

Adroddiad Fframwaith Cyffredin: Gorchymyn Cynllun Masnachu Allyriadau Nwyon Tŷ Gwydr 2020 fel rhan o Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU

Hydref 2020

1. Cefndir

Y Gorchymyn drafft

1. Ar 15 Gorffennaf 2020, gosododd Lesley Griffiths AS, Gweinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig (y Gweinidog) ddrafft o Orchymyn Cynllun Masnachu Allyriadau Nwyon Tŷ Gwydr 2020 (y Gorchymyn drafft) gerbron y Senedd.¹ Daeth Memorandwm Esboniadol,² ochr yn ochr â datganiad ysgrifenedig³ a llythyr at bwyllgorau'r Senedd.⁴
2. Mae'r Gorchymyn drafft yn offeryn statudol cyfansawdd rhwng y pedair llywodraeth i sefydlu un Cynllun Masnachu Allyriadau ledled y DU. Dilynodd ymarfer ymgynghori yn 2019 ac mae'n gweithredu'r polisi a rennir a nodwyd mewn ymateb ar y cyd gan y Llywodraeth a gyhoeddwyd ar 1 Mehefin 2020.⁵

¹ [Gorchymyn Cynllun Masnachu Allyriadau Nwyon Tŷ Gwydr 2020](#)

² Llywodraeth Cymru, [Memorandwm Esboniadol Gorchymyn Cynllun Masnachu Allyriadau Nwyon Tŷ Gwydr 2020](#), 15 Gorffennaf 2020

³ Llywodraeth Cymru, [Datganiad ysgrifenedig: Deddfu ar gyfer Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU](#), 15 Gorffennaf 2020

⁴ [Llythyr gan Lesley Griffiths AS, Gweinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig, at Mike Hedges AS, Cadeirydd y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig, 15 Gorffennaf 2020](#)

⁵ [The Future of UK Carbon Pricing. A joint consultation of the UK Government, the Scottish Government, the Welsh Government and the Department of Agriculture, Environment and Rural Affairs in Northern Ireland](#), Mai 2019, Llywodraeth Cymru, [Datganiad ysgrifenedig: Ymateb y Llywodraeth - Dyfodol prisiau carbon yn y DU](#), 1 Mehefin 2020.



- 3.** Mae'r Gorchymyn drafft yn sefydlu cynllun masnachu allyriadau a elwir yn Gynllun Masnachu Allyriadau'r DU a bydd yn olynydd yn y DU i System Masnachu Allyriadau'r UE. Bydd Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU yn cwmpasu allyriadau nwyon tŷ gwydr o:
- gynhyrchu pŵer a gwres;
 - diwydiannau ynni-ddwys;
 - sector hedfan.
- 4.** Gwneir y Gorchymyn wrth arfer pwerau a roddwyd gan *Ddeddf Newid yn yr Hinsawdd 2008* ac mae'n cynnwys 77 o erthyglau, wedi'u rhannu'n 9 Rhan, ac yn 11 o Atodlenni.
- 5.** Mae Rhan 1 yn cynnwys diffiniadau a ddefnyddir drwy gydol y Gorchymyn drafft, y gweithgareddau a'r nwyon tŷ gwydr gwahanol a gwmpesir gan y cynllun, cyfranogwyr y cynllun a phwy fydd rheoleiddiwr y cynllun (at ddibenion gwahanol).
- 6.** Mae Rhan 2 yn cyflwyno'r cynllun ac yn sefydlu gofyniad adolygu, ac mae'n nodi elfennau eraill o'r cynllun sy'n berthnasol i weithredwyr gosodiadau, ac i weithredwyr awyrennau.
- 7.** Mae Rhannau 3 a 4 yn gwneud darpariaeth benodol mewn perthynas â gweithredwyr gosodiadau a gweithredwyr awyrennau.
- 8.** Mae Rhan 5 yn cynnwys darpariaeth sy'n caniatáu i'r rheoleiddwyr godi tâl am gyflawni eu swyddogaethau rheoleiddio o dan y Gorchymyn drafft.
- 9.** Mae Rhan 6 yn cynnwys darpariaeth sy'n galluogi'r rheoleiddwyr i fonitro cydymffurfedd â'r Gorchymyn drafft, gan gynnwys drwy archwiliadau ac arfer pwerau mynediad.
- 10.** Mae Rhan 7 yn cynnwys darpariaeth ynghylch gorfodi, gan gynnwys ystod o gosbau sifil y caniateir eu gosod mewn perthynas ag achosion penodol o dorri'r Gorchymyn drafft neu amodau trwydded.
- 11.** Mae Rhan 8 (a ategir gan Atodlenni 9 a 10) yn cynnwys darpariaeth ynghylch apeliadau mewn perthynas â phenderfyniadau a wneir gan y rheoleiddiwr ynghylch ceisiadau ac mewn perthynas â hysbysiadau a roddir o dan y Gorchymyn drafft.

12. Mae Rhan 9 yn gwneud darpariaeth mewn perthynas â hysbysiadau gwybodaeth, cymhwyso i'r Goron ac mae'n gwneud darpariaeth drosiannol (Erthygl 77 gydag Atodlen 11).

Cyd-destun

13. Ar 24 Mehefin 2020, cydsyniodd y Senedd â chymal 93 o Fil Cyllid Llywodraeth y DU, mewn perthynas â chodi tâl am ddyrannu lwfansau dan gynllun masnachu lleihau allyriadau. Cytunodd ein hadroddiad ar y Bil fod angen cydsyniad y Senedd.⁶

14. Yn ei llythyr atom ar 15 Gorffennaf 2020, esboniodd y Gweinidog y canlynol:

"Yn ddiweddar, gwnaeth y Senedd gydsynio i bwerau sy'n galluogi arwerthu lwfansau allyriadau sydd wedi'u cynnwys ym Mil Cyllid Llywodraeth y DU. Bydd Llywodraeth y DU yn dwyn ymlaen is-ddeddfwriaeth maes o law i sefydlu'r trefniadau manwl ar gyfer arwerthu.

Mae ETS y DU yn rhan o Raglen y Fframwaith Cyffredin a oruchwyllir [gan] y Cyd-bwyllgor Gweinidogol ar Drafodaethau'r UE (JMC(EN)) ac fe'i datblygwyd gan ddefnyddio'r egwyddorion a nododd ym mis Hydref 2017. Bydd Cytundeb Amlinellol yn nodi'r sail resymegol dros sefydlu'r fframwaith a'r trefniadau gwneud penderfyniadau a llywodraethu. Bydd concordat rhwng Gweinidogion y pedair llywodraeth yn mynd gydag ef. Byddaf yn rhannu'r dogfennau hyn gyda'r Pwyllgor pan fyddant yn barod a chyn y cânt eu cyflwyno i'r JMC(EN) er mwyn iddo graffu arnynt."⁷

15. Yn 2017, cytunodd Llywodraeth Cymru, Llywodraeth y DU a Llywodraeth yr Alban⁸ y byddai angen iddynt sefydlu fframweithiau cyffredin mewn rhai meysydd sy'n cael eu llywodraethu gan gyfraith yr UE ar hyn o bryd ond sydd, fel arall, o fewn cymhwysedd y llywodraethau neu'r deddfwrfeydd datganoledig. Cytunwyd y

⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Cyllid](#), Mehefin 2020. Daeth cymal 93 o'r Bil yn adran 96 o Ddeddf Cyllid 2020.

⁷ Llythyr gan Lesley Griffiths AS, Gweinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig: at Mike Hedges AS, Cadeirydd y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig, 15 Gorffennaf 2020

⁸ Nodwyd yr egwyddorion ar gyfer cytuno ar fframweithiau cyffredin yn: [Joint Ministerial Committee \(EU Negotiations\) Communiqué](#), 16 Hydref 2017

byddai'r fframweithiau'n parhau'r setliadau datganoli ac atebolrwydd democrataidd y deddfwrfeydd datganoledig:

16. Ar 9 Medi 2020, cyflwynodd Llywodraeth y DU Fil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig.⁹ Daeth yn dilyn cyhoeddi Papur Gwyn Llywodraeth y DU ym mis Gorffennaf 2020¹⁰ yr ymatebodd y Pwyllgor iddo ym mis Awst 2020.¹¹ Esboniodd y crynodeb o'r Papur Gwyn y berthynas a fwriadwyd rhwng y Bil a'r fframweithiau cyffredin. Dywedodd y canlynol:

“Rhaglen y Fframweithiau Cyffredin yw'r mecanwaith sydd fwyaf datblygedig i fynd i'r afael â chydlynedd rheoleiddiol. Mae Fframweithiau Cyffredin wedi'u bwriadu i helpu'r Farchnad Fewnol i weithredu, i reoli adnoddau cyffredin a gallu'r DU i drafod, gwneud a dilysu cytundebau masnach a chytundebau rhyngwladol eraill.

[...] nid yw Fframweithiau ar eu pen eu hunain yn gallu gwarantu cyfanrwydd y Farchnad Fewnol i gyd. Gan eu bod yn tueddu i fod yn benodol i'r sector, nid ydynt yn mynd i'r afael â rheoleiddio'r economi yn ei gyfanrwydd nac effeithiau cronol ymwahanu, h.y. canlyniadau gwahaniaethau mewn rheoliadau mewn un sector sy'n effeithio ar sectorau eraill. Yn olaf, nid ydynt yn mynd i'r afael yn llawn â'r ffordd orau i ddisodli dylanwad ecosystem ehangach yr UE o sefydliadau a hawliau cytundeb ar farchnad fewnol y DU.

Mae deddfwriaeth Marchnad Fewnol y DU a drafodir yn y Papur Gwyn hwn yn ategu Fframweithiau drwy ddarparu lefel sylfaenol o gydlynedd rheoleiddiol ar draws ystod ehangach o sectorau.”¹²

Dogfen grynodeb Fframwaith Cyffredin Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU

17. Ychydig cyn ein sesiwn dystiolaeth gyda'r Gweinidog ar 14 Medi 2020, ysgrifennodd y Gweinidog atom yn atodi dogfen grynodeb Fframwaith Cyffredin

⁹ [United Kingdom Internal Market Bill 2019-21 \[Bill 177\]](#)

¹⁰ [Department for Business, Energy and Industrial Strategy, UK Internal Market](#), Gorffennaf 2020

¹¹ [Letter to The Rt Hon Alok Sharma MP, Business Secretary and The Rt Hon Simon Hart MP, Secretary of State for Wales, UK internal market White Paper and consultation](#), 7 Awst 2020

¹² Crynodeb o'r Papur Gwyn, paragraffau 20-22

Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU (dogfen grynodedd fframwaith).¹³ Mae ei llythyr yn nodi'r canlynol:

“Mae'r ddogfen hon wedi'i datblygu ar y cyd gan y pedair Llywodraeth ac mae pwyllgor craffu pob un o'r deddfwrfeydd wedi ei gweld.

Dylai'r ddogfen grynodedd ateb eich cwestiynau ynghylch cynnwys y Gorchymyn negyddol yn y Cyfrin Gyngor, ynghyd â'r holl ddarnau eraill o ddeddfwriaeth sy'n gysylltiedig â gweithredu'r cyngor. Mae hefyd yn trafod gwaith datblygu'r Cytundeb Amlinellol Fframwaith llawn a'r Concordat ynghyd â'r amserlenni. Mae'r Cyd-bwyllgor Gweinidogion (Negodiadau'r UE) yn debygol o gymeradwyo'r dogfennau drwy ohebiaeth ac felly rydym yn bwriadu sicrhau bod y dogfennau ar gael cyn gynted â phosibl fel y gallwn dderbyn mewnbwn oddi wrth ein deddfwrfeydd cyn dychwelyd ar gyfer cymeradwyaeth derfynol oddi wrth y Cyd-bwyllgor Gweinidogion (Negodiadau'r UE).”

18. Mae Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU yn cynnwys elfennau deddfwriaethol ac anneddfwriaethol gwahanol. Mae'r ddogfen grynodedd fframwaith yn nodi bod y Gorchymyn drafft yn sefydlu Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU ac y bydd Gorchymyn gweithdrefn negyddol arall yn cael ei wneud ym mis Tachwedd 2020. Hefyd, bydd angen dau offeryn statudol mewn meysydd a gedwir yn ôl. Hefyd, mae'r ddogfen grynodedd fframwaith yn dweud y bydd cytundeb anneddfwriaethol (concordat llywodraethu'r DU/Gweinyddiaethau Datganoledig) yn nodi'r egwyddorion a fydd yn galluogi Swyddogion a Gweinidogion o'r pedair gweinyddiaeth i oruchwylio a llywodraethu'r system yn barhaus, gan gynnwys prosesau penderfynu a datrys anghydfodau.

19. Mae'r ddogfen grynodedd fframwaith yn datgan y canlynol hefyd:

“In 2019, the UK Government and devolved administrations (DAs) undertook a public consultation seeking views on the UK's future carbon pricing policy. This consultation set out policy positions for a UK-wide Emissions Trading System (UK ETS), whilst noting that fall-back options included a carbon emissions tax, or remaining in Phase IV of the EU ETS.”

¹³ Llythyr gan Lesley Griffiths AS, Gweinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig, 10 Medi 2020, yn amgáu dogfen grynodedd Fframwaith Cyffredin Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU

20. Mae'r llywodraethau wedi nodi model ar gyfer craffu ar fframweithiau cyffredin.¹⁴ Mae hyn yn datgan y bydd y llywodraethau'n darparu crynodeb o fframwaith amlinellol drafft i'w deddfwrfeydd gyda chynnig sesiwn friffio dechnegol. Ar ôl i Weinidogion gytuno ar fframwaith amlinellol dros dro yng nghyfarfod Cyd-bwyllgor y Gweinidogion, bydd yn cael ei osod gerbron deddfwrfeydd a bydd pwyllgorau'n gallu gwneud argymhellion ffurfiol. Bydd Gweinidogion yn gwneud newidiadau ar y cyd cyn cytuno ar y fframwaith terfynol.

Diben yr adroddiad hwn

21. Yn unol â'n cylch gwaith o dan Reol Sefydlog 21, gwnaethom gyflwyno adroddiad ar bwyntiau technegol a rhinweddau'r offeryn statudol drafft ar 28 Medi 2020.¹⁵

22. Felly, diben yr adroddiad hwn yw trafod agweddau cyfansoddiadol ehangach y Gorchymyn drafft fel rhan o fframwaith cyffredin sy'n deillio o ymadawiad y DU â'r UE.

2. Trafodaeth y Pwyllgor

23. Esboniodd y Gweinidog y rhesymeg dros ddefnyddio Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU:

"We need to ensure that there is a continued financial incentive to reduce emissions from sectors such as industry and power once we leave the European Union. So, there were three broad options: we could remain in the EU ETS; we establish a UK-wide scheme; or, of course, we have a scheme of our own in Wales. Remaining in the EU ETS was a feasible option. I think it was certainly attractive to scheme participants when we consulted people like that, because of continuity and competitiveness, for instance, and it also obviously provided and established a large and active carbon market. However, the UK Government wouldn't agree to that on sovereignty grounds, and Wales obviously couldn't remain in the EU ETS on its own because we're part of the UK. Establishing a UK-wide trading scheme that could then be linked to the EU system offered a good-size market, it maintained a level playing field between Welsh operators and those elsewhere in the

¹⁴ Llythyr gan Jeremy Miles AS, Cwnsler Cyffredinol, at David Rees AS, Cadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, 9 Mawrth 2020 ac Atodiadau

¹⁵ SL(5)583 - Gorchymyn Cynllun Masnachu Allyriadau Nwyon Tŷ Gwydr 2020

UK, and it provided a role for Welsh Government and, of course, the Senedd in governing and influencing the scheme. In particular, with the preference for linking, this option was supported by respondents to our consultation.”¹⁶

24. Ychwanegodd, er bod cynllun Cymru yn unig yn edrych yn ddeniadol o safbwynt cael rheolaeth lawn ar bolisi hinsawdd, y byddai risg sylweddol na fyddai, fel marchnad fach, yn gweithredu'n effeithiol yn ôl pob tebyg.¹⁷

25. Mae'r ddogfen fframwaith gryno a ddarparwyd gyda llythyr y Gweinidog ar 10 Medi 2020 yn nodi y bydd y Cytundeb Amlinellol Fframwaith llawn ac y bydd concordat llywodraethu ar gael ar gyfer gwaith craffu seneddol ddiwedd mis Hydref neu ddechrau mis Tachwedd, ar ôl i Gyd-bwyllgor y Gweinidogion (Negodiadau'r UE) gytuno arnynt. O ystyried bod dadl y Cyfarfod Llawn wedi'i threfnu ar gyfer 3 Tachwedd ar hyn o bryd, gwnaethom ofyn i'r Gweinidog a fyddent ar gael i graffu arnynt cyn y dyddiad hwn. Dywedodd y canlynol:

“We certainly hope to. Officials are working with the UK Government and, obviously, the other devolved administrations to finalise the framework outline agreement and prepare the associated concordat. So, priority is absolutely being given to finalising the legislation to ensure the scheme can come into place from 1 January 2021. Timescales are really tight, but our aim is to provide that to the Senedd for the opportunity to have scrutiny ahead of the debate on the Order. If timescales do slip—and we certainly hope that's not the case—scrutiny of the frameworks can still continue beyond the debate.

... this Order does contain much of the detail on governance and regulatory duties for Welsh Ministers and NRW. That's not the case in a lot of frameworks, but it is in this. So, the concordat is a large part, really, of operationalising the governance requirements, and I'm sure Members are aware that both the Scottish Parliament and the House of Commons have both approved the Order ahead of receiving the FOA and the concordat, but I certainly hope to bring those forward before the vote on the Order.”¹⁸

¹⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (DCC), Cofnod y Trafodion [5], 14 Medi 2020

¹⁷ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [6], 14 Medi 2020

¹⁸ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [87-88], 14 Medi 2020

26. Gwnaethom holi'r Gweinidog am oblygiadau fframwaith cyffredin Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU ar gyfer cymhwysedd gweithredol Gweinidogion Cymru a chymhwysedd deddfwriaethol y Senedd. Ei hateb oedd:

"[...] there's no change to legislative competence as such, but we're increasing the use of existing legislative competence. So, unlike the regulations on the EU ETS, which, as you're obviously aware, were made by the Secretary of State, these Orders are made collectively by Welsh Ministers and other devolved Ministers and the Secretary of State. So, we're all accountable, obviously, to our respective legislatures, unlike with the regulations for the EU system. So, I suppose, in reality, we had very little opportunity to fundamentally shape the EU ETS scheme design; we just provided comment to the UK Government they could either accept it or ignore it when they then did the negotiations with other member states. So, I would argue we've now got greater ability to exercise our legislative and executive competence."¹⁹

27. Dywedodd y Gweinidog ei bod yn bryderus iawn y gallai Llywodraeth y DU weithredu Treth Allyriadau Carbon a gedwir yn ôl yn lle Cynllun Masnachu Allyriadau y DU.²⁰ Ychwanegodd y canlynol:

"I'm very frustrated that the UK Government are refusing to state a clear preference for a linked ETS, and to rule out introducing a carbon emissions tax except as a last resort. Instead, it's chosen to consult on the tax. At the current time, all four legislatures have laid that UK ETS legislation. I think it's really unhelpful that they're consulting at the current time."²¹

28. Aeth yn ei blaen i ddweud y canlynol:

"If we introduced a reserved carbon tax to replace a devolved trading scheme, it would be completely unacceptable for a variety of reasons, which I'm sure I don't have to spell out to you. Welsh Ministers would absolutely have no role in ensuring that any tax designed worked to reduce emissions in line with our climate ambitions, and, of course, it wouldn't even be accountable to the Senedd. It would completely undermine the UK ETS legislation that's already been laid by the four of

¹⁹ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [95], 14 Medi 2020

²⁰ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [106], 14 Medi 2020

²¹ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [106], 14 Medi 2020

us, and, of course, it goes against the principles for common frameworks that was agreed by the JMC(EN) back in 2017.”²²

29. Pwysleisiodd y Gweinidog fod pedair Llywodraeth dan arweiniad pleidiau gwahanol wedi cydweithio'n adeiladol iawn ar y cynllun hwn, yn sicr ar lefel swyddogol ac ar lefel weinidogol, â'r Adran Busnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol, gan nodi'r hyn y gellir ei gyflawni gyda chydweithrediad ac ewylllys da.²³ Fodd bynnag, cydnabu hefyd na allai atal Llywodraeth y DU rhag deddfu ar gyfer treth a gedwir yn ôl.²⁴

30. O ran datrys anghydfodau ar gyfer y cynlluniau, dywedodd y Gweinidog y canlynol:

“[...] we're currently finalising the dispute resolution proceedings, and they'll be set out in the concordat. So, the governance structure consists of several levels: you've got official level working groups, you've got the senior officials level board, and then you've got the ministerial quadrilaterals, and, of course, the final step, should ministers fail to agree, would be escalation to the JMC(EN). However, we are also required to seek advice from UK CCC ahead of legislation for trading schemes, so all four countries will receive the same independent evidence to support our decision. So, based on this, and the fact that statutory emissions reduction targets are what we need to work to, I'd anticipate us all being closely aligned in our thinking and unlikely to resort to dispute resolution, but those are the levels that we have available.”²⁵

31. Ychwanegodd fod cynnydd da'n cael ei wneud drwy iteriadau amrywiol o'r Cytundeb Amlinellol Fframwaith.²⁶

32. Nododd y Gweinidog nad oedd modd diwygio'r Gorchymyn drafft ar hyn o bryd ond nododd ei bod yn hyderus ei fod yn gwneud y canlynol:

“establishes in law a robust scheme for emissions reduction, and, together with the proposed review points ... it does provide a

²² Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [107], 14 Medi 2020

²³ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [110], 14 Medi 2020

²⁴ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [109], 14 Medi 2020

²⁵ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [114], 14 Medi 2020

²⁶ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [116], 14 Medi 2020

mechanism to help us achieve our climate targets and our ambitions, so that's why I'm asking you to support it on that basis."²⁷

33. Cydnabu y byddai'n awyddus i ystyried argymhellion gan y Pwyllgor ynghylch sut y gellid cryfhau'r Gorchymyn drwy welliant yn y dyfodol.²⁸ Dywedodd y Gweinidog hefyd y byddai'n mynd ag awgrymiadau sydd gan y Pwyllgor i drafodaethau a gaiff â Llywodraeth y DU, gan nodi y byddai'n rhaid i'r pedair gwlad gytuno ar newidiadau i'r ddeddfwriaeth.²⁹ Nododd y byddai diwygiadau'n cael eu rheoli dan fath o log materion treigl a'u blaenoriaethu.³⁰

3. Ein barn ni

34. Fel y nodwyd yn gynharach, rydym eisoes wedi cyflwyno adroddiad ar y Gorchymyn drafft fel offeryn statudol sy'n ddarostyngedig i ofynion Rheolau Sefydlog y Senedd.

35. Yn yr adroddiad hwn, rydym yn canolbwyntio ar drafod y Gorchymyn drafft o safbwynt cyfansoddiadol, fel rhan o fframwaith cyffredin sy'n angenrheidiol er mwyn darparu cynllun masnachu allyriadau effeithiol sy'n cwmpasu buddiannau polisi Cymru yn sgil ymadawiad y DU â'r UE.

36. Nodwn arsylwadau'r Gweinidog ar gyfer mabwysiadu dull gweithredu pedair gwlad ac rydym yn cytuno bod cynllun masnachu allyriadau'r DU yn cynnig datrysiad synhwyrol ac effeithiol.

37. Nodwn gadarnhad y Gweinidog nad yw'r Gorchymyn drafft yn newid cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd. Fodd bynnag, rydym yn glir y bydd y fframwaith cyffredin yn cyfyngu ar y Senedd a Llywodraeth Cymru rhag gweithredu mewn modd sy'n anghydnaws â'r fframwaith. Yn hynny o beth, nodwn y bydd y fframwaith yn gweithredu fel cyfyngiad ymarferol ar gymhwysedd datganoledig.

38. Rydym hefyd yn croesawu sylwadau'r Gweinidog yn cyfeirio at gydweithio er mwyn darparu cynllun sy'n gweithio yn ôl anghenion y pedair gwlad. Gobeithiwn

²⁷ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [91], 14 Medi 2020

²⁸ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [92], 14 Medi 2020

²⁹ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [92], 14 Medi 2020

³⁰ Pwyllgor DCC, Cofnod y Trafodion [125], 14 Medi 2020

y bydd manteision dull cydweithredol o'r fath yn gweithredu fel meincnod ar gyfer datblygu fframweithiau cyffredin yn y dyfodol.

39. Nodwn fod y pedair llywodraeth wedi cytuno ar fodel ar gyfer craffu ar fframweithiau cyffredin. Dan y model hwn, bydd pob un o'r llywodraethau'n gosod y Cytundeb Amlinellol Fframwaith dros dro yn ei senedd berthnasol. Yna, bydd pwyllgorau seneddol yn gallu nodi eu safbwyntiau ar y fframwaith dros dro a'u cyflwyno i Weinidogion o'r pedair llywodraeth. Fodd bynnag, mae'n rhaid i'r Senedd a'i phwyllgorau graffu ar y Gorchymyn drafft cyn i'r Cytundeb Amlinellol Fframwaith dros dro gael ei osod a mynd i'r broses graffu ffurfiol. At hynny, nid yw'n eglur sut y bydd gwaith craffu ar y Gorchymyn drafft a deddfwriaeth arall sy'n ofynnol ar gyfer y fframwaith cyffredin yn cyd-fynd â gwaith craffu ffurfiol ar y fframwaith.

40. Er ein bod yn derbyn egwyddor Cynllun masnachu allyriadau'r DU, rydym yn siomedig felly y bu'n rhaid i ni graffu ar y Gorchymyn drafft heb i'r ddogfennaeth gysylltiedig lawn (gan gynnwys y Cytundeb Amlinellol Fframwaith dros dro a'r concordat llywodraethu) fod ar gael mewn modd amserol.

41. Roeddem mewn sefyllfa i drafod y ddogfen grynodedb fframwaith yn ein sesiwn dystiolaeth gyda'r Gweinidog. Fodd bynnag, dim ond ychydig cyn y sesiwn roedd y ddogfen grynodedb fframwaith ar gael. Nid yw hyn yn foddhaol. Rydym yn croesawu disgwyliad y Gweinidog y bydd y Cytundeb Amlinellol Fframwaith dros dro a'r concordat llywodraethu ar gael ar gyfer gwaith craffu cyn y ddadl yn y Cyfarfod Llawn ar y Gorchymyn drafft ac rydym o'r farn bod hyn yn bwysig.

42. Hoffem dynnu sylw at ein pryderon penodol ynghylch y diffyg dogfennaeth lawn a oedd ar gael wrth graffu ar y Gorchymyn drafft.

43. Yn gyntaf, mae'r Gorchymyn drafft yn ddatrysiad tymor hir i'r graddau ei fod yn sefydlu'r cynllun, heb gynllun Cymreig yn y dyfodol yn hyfyw am y rhesymau a amlinellodd y Gweinidog, felly dylai'r holl ddogfennaeth angenrheidiol fod wedi bod ar gael i alluogi pwyllgorau'r Senedd i graffu ac i'r Senedd wneud penderfyniad cwbl wybodus.

44. Yn ail, mae'r Gorchymyn drafft, fel offeryn statudol, yn ddarostyngedig i bleidlais o blaid neu yn erbyn, heb ddiwygiadau'n bosibl. Hefyd, mae arno angen cymeradwyaeth y pedair senedd. At hynny, fel y nododd y Gweinidog, byddai angen cytundeb y pedair llywodraeth a'r pedair senedd ar gyfer newidiadau yn y dyfodol a awgrymir gan Aelodau o'r Senedd a rhanddeiliaid Cymru. Rydym yn cydnabod bod y Gorchymyn drafft yn gwneud darpariaeth ar gyfer adolygiad. Fodd bynnag, nid oes llawer o wybodaeth ar gael am sut y bydd y mecanweithiau

ar gyfer newidiadau yn y dyfodol yn gweithredu ac, fel rhan o hynny, sut y gall pwyllgorau'r Senedd a rhanddeiliaid Cymru gael rôl adeiladol a rhagweithiol.

Argymhelliad 1. Dylai'r Gweinidog esbonio sut y bydd y mecanweithiau ar gyfer newidiadau i'r fframwaith cyffredin (gan gynnwys y Gorchymyn) yn y dyfodol yn gweithredu mewn ffordd a fydd yn galluogi pwyllgorau'r Senedd a rhanddeiliaid i gael rhan adeiladol wrth ei adolygu a diwygiadau dilynol.

45. Yn drydydd, ni allwn asesu sut y bydd y llywodraethau'n gweithio gyda'i gilydd yn rhinwedd eu swydd ar y cyd fel Awdurdod Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU. Nid yw'r ddogfen grynodedd fframwaith yn rhoi llawer o wybodaeth am y mecanwaith arfaethedig ar gyfer datrys anghydfodau rhwng y llywodraethau, sydd i'w cynnwys yn y concordat llywodraethu. Mae'r ddogfen grynodedd fframwaith yn nodi y bydd anghydfodau mewn meysydd cymhwysedd a gedwir yn ôl yn cael eu huwchgyfeirio i Gyd-bwyllgor y Gweinidogion. Nodwn farn Llywodraeth Cymru nad yw'r mecanwaith datrys anghydfodau yng nghyfarfod Cyd-bwyllgor y Gweinidogion yn addas at y diben.³¹ Rydym o'r un farn a nodwn fod adolygiad o gysylltiadau rhynglywodraethol gan Lywodraeth y DU yn parhau.³²

Argymhelliad 2. Dylai'r Gweinidog roi rhagor o wybodaeth am y mecanwaith datrys anghydfodau arfaethedig naill ai cyn neu yn ystod y ddadl ar y Gorchymyn drafft.

Argymhelliad 3. Dylai'r Gweinidog esbonio sut y bydd datrys anghydfodau yn y fframwaith cyffredin yn cysylltu â'r Adolygiad Cysylltiadau Rhynglywodraethol parhaus sy'n cael ei gynnal gan Lywodraeth y DU.

Argymhelliad 4. Os bydd anghydfod ar y fframwaith yn cael ei uwchgyfeirio i ysgrifenyddiaeth Cyd-bwyllgor y Gweinidogion, dylai'r Gweinidog roi gwybod i'r Senedd am ganlyniad hyn.

46. Yn bedwerydd, ac yn gysylltiedig â'n trydydd rheswm, nid yw defnyddio concordat llywodraethu sy'n effeithio ar gyflawni polisi, wedi'i gwblhau eto ac ni fydd yn gyfreithiol rwymol. Mae ein hadroddiadau ar femoranda cydsyniad deddfwriaethol yn ei gwneud yn glir bod gennym amheuon ynghylch i ba raddau y mae cytundebau (o fathau gwahanol) rhwng llywodraethau yn cael eu defnyddio i gyflawni polisi sy'n effeithio ar bobl a busnes yng Nghymru. Y rheswm

³¹ Er enghraifft, gweler Llywodraeth Cymru, [Diwygio ein Hundeb Cydlywodraethu yn y DU](#), 2019 tudalen 12

³² [Cyd-hysbysiad Pwyllgor y Gweinidogion](#), 14 Mawrth 2018

am hyn yw ei fod yn ymleiddio rôl y Senedd, wrth ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif, ac o ran gallu pwyllgorau'r Senedd ac Aelodau o'r Senedd i ddylanwadu ar sail eu hymgysylltiad â rhanddeiliaid Cymru. Mae'r ymgysylltiad hwn, o ganlyniad i ddatganoli, wedi cynnig y gallu i rhanddeiliaid Cymru gyfrannu eu harbenigedd i ddatblygu polisi a sicrhau y caiff eu lleisiau eu clywed, ac felly, y byddai cyfyngu ar y rôl honno'n gam yn ôl.

47. Ar bwynt sy'n ymwneud â chymhlethdod y fframwaith, credwn y gellai mwy o eglurder fod wedi'i roi ynghylch i ba raddau roedd cymal 93 o'r Bil Cyllid yn rhan o fframwaith cyffredin y Cynllun Masnachu Allyriadau, cyn i'r Senedd roi ei chydsyniad.

48. Rydym wedi nodi ein pryderon ynghylch goblygiadau gofyn i'r Pwyllgor hwn drafod Gorchymyn Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU heb weld holl ddogfennau'r fframwaith sy'n gysylltiedig ag ef. Fel y nodwyd uchod, rydym o'r farn y dylid cyhoeddi'r dogfennau hyn cyn y gofynnir i'r Senedd bleidleisio ar y Gorchymyn drafft.

Argymhelliad 5. Dylai Llywodraeth Cymru sicrhau na ofynnir i'r Senedd, yn y dyfodol, drafod is-ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â fframwaith cyn i ddogfen y fframwaith dros dro fod ar gael i'r Senedd graffu arni.

49. Nodwn yr ansicrwydd ehangach ynghylch sut y bydd y Gorchymyn drafft yn gweithredu'n ymarferol. Nid yw'n eglur a fydd fframwaith Cynllun Masnachu Allyriadau'r DU yn gysylltiedig â Chynllun Masnachu Allyriadau'r UE (o ystyried ei fod yn gysylltiedig â negodiadau ehangach ynghylch perthynas y DU â'r UE yn y dyfodol) ac a fydd yn cael ei ddisodli gan dreth garbon, sy'n fater a gedwir yn ôl i Lywodraeth y DU. Nodwn sylwadau'r Gweinidog ar y pwynt hwn ac mae gennym yr un pryderon â hi. Byddai mynd ar drywydd treth o'r fath ar ôl cydweithrediad cadarnhaol rhwng y pedair llywodraeth i ddatblygu'r fframwaith yn ddigroeso ac yn tanseilio ewyllys da ac ymddiriedaeth yn sylweddol.

Argymhelliad 6. Mae'n rhaid i'r Gweinidog roi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor a'r Senedd yn rheolaidd am ddatblygiadau sy'n ymwneud â mabwysiadu treth garbon gan Lywodraeth y DU.

50. Cymhlethir y sefyllfa ymhellach gan effaith Bil Marchnad Fewnol y DU ac mae'n parhau i fod yn aneglur i ni a fydd y Bil yn cael effaith ar fframwaith cyffredin y Cynllun Masnachu Allyriadau ai peidio.

Argymhelliad 7. Dylai'r Gweinidog ddarparu asesiad i'r Pwyllgor o effaith Bil Marchnad Fewnol y DU ar fframwaith cyffredin y Cynllun Masnachu Allyriadau.

51. Efallai y byddwn yn cyhoeddi adroddiad arall ar fframwaith cyffredin y Cynllun Masnachu Allyriadau ar ôl i'r fframwaith dros dro a'r concordat llywodraethu ddod i law.