

Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael):

Y cynnydd o ran cyflawni ein chwe amcan

Mai 2018

Crynodeb

Mae Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) ("y Bil") ar fin cwblhau ei daith drwy'r Senedd.

Ym mis Hydref 2017, gosododd y Pwyllgor chwe amcan ar gyfer gwella'r Bil.

Yn yr adroddiad hwn, rydym yn ystyried y chwe amcan hynny yng ngoleuni'r Cytundeb Rhynglywodraethol (rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU), y Bil diwygiedig, a Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Llywodraeth Cymru.

Daethom i'r casgliad, er bod cynnydd sylweddol wedi ei wneud, na chyflawnwyd ein chwe amcan yn llwyr.

Cyhoeddir yr adroddiad hwn i helpu i lywio dadl y Cynulliad ar y Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol sy'n gysylltiedig â'r Bil, ac sydd i gael ei ystyried ar 15 Mai 2018.



Y cefndir

Rydym wedi bod yn gweithio ar y Bil, a'r Papur Gwyn a gyhoeddwyd o'i flaen, ers mis Mawrth 2017 gyda'r bwriad o sicrhau bod Llywodraeth y DU yn deall y goblygiadau i Gymru a datganoli yng Nghymru ac yn gweithredu arnynt.

Y Papur Gwyn

1. Cafodd Papur Gwyn Llywodraeth y DU, *Legislating for the United Kingdom's Withdrawal from the European Union*, ei gyhoeddi ar 30 Mawrth 2017.¹
2. Buom yn ystyried goblygiadau'r dull arfaethedig hwn i Gymru gan gyhoeddi adroddiad, *Bil y Diddymu Mawr: Goblygiadau i Gymru*, ym mis Mehefin 2017.²
3. Roedd hyn yn sgil ystyried 13 chyflwyniad ysgrifenedig a dau wrandawriad pwyllgor.
4. Mynegwyd y prif negeseuon a ganlyn yn ein hadroddiad:

Prif negeseuon ein hadroddiad *Bil y Diddymu Mawr: Goblygiadau i Gymru*

Ymgynghori

Mae'r dystiolaeth a ddaeth i law yn dangos nad yw Llywodraeth y DU wedi ymgynghori'n ystyrlon â Llywodraeth Cymru ac nid yw wedi ymgynghori o gwbl â'r Cynulliad ynglŷn â'i pharatoadau mewn perthynas â deddfu ar gyfer Brexit, fel y'u nodir yn y Papur Gwyn. Mae hyn yn annerbyniol ac rydym yn disgwyl i Lywodraeth newydd y DU ymgysylltu'n fwy adeiladol â Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad.

Dirprwyo pwerau, rheoli'r pwerau hynny a gweithdrefn y Cynulliad

Credwn mai'r Cynulliad yn unig a ddylai allu dirprwyo pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, gosod y rheolaethau ynghylch eu defnyddio a sefydlu'r gweithdrefnau craffu a ddylai fod yn berthnasol i'r

¹ Llywodraeth y DU, *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, 30 Mawrth 2017

² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Bil y Diddymu Mawr: Goblygiadau i Gymru*, Mehefin 2017.

deddfwriaeth a wneir gan Weinidogion Cymru, gan ddefnyddio pwerau o'r fath.

Fodd bynnag, am fod amser yn eithriadol o brin a'r dasg o'n blaenau'n un fawr, yr unig opsiwn ymarferol efallai fydd i Senedd y DU ddarparu ar gyfer y pwerau hyn a'r rheolaethau sy'n berthnasol iddynt yn y Bil Diddymu Mawr.

O ran gweithdrefnau, fodd bynnag, ni ddylai'r Bil gyfyngu ar allu'r Cynulliad i bennu ei weithdrefnau craffu ei hun.

Pe bai'r Bil yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru ac yn pennu rheolaethau ar y pŵer, eithriad ddylai hyn fod ac ni ddylai osod cynsail. Rhaid i ddarpariaethau o'r fath hefyd ddod o dan drefn cydsyniad deddfwriaethol y Cynulliad.

Rhaid i Lywodraeth y DU wrando ar sylwadau'r Cynulliad a'i bwyllgorau a gweithredu arnynt ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno os yw am sicrhau'r cydsyniad hwnnw.

Fframweithiau polisi'r DU gyfan

Rhaid i benderfyniadau ynghylch fframweithiau polisi'r DU gyfan yn y dyfodol sicrhau cytundeb Llywodraeth y DU a'r llywodraethau a'r deddfwrfeydd datganoledig. Rhaid i Lywodraeth y DU beidio â gorfodi'r rhain, hyd yn oed am gyfnod penodedig.

Tryloywder y broses

Wrth inni ymgodymu â myrdd o faterion, yn amrywio o'r technegol i'r cyfansoddiadol, rhaid inni beidio â cholli golwg ar y ffaith y bydd y penderfyniadau a wneir yn ystod y cyfnod hwn yn cael effaith uniongyrchol a pharhaol ar fywydau pobl. Mae'n ddyletswydd arnom ni, ac ar bawb arall sydd â rhan yn y broses hon, i sicrhau bod y broses mor dryloyw â phosibl a'n bod yn chwilio am gyfleoedd i hwyluso ymgysylltu dwy ffordd ystyrlon â rhanddeiliaid a dinasyddion.

Tŷ'r Cyffredin

5. Cafodd Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) Llywodraeth y DU ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Cyffredin ar 13 Gorffennaf 2017.

6. Mae'r Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn datgan fel a ganlyn:

“The European Union (Withdrawal) Bill repeals the European Communities Act 1972 (ECA) on the day the United Kingdom leaves the European Union.

The Bill ends the supremacy of European Union (EU) law in UK law and converts EU law as it stands at the moment of exit into domestic law. It also creates temporary powers to make secondary legislation to enable corrections to be made to the laws that would otherwise no longer operate appropriately once the UK has left, so that the domestic legal system continues to function correctly outside the EU. The Bill also enables domestic law to reflect the content of a withdrawal agreement under Article 50 of the Treaty on European Union once the UK leaves the EU.”

- 7.** Pan gyflwynwyd y Bil, fe wnaethom anfon llythyr at y Gwir Anrhydeddus David Davis AS, yr Ysgrifennydd Gwladol dros Adael yr Undeb Ewropeaidd. Yn yr ohebiaeth hon, roeddem yn mynegi ein siom nad oedd y Bil, fel y'i cyflwynwyd, wedi adlewyrchu casgliadau ein hadroddiad ar y Papur Gwyn.³
- 8.** Ar y cyd â Phwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad, gwnaethom alw am ragor o dystiolaeth ysgrifenedig ym mis Gorffennaf 2017 gan gynnal cynhadledd i randdeiliaid i drafod y Bil ar 18 Medi 2017.⁴
- 9.** Ymunodd rhanddeiliaid o Gymru ac arbenigwyr cyfansoddiadol a chyfreithiol blaenllaw o bob rhan o'r DU â'r Pwyllgorau i drafod goblygiadau'r Bil i Gymru.
- 10.** Ar 12 Medi 2017, gosododd Llywodraeth Cymru Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (“Y Memorandwm”) gerbron y Cynulliad.⁵
- 11.** Cawsom dystiolaeth ar y Memorandwm gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, yr Athro Mark Drakeford AC, ar 25 Medi 2017.⁶
- 12.** Gan adeiladu ar y dystiolaeth uchod, datblygwyd a chytunwyd ar chwe amcan ar gyfer gwella'r Bil.

³ Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol at yr Ysgrifennydd Gwladol dros Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd, 21 Gorffennaf 2017.

⁴ Mae gwybodaeth am ein gwaith yn casglu tystiolaeth ar ein tudalen ar y we: [Bil yr Undeb Ewropeaidd \(Ymadael\) a'i oblygiadau i Gymru](#)

⁵ [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Undeb Ewropeaidd \(Ymadael\), 12 Medi 2017](#)

⁶ [Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Cofnod y Trafodion, 25 Medi 2017](#)

Ein hamcanion ar gyfer diwygio Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)

1. Dileu cyfyngiadau Cymal 11 ar y setliad datganoli.
2. Sicrhau bod Gweinidogion Cymru a'r Cynulliad yn gyfrifol am gywiro pob agwedd ar gyfraith sy'n deillio o'r UE mewn meysydd o gymhwysedd datganoledig.
3. Sicrhau cyfyngiadau llym i'r pwerau sydd ar gael i Weinidogion Cymru o dan y Bil a'u bod yn llawer mwy tyn na'r rhai a nodir yn y Bil ar hyn o bryd.
4. Atal Gweinidogion y DU rhag diwygio agweddau ar gyfraith sy'n deillio o'r UE sy'n effeithio ar Gymru oni bai eu bod wedi eu cadw.
5. Atal Gweinidogion y DU neu Weinidogion Cymru rhag diwygio Deddf Llywodraeth Cymru drwy ddefnyddio pwerau dirprwyedig.
6. Sicrhau y gall y Cynulliad bennu ei drefniadau craffu ei hun.

13. Ar 10 Hydref 2017, ysgrifennodd y Pwyllgor at Aelodau Seneddol, Llywodraeth y DU, pwyllgorau seneddol a Llywodraeth Cymru i dynnu'u sylw at ein hamcanion.⁷

14. Yn ogystal â'r amcanion uchod, roeddem hefyd yn awgrymu newidiadau i'r Bil. Cyflwynwyd y gwelliannau hyn gan Stephen Kinnock AS.

15. Er na chytunwyd ar ein gwelliannau, bu iddynt ran yn y dadleuon ynghylch y modd yr ymdrinnir â datganoli yn y Bil. Yn ein barn ni, buont hefyd yn fodd o sicrhau bod sylw'n gael ei roi ar rôl bwysig y deddfwrfeydd datganoledig – agwedd ar y Bil a gafodd ei hanwybyddu i raddau helaeth hyd hynny, heblaw'r trafodaethau ar Gonfensiwn Sewel.

Ein gwaith ar y Memorandwm

16. Ym mis Rhagfyr 2017, cyhoeddwyd adroddiad interim ar gydsyniad deddfwriaethol, mewn ymateb i'r Memorandwm.⁸

17. Yr adeg honno, gwnaethom yr argymhelliad a ganlyn:

⁷ [Llythyr oddi wrth Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol at Aelodau Seneddol Cymru et al., 10 Hydref 2017](#)

⁸ [Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Bil yr Undeb Ewropeaidd \(Ymadael\): Adroddiad interim ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, Rhagfyr 2017](#)

“Dylai'r Cynulliad atal rhag rhoi cydsyniad i'r Bil fel y'i drafftwyd ar hyn o bryd (h.y. testun y Bil fel y mae ar 11 Rhagfyr 2017). Os gwneir gwelliannau yn ystod cyfnodau dilynol o'r broses graffu, yna byddwn yn bwrw golwg fanwl ar y gwelliannau hyn cyn ailystyried ein hargymhelliad i'r Cynulliad.”⁹

Tŷ'r Arglwyddi

- 18.** Cafodd y Bil ei Ddarlleniad Cyntaf yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 18 Ionawr 2018.
- 19.** Ym mis Chwefror 2018, ysgrifennodd y Pwyllgor at nifer o aelodau Tŷ'r Arglwyddi a phwyllgorau perthnasol i roi gwybod iddynt am ein hamcanion ar gyfer diwygio'r Bil.¹⁰
- 20.** Ar 23 Mawrth 2018, anfonodd y Pwyllgor lythyr arall at aelodau Tŷ'r Arglwyddi i fynegi ei farn am welliannau diweddaraf Llywodraeth y DU i Gymal 11 y Bil.¹¹ Wedi hynny, tynnwyd y gwelliannau hyn yn ôl er mwyn caniatáu rhagor o amser i'r ddwy lywodraeth eu trafod.
- 21.** Ar 24 Ebrill 2018, cyhoeddodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid fod Gweinidogion Cymru wedi dod i gytundeb â Llywodraeth y DU ar y gwelliannau i'r Bil, sy'n golygu bod Llywodraeth Cymru bellach yn fodlon argymhell bod y Cynulliad yn rhoi ei gysyniad deddfwriaethol i'r Bil.¹²
- 22.** Cafodd y cytundeb hwn, y *Cytundeb Rhynglywodraethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) a Sefydlu Fframweithiau Cyffredin* (y Cytundeb Rhynglywodraethol'), ei gadarnhau mewn gohebiaeth rhwng Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, yr Athro Mark Drakeford AC, a Changhellor Dugiaeth Lancaster, y Gwir Anrhydeddus David Lidington AS. Roedd yr ohebiaeth yn cynnwys y cytundeb ei hun, yn ogystal â'r gwelliannau perthnasol i'r Bil a gyflwynwyd wedi hynny gan Lywodraeth y DU.¹³

⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael): Adroddiad interim ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol*, Rhagfyr 2017, t.8.

¹⁰ Llythyr oddi wrth Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol at Aelodau Tŷ'r Arglwyddi, 19 Chwefror 2018

¹¹ Llythyr oddi wrth Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol at Aelodau Tŷ'r Arglwyddi, 23 Mawrth 2018

¹² Llywodraeth Cymru, Datganiad i'r Wasg, Llywodraeth Cymru yn cytuno ar Fil Brexit sy'n parchu datganoli, 24 Ebrill 2018

¹³ Mae'r dogfennau hyn wedi'u cyhoeddi ar wefan Llywodraeth y DU: [European Union \(Withdrawal\) Bill - Agreement between the UK and Welsh governments](#)

- 23.** Cyflwynwyd gwelliannau Llywodraeth y DU i'r Bil ar 25 Ebrill 2018 a chytunwyd arnynt gan Dŷ'r Arglwyddi ar 2 Mai 2018.¹⁴
- 24.** Nid oedd Llywodraeth yr Alban yn gallu dod i gytundeb â Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru. Nid yw Llywodraeth yr Alban wedi argymhell bod Senedd yr Alban yn rhoi cydsyniad deddfwriaethol i'r Bil.
- 25.** Ar 30 Ebrill 2018, cawsom dystiolaeth gan Chloe Smith AS, Gweinidog y Cyfansoddiad, a Robin Walker AS, Is-ysgrifennydd Seneddol yr Adran ar gyfer Gadael yr Undeb Ewropeaidd.¹⁵
- 26.** Ar 14 Mai 2018, cawsom dystiolaeth gan y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC, Prif Weinidog Cymru.¹⁶
- 27.** Nid ydym wedi trafod manylion y sesiwn gyda'r Prif Weinidog yn yr adroddiad hwn oherwydd yr amserlen ar gyfer cyflwyno'r adroddiad.

¹⁴ Hansard Tŷ'r Arglwyddi, Cyf. 790, 2 Mai 2018

¹⁵ Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Cofnod y Trafodion, 30 Ebrill 2018

¹⁶ Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2018

Hynt ein chwe amcan

Er bod cynnydd wedi'i wneud mewn rhai meysydd, ni chyflawnwyd ein chwe amcan ar gyfer gwella Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael).

Amcan 1: Dileu cyfyngiadau Cymal 11 ar y setliad datganoli

28. Wrth ysgrifennu at yr Aelodau Seneddol am yr amcan hwn, fe wnaethom esbonio ei fod yn seiliedig ar farn y Pwyllgor:

- 1.** y dylid cytuno ar fframweithiau ar gyfer y DU gyfan ar sail gydradd rhwng Llywodraethau a deddfwrfeydd y Deyrnas Unedig yn hytrach na bod Llywodraeth y DU yn eu gorfodi.
- 2.** Dylai hynny ddigwydd hyd yn oed os yw'r fframweithiau am gyfnod byr o amser yn unig.
- 3.** Mae gosod fframweithiau ar gyfer y DU gyfan yn arwain at wrthdaro buddiannau ar gyfer Llywodraeth y DU gan ei bod yn gweithredu fel llywodraeth Lloegr mewn nifer o feysydd polisi'r Undeb Ewropeaidd.

29. Nid yw'r gwelliannau a dderbyniwyd gan Lywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru yng Nghyfnod Adrodd Ty'r Arglwyddi yn cyflawni'r amcan hwn yn llawn, na'r egwyddorion sy'n sail iddo, hyd yn oed gan ystyried telerau'r cytundeb a wnaed rhwng Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru ar Fil yr UE (Ymadael) ("y Bil").

30. Gyda'r gwelliannau arfaethedig, **bydd Cymal 11 yn parhau i ganiatáu i gyfyngiadau gael eu gosod ar gymhwysedd y Cynulliad heb ei gydsyniad.** Bydd y cyfyngiadau'n cael eu gosod gan reoliadau y caniateir i Weinidogion y DU eu gwneud a bydd yn atal y Cynulliad rhag newid cyfraith yr UE a ddargedwir mewn meysydd polisi penodol. Bydd Senedd y DU yn gallu cymeradwyo'r rheoliadau hyn hyd yn oed pe byddai'r Cynulliad yn gwrthod rhoi ei gydsyniad iddynt gael eu gwneud.

31. Mae terfyn amser penodol ar y pŵer i osod y cyfyngiadau hyn ar gymhwysedd y Cynulliad (hyd at ddwy flynedd o'r "diwrnod ymadael"). Mae terfyn amser ar y cyfyngiadau a wneir o dan y pŵer hefyd (hyd at bum mlynedd ar ôl iddynt ddod i rym). Fodd bynnag, rydym eisoes wedi datgan yn benodol na fyddai terfynau amser ar gyfyngiadau yn ddigon i liniaru'n pryderon.

32. Yn ein cyfarfod ar 27 Tachwedd 2017, roedd y Gwir Anrhydeddus Carwyn Jones AC, Prif Weinidog Cymru, o'r un farn â ni am y drafft gwreiddiol o'r Bil, gan ddweud:

“No, we wouldn't accept a sunset clause. Who is to say that it wouldn't be extended ad infinitum in the future? It's a matter of principle here. Either Governments across the UK can trust in themselves and each other to come to sensible agreements across the UK or not, and clause 11 is a clause that, to me, suggests that somehow we can't be trusted.”¹⁷

33. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod bod y gwelliannau newydd i'r Bil yn cynnwys 'cymalau machlud' sydd bellach yn gwarantu y bydd y pwerau hyn ond yn cael eu 'rhewi' dros dro.

34. Mae'r pryder, a fynegwyd gan y Prif Weinidog (ac a rennir gan y Pwyllgor) y byddai modd estyn y terfyn amser ar y cyfyngiadau yn ddi-ddiwedd wedi'i leihau. Yn flaenorol, roedd y Bil yn rhoi pŵer i Weinidogion y DU ddiwygio'r Ddeddf a fyddai'n deillio ohono, drwy is-ddeddfwriaeth i weithredu'r Cytundeb Ymadael. Gallai'r pŵer hwn fod wedi caniatáu i'r terfynau amser ar y cyfyngiadau ar gymhwysedd y Cynulliad i gael eu hymestyn, ar y sail bod hyn yn “briodol” at ddibenion gweithredu'r Cytundeb hwnnw'n llawn. Mae'r pŵer hwnnw wedi'i ddileu gan welliannau eraill Llywodraeth y DU i Gymal 9 o'r Bil. Fodd bynnag, byddai modd o hyd i'r terfynau amser yn y dyfodol gael eu hymestyn gan ddeddfwriaeth sylfaenol arall y DU. Y gobaith yw y bydd Llywodraeth y DU yn parchu Confensiwn presennol Sewel o ran unrhyw ddeddfwriaeth o'r fath, gan y byddai'n effeithio ar gymhwysedd y Cynulliad.

35. Rydym hefyd yn nodi y gellid diddymu'r pŵer i osod cyfyngiadau ar gymhwysedd y Cynulliad cyn i'r ddwy flynedd ddod i ben. Yn yr un modd, gallai cyfyngiadau a osodwyd gan reoliadau o dan y pŵer hwnnw gael eu diddymu cyn y terfyn amser o bum mlynedd. Mae'r diwygiadau y cytunwyd arnynt i Atodlen 3 y Bil (gan fewnosod Rhan 1A newydd ynddo) a chymal newydd 157ZA yn creu cymhellion i Lywodraeth y DU gymryd y camau hyn; trafodir y gwelliannau hyn yn fanylach yn nes ymlaen yn yr adroddiad hwn.

36. Mae diffyg eglurder a sicrwydd o hyd ynghylch y meysydd y caniateir gosod cyfyngiadau arnynt, gan na fydd y rhain yn cael eu rhestru ar wyneb y Bil ac mae rhai meysydd yn dal i gael eu trafod.

¹⁷ Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Cofnod y Trafodion, 27 Tachwedd 2018, [paragraff 128](#)

37. Mae'r Cytundeb Rhynglywodraethol (paragraff 5) yn datgan bod hyn yn *debygol* o fod mewn 24 maes, ond ei fod yn *bosibl* y bydd rhai meysydd ychwanegol yn cael eu cyfyngu.¹⁸

Y 24 maes lle gallai fod angen deddfwriaeth, yn gyfan gwbl neu'n rhannol yw:

1. Cymorth amaethyddol
2. Amaethyddiaeth - rheoliadau gwrtait
3. Amaethyddiaeth - marchnata a thyfu cynnyrch GMO
4. Amaethyddiaeth - ffermio organig
5. Amaethyddiaeth - sootechnoleg
6. Iechyd anifeiliaid ac olrhain
7. Lles anifeiliaid
8. Rheoleiddio cemegau (gan gynnwys plaladdwyr)
9. Elfennau o ofal iechyd cyfatebol
10. Ansawdd amgylcheddol - cemegau
11. Ansawdd amgylcheddol - sylweddau sy'n disbyddu osôn a nwyon-F
12. Ansawdd amgylcheddol - plaladdwyr
13. Ansawdd amgylcheddol - rheoliadau pecynnu gwastraff a chynnyrch
14. Rheoli a chynorthwyo pysgodfeydd
15. Y gyfraith ar ddiogelwch a hylendid bwyd anifeiliaid a bwyd (cyfraith diogelwch a hylendid bwyd anifeiliaid a bwyd, a'r rheolaethau sy'n gwirio cydymffurfiaeth â chyfraith bwyd anifeiliaid a bwyd (rheolaethau swyddogol)
16. Safonau cyfansoddiad bwyd
17. Labelu cynnyrch
18. Cynllunio sylweddau peryglus

¹⁸ [UK Government, Intergovernmental Agreement on the European Union \(Withdrawal\) Bill and the Establishment of Common Frameworks, 24 Ebrill 2018](#)

19. Gweithredu System Masnachu Allyriadau yr UE
20. Cydnabyddiaeth gyffredin o gymwysterau proffesiynol (MRPQ)
21. Honiadau am faeth ac iechyd, cyfansoddiad a labeli
22. Iechyd planhigion, hadau a deunydd lluosogi
23. Caffael cyhoeddus
24. Cyfarwyddeb Gwasanaethau

Mae meysydd polisi eraill - y mae Llywodraeth y DU yn credu eu bod wedi'u dargadw (neu eu heithrio yn Neddf Gogledd Iwerddon 1998), ond sy'n destun trafodaeth barhaus â'r gweinyddiaethau datganoledig - a allai fod yn ddarostyngedig i reoliadau cymal 11:

25. Dangosiadau Daeryddol Bwyd (enwau bwyd gwarchoddedig)
26. Cymorth gwladwriaethol

38. Mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU wedi datgan mai'r 24 maes y cyfeirir atynt yw'r rhai a restrir yn rhai sy'n ddarostyngedig i drafodaeth fanylach yn y 'Dadansoddiad Fframweithiau' a gytunwyd rhyngddynt ac a ddarparwyd i'r Cynulliad; ac mai'r meysydd 'ychwanegol' yw'r 12 a restrir yn yr un ddogfen sy'n rhai y cred Llywodraeth y DU eu bod wedi'u dargadw i Senedd y DU.¹⁹ Mae Atodiad A i'r *Memorandum on the European Union (Withdrawal) Bill and the Establishment of Common Frameworks* (sy'n rhan o'r Cytundeb Rhynglywodraethol) hefyd yn cynnwys y rhestr hon.

39. Os yw cwmpas eithaf y cyfyngiadau wedi'i nodi a'i gytuno, fel yr awgrymir, gallai hyn fod wedi'i nodi yn y Bil a gallai fod yn ffordd wrth gefn o atal y cyfyngiadau.

40. Er nad yw'r gwelliannau a'r Cytundeb Rhynglywodraethol yn cyflawni Amcan 1, maent yn gam ymlaen i gyfeiriad ein safbwyntiau, o gymharu â drafft cymal gwreiddiol 11 fel y'i cyflwynwyd yn Nhŷ'r Cyffredin.

41. Yn y lle gyntaf, nid yw'r cyfyngiad ar gymhwysedd y Cynulliad bellach yn un cyffredinol sy'n gymwys i bob maes yr effeithir arno gan gyfraith yr UE, gyda phŵer i Lywodraeth y DU ddarparu ar gyfer eithriadau. Yn lle hynny, y sefyllfa ddiodyn yw na chyffyrddir â chymhwysedd y Cynulliad, ond bod gan Lywodraeth y DU bŵer i osod cyfyngiadau ar feysydd o gymhwysedd.

¹⁹ [Llywodraeth y DU. Frameworks Analysis: Breakdown of areas of EU law that intersect with devolved competence in Scotland, Wales and Northern Ireland. 9 Mawrth 2018](#)

42. Yn ail, mae'r gwelliannau i'r Bil wedi sicrhau rhywfaint o ddiogelwch o ran y gweithdrefnau. Mae hynny'n golygu, os yw'r Cynulliad wedi gwrthod cydsynio (neu heb roi cydsyniad) â rheoliadau drafft sy'n gosod cyfyngiadau ar ei gymhwysedd, fod yn rhaid i Lywodraeth y DU:

- a. osod datganiad ysgrifenedig gerbron Senedd y DU yn esbonio pam ei bod yn parhau i geisio cymeradwyaeth y Senedd ar gyfer y rheoliadau hynny; a
- b. gosod unrhyw ddatganiad y mae Llywodraeth Cymru wedi'i wneud (ni fyddai'n rhaid iddi wneud unrhyw ddatganiad), yn rhoi ei barn ynghylch pam nad yw'r Cynulliad wedi cydsynio.

43. Byddai angen cymeradwyaeth dau Dŷ'r Senedd drwy'r weithdrefn gadarnhaol ar reoliadau o'r fath.

44. Nid yw'r diogelwch gweithdrefnol hwn heb ei wendidau. Efallai na fydd llawer o amser ar gael i'r Cynulliad ystyried rheoliadau drafft sy'n cyfyngu ar ei gymhwysedd: gall Gweinidogion y DU osod y rheoliadau hynny yn y Senedd 40 diwrnod ar ôl rhoi drafft i Weinidogion Cymru ac, er bod yn rhaid i Lywodraeth y DU hysbysu'r Llywydd fod drafft wedi'i ddarparu, nid oes rhaid iddi roi copi o'r drafft ei hun i'r Llywydd.

45. Mae'r Pwyllgor yn nodi ymrwymiad y Prif Weinidog i ddarparu rheoliadau drafft a dogfennau eraill i'r Cynulliad mor fuan ag sy'n ymarferol ac yn nodi ei fod yn agored i'r posibilrwydd o newid y Rheolau Sefydlog er mwyn galluogi hyn.²⁰

46. Hefyd, nid oes rhwymediaeth ar Weinidogion Cymru i osod y drafft gerbron y Cynulliad wedi iddynt ei gael gan un o Weinidogion y Goron.

47. Cefnogir y diogelwch gweithdrefnol hwn, i raddau, gan y Cytundeb Rhynglywodraethol (paragraff 6), sy'n datgan na fydd Llywodraeth y DU "fel arfer" yn gofyn i Senedd y DU gymeradwyo rheoliadau sy'n gosod cyfyngiadau ar gymhwysedd y Cynulliad heb ei gydsyniad. O'i hochr hi, mae Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i beidio â dal yn ôl yn afresymol unrhyw argymhellion i gydsynio.

Casgliad 1. Yn absenoldeb gwelliant pellach i'r Bil, credwn y dylid cryfhau gweithdrefnau'r Cynulliad. Gallai'r Cynulliad, trwy gyfrwng ei Reolau Sefydlog, ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru osod rheoliadau drafft o'r fath gerbron y Cynulliad ar y diwrnod y byddant yn dod i law. Byddai hyn yn gwneud y mwyaf o'r amser sydd ar gael i'r Cynulliad graffu arnynt.

²⁰ Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Cofnod y Trafodion, 14 Mai 2018

48. At hynny, rydym o'r farn ei fod yn anffodus bod yn rhaid i Weinidogion Cymru esbonio rhesymau'r Cynulliad dros wrthod cydsynio.

49. Dim ond os bydd Llywodraeth Cymru yn darparu un y bydd y Senedd yn gweld disgrifiad o resymau'r Cynulliad; nid yw'r Bil yn gosod dyletswydd statudol ar Weinidogion Cymru i wneud hynny.

Casgliad 2. Rhaid i'r Cynulliad ystyried a oes angen diwygio'r Rheolau Sefydlog er mwyn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru, mewn amgylchiadau lle mae'r Cynulliad yn gwrthod ei gydsyniad:

- ddarparu datganiad i un o Weinidogion y Goron yn rhoi barn Gweinidogion Cymru pam nad yw'r Cynulliad wedi cytuno i roi ei gydsyniad; ac
- ar yr un pryd, gosod y cyfryw ddatganiad gerbron y Cynulliad.

50. Y trydydd diogelwch ar gyfer cymhwysedd y Cynulliad, a ddarperir gan y gwelliannau, yw bod dyletswydd ar Weinidogion y DU i roi adroddiad i Senedd y DU bob tri mis (gan ddechrau dri mis ar ôl y Cydsyniad Brenhinol) am y cynnydd tuag at gytuno ar drefniadau i ddisodli'r cyfyngiadau a roddwyd ar waith, a threfniadau i ddisodli'r angen am gyfyngiadau'n llwyr.

51. Yn ymarferol, mae hyn yn golygu cytundeb ar fframweithiau cyffredin y DU, a fydd fel rheol yn cael eu rhoi ar waith gan ddeddfwriaeth sylfaenol y DU (neu gytundeb nad oes angen am fframweithiau mewn rhai meysydd). Bydd yn rhaid i Weinidogion y DU lunio adroddiad i'r Senedd yn benodol ar y cynnydd tuag at gael gwared ar gyfyngiadau a roddwyd ar waith ac yn diddymu'r pwerau i osod cyfyngiadau o'r fath. Gellid ystyried bod y gofyniad i lunio adroddiad bob tri mis yn eithaf beichus (adroddiad ysgrifenedig fydd hwn; ni fydd angen dod ger bron y Senedd yn bersonol) ac yn rhoi cymhelliad ymarferol i Weinidogion y DU a gweision sifil fwrw ymlaen â'r gwaith ar y fframweithiau cyffredin yn gyflym.

52. Er bod yn rhaid i Weinidogion y Goron ddarparu'r adroddiadau sy'n ymwneud â'r cyfyngiadau ar gyfraith yr UE a ddargedwir i Weinidogion Cymru, nid oes yn rhaid i'r adroddiadau hynny gael eu gosod gerbron y Cynulliad.

Argymhelliad 1. Rydym yn argymhell bod Gweinidogion Cymru yn gosod adroddiadau sy'n ymwneud â'r cyfyngiadau ar gyfraith yr UE a ddargedwir gerbron y Cynulliad cyn gynted ag y byddant yn dod i law gan un o Weinidogion y Goron. Dylid archwilio unrhyw fesurau deddfwriaethol neu weithdrefnol sydd ar gael i sicrhau bod hyn yn digwydd.

53. At hynny, mae'r cytundeb rhynglywodraethol (paragraff 8) yn cadarnhau y bydd unrhyw ddeddfwriaeth ar wahân i ymgorffori fframweithiau o'r fath yn ddarostyngedig i Gonfensiwn Sewel, sy'n ei gwneud yn ofynnol i gael cydsyniad y Cynulliad os gwneir darpariaeth mewn meysydd polisi datganoledig, neu ddarpariaeth sy'n effeithio ar ei gymhwysedd, hyd yn oed os cafodd cyfyngiadau eu gosod yn y meysydd hynny.

Argymhelliad 2. Gan nad oes yn rhaid hysbysu'r Cynulliad pan gaiff cyfyngiad penodedig ei diddymu neu ei ddirymu, rydym yn argymhell y dylai Gweinidogion Cymru hysbysu'r Cynulliad mewn amgylchiadau o'r fath.

54. Yn bedwerydd, mae'r terfynau amser eu hunain yn cyfyngu ar effaith y Bil ar gymhwysedd (gallai deddfwriaeth Seneddol y DU geisio ymestyn cyfnodau'r cyfyngiadau ond mewn egwyddor byddai Confensiwn Sewel yn gymwys wedyn).

55. Mae'r cytundeb rhynglywodraethol hefyd yn mynd i'r afael â'r drydedd egwyddor a bennodd y Pwyllgor ar gyfer Amcan 1: y diffyg cydraddoldeb rhwng Cymru a Lloegr o ran rhyddid i wro o gyfraith yr UE. Yn y cytundeb, mae Llywodraeth y DU yn cytuno i beidio â chyflwyno deddfwriaeth ar gyfer Lloegr oni fydd y Cynulliad yn gallu gwneud hynny yng Nghymru.

Argymhelliad 3. Rydym yn argymhell bod y Pwyllgor Busnes yn ystyried yr achos dros baratoi Rheol Sefydlog newydd i:

- sefydlu gweithdrefnau ar gyfer craffu ar reoliadau drafft a ddarperir i Weinidogion Cymru o dan Adran 109A(6) newydd o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (hynny yw, rheoliadau i osod cyfyngiad ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad mewn perthynas â chyfraith yr UE a ddargedwir);
- sefydlu gweithdrefnau i ddarparu gwybodaeth ychwanegol i'r Cynulliad sy'n ymwneud â phroses yr Adran 109A newydd, gan gynnwys adroddiadau tri misol Gweinidogion y DU i Senedd y DU ac i hysbysu'r Cynulliad pan fo cyfyngiadau penodedig yn cael eu diddymu neu eu dirymu.
- sefydlu trefniadau cydsyniad deddfwriaethol ar gyfer rheoliadau'r Adran 109A newydd, gan gynnwys y wybodaeth sydd i'w darparu gan Weinidogion Cymru a sut y caiff penderfyniad y Cynulliad o ran cydsyniad ei gyfleu i'r Senedd.

Cryfhau'r broses graffu ar ddarpariaethau newydd 'Cymal 11'

Casgliad 3. Wrth ystyried darpariaethau newydd Cymal 11, rydym yn rhagweld dull tair fforchog o gryfhau'r trefniadau craffu ar gyfer y Cytundeb Rhynglywodraethol a'r weithdrefn ar gyfer gosod cyfyngiadau dros dro ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad mewn perthynas â chyfraith yr UE a ddargedwir.

Casgliad 4. Rhaid i'r Cynulliad sefydlu trefniadau cryfach i Weinidogion Cymru:

- osod rheoliadau drafft (a dogfennau eraill a ddarperir gan Weinidogion y Goron i Weinidogion Cymru) gerbron y Cynulliad; ac
- i ddarparu datganiad i un o Weinidogion y Goron mewn amgylchiadau pan nad yw'r Cynulliad wedi rhoi ei gydsyniad deddfwriaethol.

56. Yn unol â'n casgliad uchod, yn ogystal â diwygiadau pellach i'r Bil, gallai Rheol Sefydlog newydd, neu adolygiad o'r Rheolau Sefydlog presennol, gryfhau'r trefniadau.

57. Byddwn yn ysgrifennu at y Pwyllgor Busnes i dynnu sylw at ein casgliadau o ran y Rheolau Sefydlog.

Casgliad 5. Dylai Pwyllgorau'r Cynulliad, drwy gysylltiadau rhyng-seneddol sefydledig, geisio sefydlu trefniadau mwy ffurfiol ar gyfer rhannu gwybodaeth rhwng deddfwrfeydd. Byddai cael dulliau cyfathrebu da rhwng seneddau yn sicrhau nad yw'r agwedd newydd hon ar y confensiwn cydsyniad deddfwriaethol, confensiwn seneddol, yn dibynnu'n llwyr ar farn llywodraethau. Rydym yn trafod hyn yn fanylach yn nes ymlaen yn yr adroddiad hwn.

Casgliad 6. Dylai Pwyllgorau'r Cynulliad, gyda'i gilydd, ystyried sefydlu fframwaith craffu ar gyfer y rheoliadau hyn er mwyn sicrhau bod modd gwneud gwaith craffu technegol a chael gwybodaeth am bolisi yn yr amser sydd ar gael. Rydym yn trafod hyn yn fanylach yn nes ymlaen yn yr adroddiad hwn.

Amcan 2: Sicrhau bod Gweinidogion Cymru a'r Cynulliad yn gyfrifol am gywiro pob agwedd ar gyfraith sy'n deillio o'r UE mewn meysydd o gymhwysedd deddfwriaethol datganoledig

58. Roeddem o'r farn mai'r ffordd fwyaf priodol ac effeithlon, o safbwynt cyfansoddiadol, o gywiro cyfraith yr UE yw sicrhau bod Gweinidogion Cymru a'r

Cynulliad yn gyfrifol am wneud cywiriadau i bob maes o gyfraith yr UE a drosglwyddir sydd o fewn eu cymhwysedd deddfwriaethol datganoledig.

59. Yn ein barn ni, byddai'r opsiwn culach, a ddarperir yn y Bil fel y'i cyflwynwyd, o ganiatáu i Weinidogion Cymru a'r Cynulliad gywiro deddfwriaeth ddomestig sy'n deillio o'r UE mewn meysydd datganoledig yn unig yn arwain at broses llai effeithlon o ymadael.

60. Er nad yw'r gwelliannau a wnaed yng Nghyfnod Adrodd Tŷ'r Arglwyddi yn cyflawni ein hamcan yn llwyr, cymerwyd camau breision ymlaen.

61. Bydd y gwelliannau'n caniatáu i Weinidogion Cymru addasu cyfraith yr UE a ddargedwir sy'n gymwys yn uniongyrchol, ac eithrio mewn meysydd lle mae cyfyngiadau ar bwerau datganoledig yn gymwys o dan Gymal 11.

62. Y gwaharddiad, yn y Bil fel y'i cyflwynwyd, ar allu Gweinidogion Cymru i addasu'r gyfraith hon o'r UE sy'n gymwys yn uniongyrchol – gan gynnwys llawer o'r gyfraith sy'n ymwneud â'r Polisi Amaethyddol Cyffredin a'r Cronfeydd Strwythurol – oedd y gwahaniaeth mwyaf rhwng bwerau Gweinidogion y DU a Chymru. Bydd y gwelliannau hefyd yn caniatáu i Weinidogion Cymru ddirprwyo rhai bwerau i wneud rheolau deddfwriaethol manwl i gyrff eraill (fel Adnoddau Naturiol Cymru efallai). Fodd bynnag, bydd Gweinidogion Cymru yn dal i fethu â gwneud newidiadau mewn meysydd lle mae cymhwysedd y Cynulliad wedi'i gyfyngu o dan Gymal 11, ac mae rhai cyfyngiadau eraill ar bwerau Gweinidogion Cymru nad ydynt wedi'u dileu.

Casgliad 7. Er nad yw Amcan 2 wedi'i gyflawni'n llwyr, cymerwyd camau breision ymlaen.

Amcan 3: Sicrhau cyfyngiadau llym i'r bwerau sydd ar gael i Weinidogion Cymru o dan y Bil a'u bod yn llawer mwy tyn na'r rhai a nodir yn y Bil ar hyn o bryd

63. Yn ein barn ni, oni fyddai'r Bil yn cael ei ddiwygio i osod cyfyngiadau priodol ar bwerau Gweinidogion, roedd perygl iddo ansefydlogi'r ddynnameg o ran pŵer rhwng y weithrediaeth a'r deddfwrfa ar lefel y DU ac ar lefel ddatganoledig.

64. Fodd bynnag, mae gwelliannau a gyflwynwyd gan y Llywodraeth ac y cytunwyd arnynt yn Nhŷ'r Cyffredin a Thŷ'r Arglwyddi yn cyflwyno nifer o ddulliau diogelu gweithdrefnol nad oeddynt yn y drafft gwreiddiol. Mae rhai o'r rhain yn gymwys i Weinidogion y DU a Gweinidogion Cymru fel ei gilydd, tra bod eraill ond yn gymwys i'r DU, neu i'r DU a gweithrediaethau datganoledig eraill.

- 65.** Yng Nghyfnod Pwyllgor Tŷ'r Cyffredin gwnaeth Llywodraeth y DU welliannau i'r Bil sy'n cyfyngu ar bwerau Gweinidogion. Mae'r newidiadau a wnaed gan Lywodraeth y DU yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion y DU wneud datganiadau eglurhaol mewn perthynas â rheoliadau neu reoliadau drafft o dan Gymal 7, 8 neu 9.
- 66.** Bydd y datganiadau hynny'n cael eu cyhoeddi a rhaid iddynt, yn benodol, ymdrin â phriodoldeb y rheoliadau a'u perthynas â'r gyfraith o ran cydraddoldeb yn ogystal â darparu rhagor o wybodaeth benodedig. Fodd bynnag, nid yw'r ddyletswydd hon i wneud datganiadau eglurhaol yn ymestyn i Weinidogion Cymru.
- 67.** Derbyniodd Tŷ'r Cyffredin welliannau a gyflwynwyd gan Lywodraeth y DU yng Nghyfnod Adrodd Tŷ'r Cyffredin, sy'n cyfyngu ar gwmpas pwerau gweinidogol o dan Gymal 7, i ddatrys "diffygion" yng nghyfraith yr UE a ddargedwir, trwy wneud y rhestr o ddiffygion sy'n ddarostyngedig i'r pŵer hwn yn rhestr gynhwysfawr yn hytrach na dangosol (er bod y gwelliannau hefyd yn rhoi pŵer i Lywodraeth y DU ychwanegu at y rhestr trwy wneud rheoliadau ar wahân). Mae'r cyfyngu hwn ar gwmpas pwerau hefyd yn gymwys i bwerau cyfatebol Gweinidogion Cymru.
- 68.** Cytunwyd ar welliannau hefyd yn ystod Cyfnod Adrodd Tŷ'r Arglwyddi i gyfyngu ymhellach ar allu Gweinidogion y DU i arfer pwerau, sy'n gymwys hefyd i bwerau cyfatebol Gweinidogion Cymru. Er enghraifft, ni chaniateir iddynt arfer eu pwerau i sefydlu awdurdod cyhoeddus newydd nac i osod na chynyddu ffioedd.

Casgliad 8. Er nad yw Amcan 3 wedi'i gyflawni'n llwyr, rydym yn cydnabod bod pwerau Gweinidogion bellach yn dynnach. Fodd bynnag, maent yn dal i fod yn eang ac mae'r Bil yn dirprwyo pwerau sylweddol i'r weithrediaeth gydag ychydig iawn o reolaeth arnynt.

Amcan 4: Atal Gweinidogion y DU rhag diwygio agweddau ar gyfraith sy'n deillio o'r UE sy'n effeithio ar Gymru oni bai eu bod yn ymwneud â maes a gedwir yn ôl

- 69.** Fel y nodir mewn perthynas ag Amcan 2, y ffordd fwyaf priodol ac effeithlon, o safbwynt cyfansoddiadol, o gywiro cyfraith yr UE yw sicrhau bod Gweinidogion Cymru a'r Cynulliad yn gyfrifol am wneud cywiriadau i bob maes o gyfraith yr UE a drosglwyddir sydd o fewn eu cymhwysedd deddfwriaethol datganoledig.
- 70.** Nod ein pedwerydd amcan oedd dileu'r pwerau cydredol a roddir i Weinidogion y DU i'w galluogi i ddiwygio deddfwriaeth ddomestig sy'n deillio o'r UE mewn meysydd datganoledig.

- 71.** Ein dadl ni oedd, fel deddfwrfa aeddfed, na ddylai'r Cynulliad, mewn amgylchiadau arferol, fod yn ceisio amser yn Senedd y DU i fynd i'r afael â materion y mae eisoes yn gyfrifol amdanynt. At hynny, dylai'r Cynulliad fod yn gyfrifol am graffu ar ddeddfwriaeth mewn meysydd polisi datganoledig.
- 72.** Wrth gytuno ar hyn, gwnaethom sôn na fyddai'r dull hwn yn atal Llywodraeth Cymru na Llywodraeth y DU rhag cydweithio wrth baratoi is-ddeddfwriaeth.
- 73.** Nid yw'r gwelliannau a dderbyniwyd i'r Bil yn cyflawni'r amcan hwn. Felly, mae gan Weinidogion y DU bŵer o hyd i ddiwygio cyfraith yr UE a ddargedwir sy'n gymwys yn uniongyrchol i feysydd datganoledig hyd yn oed os nad yw cyfyngiadau Cymal 11 yn gymwys.
- 74.** Fodd bynnag, mae'r Cytundeb Rhynglywodraethol yn datgan na fydd Llywodraeth y DU "fel arfer" yn defnyddio ei phwerau i wneud rheoliadau o dan y Bil ym meysydd polisi datganoledig Cymru heb gytundeb y gweinyddiaethau datganoledig, hynny yw, Llywodraeth Cymru.
- 75.** O ran deddfwriaeth mewn meysydd datganoledig na chaiff Gweinidogion Cymru ei diwygio oherwydd cyfyngiadau Cymal 11, dywed y Cytundeb Rhynglywodraethol fod Llywodraeth y DU yn ymrwymo i ymgynghori â Llywodraeth Cymru cyn gwneud rheoliadau.

Casgliad 9. Ni chyflawnwyd Amcan 4. Rydym yn arbennig o siomedig na wnaed unrhyw ddarpariaeth ar gyfer cael cydsyniad y Cynulliad mewn amgylchiadau lle mae Llywodraeth y DU yn dymuno defnyddio'i phwerau i wneud rheoliadau ym meysydd polisi datganoledig Cymru.

Amcan 5: Atal Gweinidogion y DU neu Weinidogion Cymru rhag diwygio Deddf Llywodraeth Cymru drwy ddefnyddio pwerau dirprwyedig

- 76.** O ran egwyddor gyfansoddiadol, dim ond drwy ddefnyddio deddfwriaeth sylfaenol neu, mewn amgylchiadau cyfyngedig, drwy ddefnyddio Gorchymyn Adran 109 (fel y darperir ar ei gyfer yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006) y dylid diwygio'r sylfeini ar gyfer datganoli yng Nghymru.
- 77.** Mae'r gwelliannau a dderbyniwyd yng Nghyfnod Adrodd Tŷ'r Arglwyddi yn cyflawni'r amcan hwn i raddau: ni chaiff Gweinidogion y DU ddiwygio Deddf Llywodraeth Cymru 2006 gan ddefnyddio eu pwerau o dan Gymal 7 o'r Bil (ac mae Cymal 8 o'r Bil i'w ddileu, ynghyd â'r pwerau y byddai wedi'u darparu). Fodd bynnag, byddai Gweinidogion y DU yn dal i allu diwygio Deddf Llywodraeth

Cymru 2006 pe bai hyn yn “briodol” ar gyfer gweithredu'r Cytundeb Ymadael, neu o dan Gymal 17 (pŵer i wneud diwygiadau canlyniadol ac ati). Mae'r pŵer o dan Gymal 9 yn parhau i fod yn destun pryder, gan ei bod yn bosibl y gallai Llywodraeth y DU ddadlau bod newidiadau i'r cymalau cadw neu'r cyfyngiadau yn Atodlenni 7A neu 7B yn “briodol” er mwyn diogelu'r gallu i weithredu'r Cytundeb Ymadael.

78. Bydd y newidiadau hyn y cytunwyd arnynt hefyd yn gymwys i bwerau cyfatebol Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau yn Atodlen 2. O ganlyniad, ni chaiff Gweinidogion Cymru ddefnyddio eu pwerau dirprwyedig i ddiwygio Deddf Llywodraeth Cymru 2006, oni bai eu bod yn honni bod hynny'n “briodol” ar gyfer gweithredu'r Cytundeb Ymadael a bod y newid yn dod o fewn cymhwysedd datganoledig, fel y'i diffinnir yn y rhan honno o'r Bil sy'n berthnasol.

Casgliad 10. Ni chyflawnwyd Amcan 5 yn llwyr. Cymerwyd camau breision tuag at ddiogelu Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Fodd bynnag, mae pryderon o hyd am bwerau Llywodraeth y DU i weithredu'r Cytundeb Ymadael.

Amcan 6: Sicrhau y gall y Cynulliad bennu ei drefniadau craffu ei hun

79. Fel pwynt o egwyddor gyfansoddiadol, y Cynulliad sydd i benderfynu ar drefniadau i graffu ar is-ddeddfwriaeth sy'n deillio o bwerau a roddwyd i Weinidogion Cymru.

80. Mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn arwain ar ddatblygu manylion y trefniadau a ddylai fod yn gymwys. Cytunodd y Cynulliad yn unfrydol ar yr egwyddorion allweddol a ddylai fod yn sail i'r trefniadau hyn.

81. Gwnaed gwelliannau i'r Bil i roi effaith, ond effaith rannol yn unig, i benderfyniad y Cynulliad.

82. Gallai'r Cynulliad bennu ei drefniadau craffu ei hun mewn Deddf Cynulliad ond mae rhesymau ymarferol pam na allai hyn fod yn bosibl yn yr amser sydd ar gael i roi deddfwriaeth sy'n gysylltiedig â Brexit ar waith.

Casgliad 11. Credwn, yn yr amgylchiadau, fod rhoi effaith i'r trefniadau craffu a ffefrir gan y Cynulliad drwy wneud gwelliannau i'r Bil yn gyfaddawd ymarferol, ond nid yw'n amharu ar ein hymrwymiad i'r egwyddor sydd wrth wraidd ein chweched amcan.

Casgliad 12. Rydym yn siomedig bod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU wedi dewis peidio â gweithredu'n llawn y trefniadau craffu y cytunodd y

Cynulliad yn unfrydol arnynt ar 7 Mawrth 2018,²¹ ac rydym yn disgwyl i'r Pwyllgor Busnes unioni hyn yn ei gynigion i newid y Rheolau Sefydlog.

²¹ [Cofnod y Trafodion 7 Mawrth 2018](#)

Cysylltiadau rhyngseneddol

Mae gweithio gyda phwyllgorau yn neddfwrfeydd eraill y DU wedi bod yn rhan o'r broses graffu Ewropeaidd ers tro. Mae ystyried goblygiadau Brexit wedi dwysáu ac ehangu lefel yr ymgysylltiad rhwng deddfwrfeydd. Mae cyfle i adeiladu ar y perthnasau sy'n bodoli eisoes i gydgyssylltu'r gwaith o graffu ar fframweithiau polisi cyffredin y DU, er budd pob gwlad sy'n rhan o'r Deyrnas Unedig.

Sybsidiaredd a chraffu ar ddeddfwriaeth ddrafft yr Undeb Ewropeaidd

83. Mae pwyllgorau o bum siambr ddeddfwriaethol y DU sydd â chyfrifoldeb am ystyried agweddau mwy ffurfiol ar y gwaith craffu Ewropeaidd wedi rhannu gwybodaeth ac wedi sefydlu dulliau ar gyfer rhoi gwybodaeth i'r naill a'r llall mewn amgylchiadau penodol.

84. Mae'r ymgysylltiad hwn yn digwydd ar lefel swyddog-i-swyddog, trwy gyfarfodydd Fforwm Pwyllgorau Ewropeaidd y Deyrnas Unedig ('ECUK') a thrwy gyfnewid gohebiaeth mewn amgylchiadau mwy ffurfiol.

85. Ar hyn o bryd, mae agweddau ffurfiol yr ymgysylltiad hwn yn ymwneud â gallu'r Seneddau Cenedlaethol (o dan Erthygl 5 o'r Cytuniad ar yr Undeb Ewropeaidd ('y TEU')) i fynegi barn resymol pan fo ganddynt bryderon am sybsidiaredd.²² Yn achos y Deyrnas Unedig, Senedd y DU yw'r 'Senedd Genedlaethol' at ddibenion y cytundeb.

86. Fodd bynnag, mae protocol ar gymhwyso'r egwyddor sybsidiaredd, sy'n rhan atodol o'r TEU, yn datgan fel a ganlyn:

"It will be for each national Parliament or each chamber of a national Parliament to consult, where appropriate, regional parliaments with legislative powers."²³

²² Fersiwn wedi'i chydgrynhoi o'r Cytuniad ar yr Undeb Ewropeaidd. Official Journal C.326 . 26 Hydref 2012

²³ Erthygl 6 o Protocol (rhif 2) ar gymhwyso egwyddorion sybsidiaredd a chymesuredd. TEU. 2012

87. Mae pwyllgorau yn y deddfwrfeydd datganoledig yn chwilio drwy ddeddfwriaeth ddrafft yr Undeb Ewropeaidd am unrhyw faterion sybsidiaredd sy'n ymwneud â'u meysydd cymhwysedd datganoledig.

88. Yn achos y Cynulliad, mae Rheol Sefydlog 21.9 yn darparu fel a ganlyn:

“Os bydd pwyllgor cyfrifol yn credu nad yw deddfwriaeth ddrafft yr Undeb Ewropeaidd yn cydymffurfio ag egwyddor sybsidiaredd, caiff wneud sylwadau ysgrifenedig, ar ran y Cynulliad, i bwyllgor perthnasol Tŷ'r Cyffredin neu Dŷ'r Arglwyddi, a hynny er mwyn cynnwys y sylwadau hynny mewn resymedig i'w chyflwyno gan y pwyllgor hwnnw i awdurdodau perthnasol yr Undeb Ewropeaidd.”²⁴

89. Rydym ar fin dechrau ymchwiliad i'r modd y gallai fod angen i'r trefniadau hyn newid ar ymadawiad y DU o'r UE, gyda'r bwriad o gyflwyno adroddiad yn nhymor yr hydref.

Casgliad 13. Yng nghyd-destun yr adroddiad hwn, a'r datblygiadau diweddaraf ar lefel rynglywodraethol mewn perthynas â Chymal 11, dymunwn sôn bod cynsail eisoes ar gyfer sicrhau proses hysbysu mwy ffurfiol rhwng deddfwrfeydd.

Casgliad 14. Mewn perthynas â threfniadau newydd Cymal 11, pe byddai cytundeb rhwng pwyllgorau perthnasol y pum siambr ddeddfwriaethol yn y DU i roi gwybodaeth berthnasol i'w gilydd ynghylch y broses, ni fyddai'n rhaid dibynnu'n llwyr ar ffynonellau llywodraethol i lywio'r broses ryngseneddol hon.

Y Fforwm Rhyngseneddol ar Brexit

90. Cyfarfu'r Fforwm Rhyngseneddol ar Brexit ('y Fforwm') am y tro cyntaf ym mis Hydref 2017. Mae wedi cyfarfod ddwywaith ers hynny, ym mis Ionawr a mis Mawrth 2018. Bwriedir cyfarfod bob chwarter yn y dyfodol.

91. Mae aelodaeth y Fforwm yn cynnwys pwyllgorau sydd â buddiant ym mhroses Brexit, materion Ewropeaidd, materion cyfansoddiadol a/neu'n ymwneud â chraffu'n dechnegol ar is-ddeddfwriaeth a phwerau dirprwyedig.

92. Bydd y Fforwm yn gyfle da i archwilio'r rôl y gall deddfwrfeydd ei chwarae wrth wella'r gwaith o graffu ar ddarpariaethau newydd Cymal 11.

93. Rydym yn gwybod am y gwaith pwysig y mae'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol wedi'i wneud ym maes gwaith rhyng-

²⁴ Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Mawrth 2018

sefydliadol, yn enwedig yr adroddiad a gyhoeddodd ym mis Chwefror 2018 *Llywodraethiant y DU ar ôl gadael yr Undeb Ewropeaidd*.²⁵ Mae Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Mick Antoniw AC, yn aelod o'r Fforwm ynghyd â Chadeirydd y Pwyllgor hwn, David Rees AC.

Casgliad 15. Bydd ein Cadeirydd yn cyflwyno'r casgliadau yr ydym yn dod iddynt yn yr adran hon o'r adroddiad i'w trafod yng nghyfarfod nesaf y Fforwm Rhyngseneddol ar Brexit.

²⁵ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Llywodraethiant yn y DU ar ôl gadael yr Undeb Ewropeaidd*, Chwefror 2018

Gwaith craffu gan y Cynulliad

Gall fod gwerth mewn cael Pwyllgorau'r Cynulliad, gyda'i gilydd, i ystyried sefydlu fframwaith craffu ar gyfer y rheoliadau hyn er mwyn sicrhau bod modd gwneud gwaith craffu technegol a chael gwybodaeth am bolisi yn yr amser sydd ar gael.

94. Mae ein cylch gwaith yn cynnwys dyletswydd i ystyried y modd y caiff gweithgarwch sy'n ymwneud â Brexit ei gydgysylltu ar draws pwyllgorau'r Cynulliad.

95. Nid ydym wedi cael amser i ystyried hynny'n fanwl, gan ei fod yn ymwneud â chraffu ar ddarpariaethau newydd Cymal 11 yn y dyfodol, ac nid ydym wedi cael cyfle i ymgysylltu â phwyllgorau eraill y Cynulliad.

Casgliad 16. Credwn fod gwerth mewn cael Pwyllgorau'r Cynulliad, gyda'i gilydd, i ystyried sefydlu fframwaith craffu ar gyfer y rheoliadau hyn er mwyn sicrhau bod modd gwneud gwaith craffu technegol a chael gwybodaeth am bolisi yn yr amser sydd ar gael.

Ymgysylltu â Llywodraeth y DU yn y dyfodol

Gobeithiwn y bydd Llywodraeth y DU yn deall yn well mor bwysig yw ymgysylltu â'r deddfwrfeydd datganoledig ar y dechrau'n deg.

96. Yn ystod ein gwaith ar y Bil, rydym wedi cyfeirio'n gyson at y ffaith y gallai nifer o'n pryderon â'r modd y drafftwyd y Bil fod wedi'u datrys pe bai Llywodraeth y DU wedi ymgysylltu'n gynnar ac yn ystyrlon â'r Cynulliad a'i bwyllgorau.

97. Ymddengys fod Llywodraeth y DU wedi cydnabod rôl bwysig y deddfwrfeydd datganoledig yn ystod y dadleuon ar y Bil yn y Senedd, ac erbyn hyn mae'n ymgysylltu ychydig yn well - â'r pwyllgor hwn o leiaf.

Casgliad 17. Gobeithiwn y bydd Llywodraeth y DU yn ceisio ymgysylltu'n ystyrlon â'r Cynulliad, trwy ei bwyllgorau, yn gynnar yn achos deddfwriaeth Brexit yn y dyfodol sy'n effeithio ar Gymru ac, yn benodol, yn achos y Cytundeb Ymadael arfaethedig a'r Bil Gweithredu.