

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid (Allforion Da Byw)

Mawrth 2024



1. Cefndir

Bil Lles Anifeiliaid (Allforion Da Byw) Llywodraeth y DU

1. Cyflwynwyd y Bil Lles Anifeiliaid (Allforion Da Byw)¹ (y Bil) yn Nhŷr Cyffredin a chafodd ei ddarlleniad cyntaf ar 4 Rhagfyr 2023. Noddir y Bil gan Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig.

2. Mae'r Nodiadau Esboniadol i'r Bil (fel y'i cyflwynwyd i Dŷr Cyffredin) yn darparu'r trosolwg a ganlyn:

*"The Animal Welfare (Livestock Exports) Bill makes provision to prohibit the export of cattle, sheep, goats, pigs and equines for slaughter, including fattening for subsequent slaughter, beginning in or transiting through Great Britain to EU member states and other third countries."*²

3. Mae enw hir y Bil yn datgan mai dyma ddiben y Bil:

"Prohibit the export of certain livestock from Great Britain for slaughter."

4. Cwblhaodd y Bil ei daith drwy Dŷr Cyffredin ar 15 Ionawr 2024. Cynhaliwyd y darlleniad cyntaf yn Nhŷr Arglwyddi ar 16 Ionawr, a chynhaliwyd yr ail ddarlleniad ar 21 Chwefror. Ar yr adeg y gwnaethom gytuno ar ein hadroddiad, yr oedd y cyfnod Pwyllgor yn Nhŷr Cyffredin wedi'i drefnu i ddechrau ar 11 Mawrth 2024.

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

5. Yn unol â Rheolau Sefydlog 29.1 a 29.2, mae'n ofynnol gosod memorandwm cydsyniad deddfwriaethol pan fydd Bil perthnasol yn y DU yn gwneud darpariaeth o ran Cymru at unrhyw ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd neu sy'n addasu ei chymhwysedd deddfwriaethol.

6. Ar 19 Rhagfyr 2023, gosododd Lesley Griffiths AS, y Gweinidog Materion Gwledig a Gogledd Cymru, a'r Trefnydd (y Gweinidog), Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (y Memorandwm) gerbron y Senedd mewn cysylltiad â'r Bil.³

¹ Y Bil Lles Anifeiliaid (Allforion Da Byw), fel y'i cyflwynwyd (Bil 17)

² Y Bil Lles Anifeiliaid (Allforion Da Byw), Nodiadau Esboniadol, Rhagfyr 2023

³ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, Rhagfyr 2023

7. 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 15 Mawrth 2024.⁴ Newidiwyd y dyddiad hwn wedyn i 8 Mawrth 2024.⁵

Darpariaethau y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer

8. Asesiad Llywodraeth Cymru yw bod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer y darpariaethau a ganlyn yn y Bil, fel y nodir ym mharagraffau 11 i 40 o'r Memorandwm:

- cymal 1 (Gwahardd allforio da byw i'w lladd), ac eithrio is-adran (6)(b);
- cymal 2 (Rheoliadau ynghylch gorfodi adran 1), ac eithrio is-adran (4)(b);
- cymal 3 (Adran 2: atodol);
- cymal 4 (Rheoliadau gorfodi: gweithdrefn etc), ac eithrio is-adran (5);
- cymal 5 (Diddymiadau cysylltiedig mewn perthynas â cheffylau), ac eithrio paragraff (b);
- cymal 6 (Swyddogaethau cydredol yng Nghymru); a
- cymal 7 (Rhychwant, cychwyn ac enw byr), ac eithrio is-adrannau (1)(a), (2)(a), (2)(b), (4) a (5).

9. Mae'r Nodiadau Esboniadol i'r Bil yn manylu ar asesiad Llywodraeth y DU o'r rhychwant tiriogaethol a'r drefn o ran cymhwyso'r Bil yn y DU. Yn y Nodiadau Esboniadol, mae Llywodraeth y DU yn nodi:

*"Apart from clause 6 and clause 5(b), the Bill is within the legislative competence of the Senedd Cymru."*⁶

10. Ym mharagraff 42 o'r Memorandwm, mae'r Gweinidog yn datgan bod y Gwir Anrhydeddus Mark Spencer AS, y Gweinidog Gwladol dros Fwyd, Ffermio a Physgodfeydd, wedi ysgrifennu at Lywodraeth Cymru yn cadarnhau'r safbwynt a nodir yn y Nodiadau Esboniadol.

⁴ Y Pwyllgor Busnes, [Amserlen ar gyfer ystyried: Y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Lles Anifeiliaid \(Allforion Da Byw\)](#), Ionawr 2024

⁵ Y Pwyllgor Busnes, [Amserlen ddiwygiedig ar gyfer ystyried: Y Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Lles Anifeiliaid \(Allforion Da Byw\)](#), Chwefror 2024

⁶ Nodiadau Esboniadol i'r Bil, paragraff 12

Pwerau dirprwyedig a chreu swyddogaethau cydredol

11. Mae cymal 2 o'r Bil yn rhoi pŵer newydd i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau fel a ganlyn:

- mae is-adran (1) yn grymuso'r awdurdod cenedlaethol priodol (Gweinidogion Cymru yng Nghymru) i wneud rheoliadau i ddarparu ar gyfer gorfodi'r gwaharddiad ar allforio anifeiliaid byw i'w lladd ("y rheoliadau gorfodi");
- mae is-adrannau (2) a (3) yn darparu rhestrau nad ydynt yn gynhwysfawr o'r hyn y caiff y rheoliadau gorfodi ei gwmpasu, sy'n cynnwys pwerau mynediad, pwerau i ymafael neu gadw, i greu troseddau ac i osod sancsiynau sifil;
- mae is-adran (4) yn cyfyngu ar y rheoliadau gorfodi sy'n rhoi pŵer mynediad mewn perthynas ag annedd breifat heb gydsyniad y meddiannydd neu gan ddefnyddio grym rhesymol oni bai bod y pŵer yn cael ei arfer o dan awdurdod gwarant;
- mae is-adran (5) yn egluro cwmpas y pŵer yn is-adran (4) o gymal 3 i wneud darpariaeth ar gyfer gosod sancsiynau sifil mewn rheoliadau sy'n ymwneud â gorfodi cymal 1;
- mae is-adran (6) yn egluro cwmpas troseddau y gellir eu creu mewn perthynas â rheoliadau a wneir o dan is-adran (1).

12. Yn unol â chymal 4, byddai'r rheoliadau gorfodi yn ddarostyngedig i'r weithdrefn graffu gadarnhaol ddrafft yn y Senedd.

13. Mae'r pŵer i wneud rheoliadau yng nghymal 2 yn creu pwerau y caniateir eu harfer yng Nghymru yn gydredol gan yr Ysgrifennydd Gwladol a Gweinidogion Cymru.

14. Pe bai'r Ysgrifennydd Gwladol yn ceisio gwneud rheoliadau gorfodi gan ddefnyddio'r pŵer yng nghymal 2, mae gofynion cymal 3 yn golygu y byddai rhaid i Weinidogion Cymru roi cydsyniad yn gyntaf.

15. Mae cyfyngiadau yn Atodlen 7B i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* (Deddf 2006) yn atal y Senedd rhag dileu, heb gydsyniad Llywodraeth y DU, swyddogaeth sydd gan un o Weinidogion y Goron ac sy'n cael ei harfer yn gydredol neu ar y cyd â Gweinidogion Cymru. Mae cymal 6 yn datgymhwysu'r cyfyngiadau perthnasol mewn cysylltiad â'r pwerau cydredol yn y Bil drwy ychwanegu'r Bil at y rhestrau o

ddeddfiadau ym mharagraffau 9(8)(b) ac 11(6)(b) o Atodlen 7B i Ddeddf 2006. Bydd hyn yn caniatáu i'r Senedd newid y trefniadau cydredol sy'n ymwneud â materion datganoledig heb fod angen cydsyniad Llywodraeth y DU.

16. Mae cymal 7 o'r Bil hefyd yn rhoi pŵer newydd i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i ddwyn adrannau 1 a 5 i rym.

Safbwynt Llywodraeth Cymru, a'r rhesymau dros wneud darpariaethau ar gyfer Cymru yn y Bil

17. Yn y Memorandwm, mae'r Gweinidog yn datgan:

"Mae lles anifeiliaid yn flaenoriaeth i Lywodraeth Cymru. Dim ond pan fo angen y dylid cludo anifeiliaid, a dylai teithiau fod mor fyr ag y bo modd. Mae allforio da byw a cheffylau i'w lladd neu eu pesgi yn ddiangen oherwydd y gellid eu lladd neu eu pesgi yn ddomestig.

Ymgynghorodd Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ar y cyd ar welliannau i les anifeiliaid wrth gludo. Roedd yr ymgynghoriad yn gofyn am farn ar gynigion i wella amgylchiadau cludo anifeiliaid yn fwy cyffredinol, ac ar y cynnig i roi terfyn ar allforio da byw a cheffylau o Gymru a Lloegr i'w lladd a'u pesgi (lle nad oedd eithriad). Ymgynghorodd Llywodraeth yr Alban ar wahân ar gynigion tebyg. Mae'r tair Llywodraeth wedi ymrwymo i weithio ar y cyd i wahardd allforio anifeiliaid byw. Mae angen dull cyson a chydlynol o wahardd a gorfodi ar draws Prydain Fawr er mwyn i waharddiad fod yn effeithiol.

Mae Llywodraeth Cymru o'r farn y byddai'n briodol i'r Bil hwn gan y DU wneud darpariaeth o ran Cymru yn unol â'n hegwyddorion ar Filiau'r DU. Mae'r Bil yn cynnig cyfle amserol i gyflawni amcan polisi penodol a rennir ar draws Prydain Fawr. Mae hyn yn cynnwys yr angen posibl i sicrhau darpariaeth orfodi ledled Prydain Fawr, gan gynnwys trwy bwerau cydredol plws sy'n cydnabod egwyddorion datganoli yn briodol. Mae Llywodraeth Cymru yn cefnogi'r Bil fel y'i drafftwyd."⁷

⁷ Y Memorandwm, paragraffau 44 i 46

18. I gloi, mae'r Gweinidog yn datgan:

*"Yn fy marn i, mae'n briodol i'r holl ddarpariaethau perthnasol gael eu gwneud yn y Bil hwn gan y DU. Rwyf felly'n argymhell bod y Senedd yn cefnogi'r cynigion ac yn rhoi ei chydsyniad."*⁸

2. Ystyriaeth y Pwyllgor

19. Gwnaethom drafod y Memorandwm yn ein cyfarfod ar 5 Chwefror 2024⁹, lle y gwnaethom nodi hefyd ddogfen friffio ar y Bil a rannodd RSPCA Cymru â ni¹⁰.

20. Cytunwyd ar ein hadroddiad ar 4 Mawrth 2024.¹¹

Ein barn ni

Darpariaethau y mae angen cydsyniad deddfwriaethol ar eu cyfer

21. Nodwn asesiad Llywodraeth Cymru o'r darpariaethau yn y Bil y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer, fel y nodir yn y Memorandwm.

22. Nodwn fod asesiad Llywodraeth y DU yn wahanol i asesiad Llywodraeth Cymru mewn cysylltiad â chymalau 1(6)(b), 2(4)(b), 4(5), 6, 7(1)(a) a (b), 7(4) a 7(5).

23. Rydym yn cytuno â Llywodraeth Cymru bod cymal 1 (ac eithrio is-adran (6)(b)), cymal 2 (ac eithrio is-adran (4)(b)), cymal 3, cymal 4 (ac eithrio is-adran (5)), cymal 5 (ac eithrio paragraff (b)), a chymal 7 (ac eithrio is-adrannau (1)(a), (2)(a), (2)(b), (4) a (5)) yn dod o fewn diben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, fel y disgrifir yn Rheol Sefydlog 29.

24. Rydym hefyd yn cytuno â Llywodraeth Cymru bod angen cydsyniad ar gyfer cymal 6 o'r Bil gan y bydd yn addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd.

Casgliad 1. Rydym o'r farn bod darpariaethau'r Bil fel y nodir yn y Memorandwm yn dod o fewn diben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, fel y disgrifir yn Rheol Sefydlog 29, ac felly bod angen cydsyniad y Senedd.

⁸ Y Memorandwm, paragraff 48

⁹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 5 Chwefror 2024

¹⁰ Dogfen friffio gan RSPCA Cymru [Saesneg yn unig]

¹¹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 4 Mawrth 2024

Pwerau dirprwyedig a chreu swyddogaethau cydredol

25. Nodwn fod cymalau 2 a 7 o'r Bil yn creu pwerau newydd i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau. At hynny, nodwn y bydd rheoliadau a wneir o dan gymal 2 o'r Bil yn ddarostyngedig i'r weithdrefn graffu gadarnhaol ddrafft.

26. Nodwn fod yr effaith negyddol y byddai creu swyddogaeth gydredol yn ei chael drwy gymal 6 yn cael ei lliniaru drwy ddatgymhwyso'r cyfyngiadau perthnasol yn Atodlen 7B i Ddeddf 2006 mewn cysylltiad â swyddogaethau cydredol a fyddai wedi bod yn gymwys fel arall. Mae hyn i'w groesawu.

Dull deddfu Llywodraeth Cymru

27. Ym mis Hydref 2021, gwnaethom osod gerbron y Senedd ein pumed adroddiad yn y Chweched Senedd hon ar femorandwm cydsyniad deddfwriaethol ar gyfer Bil perthnasol sy'n mynd drwy Senedd y DU. Roedd yr adroddiad hwnnw'n ymwneud â Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar gyfer y Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid a Gedwir) (yr Adroddiad ar y Bil Anifeiliaid a Gedwir).¹²

28. Yn ein Hadroddiad ar y Bil Anifeiliaid a Gedwir, nodwyd bod ein Pwyllgor rhagflaenol wedi gweld, ar ddiwedd y Bumed Senedd, fod angen codi pryderon¹³ gyda Gweinidog 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 [ei phortffolio]". Nodwyd bod y llythyr hwn yn dilyn ystyriaeth ein Pwyllgor rhagflaenol o femoranda cydsyniad deddfwriaethol ar y Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid Gwasanaethu)¹⁴ a'r Bil Lles Anifeiliaid (Dedfrydu)¹⁵, pan fynegodd siom na welodd Llywodraeth flaenorol Cymru achos dros gyflwyno ei deddfwriaeth ei hun, a chyfle i wneud hynny, mewn maes blaenoriaeth hunan-ddatganedig.¹⁶

¹² Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, [Adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid \(Anifeiliaid a Gedwir\)](#), Hydref 2021

¹³ Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad yn y Bumed Senedd [Llythyr at Weinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig](#), 23 Mawrth 2021

¹⁴ Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad yn y Bumed Senedd, [Adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid \(Anifeiliaid Gwasanaethu\)](#), Chwefror 2019

¹⁵ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad yn y Bumed Senedd, [Adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid \(Dedfrydu\)](#), Mawrth 2021

¹⁶ Adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid a Gedwir), paragraffau 18 a 19

29. Yn ein Hadroddiad ar y Bil Anifeiliaid a Gedwir, nodwyd hefyd ein bod yn bryderus ynglŷn â'r dull gweithredu yr oedd y Gweinidog yn ei ddefnyddio 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. O ystyried bod ein Pwyllgor rhagflaenol hefyd wedi mynegi pryderon yn y Bumed Senedd, gwnaethom nodi ei bod yn ymddangos yn glir nad yw gwersi wedi'u dysgu.¹⁷

30. Roedd Casgliad 1 yn ein Hadroddiad ar y Bil Anifeiliaid a Gedwir yn nodi:

“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 ddibynnu ar Lywodraeth y DU a Senedd y DU i ddeddfu yn y maes polisi blaenoriaeth hwn.”

Casgliad 2. Rydym yn glynu wrth ein sylwadau yn ein Hadroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid a Gedwir) bod y Gweinidog a Llywodraeth Cymru yn defnyddio dull is-optimaidd o ddibynnu ar Lywodraeth y DU i ddeddfu mewn maes polisi blaenoriaeth i Lywodraeth Cymru.

31. Mae Llywodraeth Cymru yn ymwybodol ein bod yn credu y byddai'n bosibl, ac yn sicr yn fwy ffafriol, i Lywodraeth Cymru gyflwyno deddfwriaeth i'r Senedd ochr yn ochr â Bil ar gyfer Lloegr sy'n mynd drwy Senedd y DU, os mai'r bwriad yw adeiladu'r fframweithiau deddfwriaethol ledled Cymru a Lloegr yn yr un modd.

32. Byddai llawer o fanteision i'r dull gweithredu hwn:

- byddai Aelodau o'r Senedd a etholwyd yn ddemocrataidd yn gallu cyflawni eu rolau fel deddfwyr yng Nghymru;
- byddai rhanddeiliaid yng Nghymru yn gallu roi eu barn fel rhan o ymgynghoriadau Pwyllgorau'r Senedd, sy'n golygu y byddai Aelodau'r Senedd yn atebol i'r rhanddeiliaid hynny;
- byddai rhaid i Lywodraeth Cymru ymateb i argymhellion Pwyllgorau'r Senedd sy'n golygu y byddai'n atebol i'r Senedd; a

¹⁷ Adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Lles Anifeiliaid (Anifeiliaid a Gedwir), paragraff 21

- byddai'r Senedd yn gallu pasio deddfwriaeth ddwyieithog yn y maes hwn.

33. O ran deddfwriaeth ddwyieithog, tynnwyd ein sylw¹⁸ at y ffaith bod y rheolau presennol ar gludo anifeiliaid yn cael eu gweithredu drwy ddeddfwriaeth ddatganoledig, gan gynnwys Gorchymyn Lles Anifeiliaid (Cludo) (Cymru) 2007. Fel Gorchymyn a wnaed yng Nghymru, mae'n offeryn statudol dwyieithog. Mae hyn yn ychwanegu at ein pryder, ac yn ei gwneud yn fwy aneglur, o ran pam y mae Llywodraeth Cymru bellach yn dilyn llwybr a fydd yn arwain at ddeddfwriaeth uniaith Saesneg.

34. Mae amseriad y Bil gerbron Senedd y DU hefyd yn destun pryder. Mae biliau blaenorol sy'n gysylltiedig â lles anifeiliaid wedi methu yn ystod eu taith drwy Senedd y DU oherwydd bod y sesiynau seneddol wedi dod i ben. Gydag etholiad cyffredinol y DU yn debygol o gael ei alw yn 2024, nid yw'n glir inni pam y mae'r Gweinidog unwaith eto'n peryglu'r ddeddfwriaeth hon, o gofio nad oes gan Lywodraeth Cymru unrhyw reolaeth dros ei hamserlen drwy Senedd y DU, nac o ran galw etholiad cyffredinol nesaf y DU.

¹⁸ Dogfen friffio gan RSPCA Cymru