan fod bwriad Llywodraeth y DU i ddefnyddio pwerau cymal 46 i wneud rheoliadau at ddibenion Cytundeb Sefydliad Masnach y Byd ar rwystrau technegol i fasnachu yn arwyddocaol, nid ydym yn sicr pam na chrybwyllir hyn yn y Memorandwm. At hynny, nid yw'n eglur i ni felly, i ba raddau yr oedd y Gweinidog yn gwybod am gynigion Llywodraeth y DU, ac a yw'r Gweinidog yn cefnogi'r dull gweithredu hwn.

Argymhelliad 2. Dylai'r Gweinidog, ar y cyfle cyntaf, a chyn y ddadl yn y Senedd ar y cynnig cydsyniad perthnasol, -

- roi rhagor o fanylion i'r Pwyllgor am ddadansoddiad Llywodraeth Cymru o gymal 46, o ystyried bwriad Llywodraeth y DU i ddefnyddio'r pwerau yn y cymal i wneud rheoliadau at ddibenion cyflawni rhwymedigaethau Sefydliad Masnach y Byd;
- cadarnhau a oedd y Gweinidog yn ymwybodol o gynigion Llywodraeth y DU yn hyn o beth, ac a yw'r Gweinidog yn cefnogi'r dull gweithredu hwn.

Casgliad 3. O ystyried bod Llywodraeth Cymru yn gofyn am welliannau sylweddol i'r Bil, rydym yn disgwyl i'r Gweinidog egluro'r sefyllfa o ran y trafodaethau parhaus - a gosod unrhyw femoranda cydsyniad atodol sy'n ofynnol - mewn da bryd cyn gofyn am benderfyniad cydsyniad ffurfiol gan y Senedd.

¹² [Llythyr gan y Gweinidog Newid Hinsawdd mewn perthynas â Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Amgylchedd](#), 6 Awst 2021

¹³ [Bil Lles Anifeiliaid \(Anifeiliaid a Gedwir\) - Memorandwm gan Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig i'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio](#)
