

Bil Marchnad Fewnol y DU

Cydsyniad Deddfwriaethol

Tachwedd 2020

Yn seiliedig ar ein dadansoddiad o'r Bil a'r dystiolaeth a gafwyd gan Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU, rydym yn argymhell bod y Senedd yn gwrthod rhoi cydsyniad i Fil Marchnad Fewnol y DU.

Rydym wedi dod i'r farn hon oherwydd:

- nad oes angen y Bil i fynd i'r afael â'r materion y mae Llywodraeth y DU yn eu nodi
- bydd y Bil yn lleihau pwerau'r Senedd;
- bydd y Bil yn lleihau effaith llawer o ddeddfau sy'n cael eu pasio gan y Senedd yn y dyfodol, gan gyfyngu ar allu'r Senedd i gyflawni blaenoriaethau pobl Cymru; ac
- mae'r Bil yn ceisio gorfodi ewyllys Llywodraeth y DU ar Gymru, a hynny mewn ffordd sy'n ffafrio buddiannau Lloegr yn anghymesur.

Mae yna ddewisiadau polisi clir yn bodoli yn lle'r hyn y mae Llywodraeth y DU wedi'i fabwysiadu ac nid oes achos argyhoeddiadol wedi cael ei gyflwyno sy'n dangos bod y Bil yn angenrheidiol. Os bydd y Senedd yn cytuno i wrthod rhoi



cydsyniad deddfwriaethol yn ôl, dylid parchu'r penderfyniad hwn.

Cyflwyniad

- 1.** Mae sicrhau bod buddiannau Cymru yn cael eu diogelu wrth ddatblygu trefniadau o fewn y DU yn y dyfodol, ar gyfer rheoli meysydd polisi sydd ar hyn o bryd o fewn fframweithiau'r UE neu sydd fel arall yn cael eu heffeithio yn sgil gadael yr UE, yn rhan ganolog o'n cylch gwaith.
- 2.** Yn ein hadroddiad ym mis Ionawr 2017, *Y Goblygiadau i Gymru yn Sgîl Gadael yr Undeb Ewropeaidd*, nodwyd yr angen posibl am ddulliau cyffredin ledled y DU o ymdrin â rhai meysydd polisi.¹
- 3.** Fe wnaeth y mater hwn ailymddangos wrth inni ystyried Deddf yr UE (Ymadael) 2018. Yn ein hadroddiad ym mis Rhagfyr 2017 ar y Bil, daethom i'r casgliad:

Rhaid i benderfyniadau ynghylch fframweithiau polisi ledled y DU yn y dyfodol gael eu cytuno rhwng 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.²

- 4.** Ar ôl i'r Bil gael ei basio yn gyfraith, trowyd ein golygon i'r rhaglen waith i ddatblygu fframweithiau polisi cyffredin ledled y DU. Yn ein hadroddiad ym mis Rhagfyr 2019, *Fframweithiau polisi cyffredin: Gwaith craffu gan y Cynulliad [Senedd]*, nodwyd:

[...] os ydym am sicrhau y gallwn ymdrin â materion fel cytuno a gweithredu cytundebau masnach yn llwyddiannus yn y dyfodol, mae'n hanfodol bod gennym gyd-ddealltwriaeth ym mhob un o wledydd y DU o'r hyn y mae marchnad fewnol y DU yn ei olygu, h.y. ei hegwyddorion sylfaenol, ei hamcanion, ei pharmedrau a'i chyfyngiadau.³

¹Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Y Goblygiadau i Gymru yn sgîl gadael yr Undeb Ewropeaidd*, Ionawr 2017

²Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael): Adroddiad dros dro ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol*, Rhagfyr 2017

³Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Fframweithiau polisi cyffredin: Gwaith craffu gan y Cynulliad [Senedd]*, Rhagfyr 2019

5. Yn yr un adroddiad, daethom i'r casgliad:

O ystyried bod y trefniadau rhynglywodraethol sy'n ymwneud â'r rhaglen fframweithiau wedi cyrraedd cam cymharol ddatblygedig, a'r ffaith mai'r JMC EN yw'r cyfrwng gwleidyddol o hyd ar gyfer llif gwaith marchnad fewnol y DU a'r rhaglen fframweithiau, mae'n bosibl y byddai ehangu cwmpas y rhaglen fframweithiau yn cynnig ffordd mwy pragmatig o ailgyfeirio'r gwaith hwn o ran diffinio marchnad fewnol y DU.⁴

6. Gellir gweld o'n gwaith blaenorol ein bod yn cydnabod yr angen am gydweithrediad o fewn y DU wrth reoli rhai meysydd polisi. Fodd bynnag, rydym hefyd wedi nodi'n gyson bod yn rhaid gwneud hyn ar sail cytundeb rhwng llywodraethau a deddfwrfeydd ac nid ei orfodi gan Lywodraeth y DU na Senedd y DU yn erbyn ewyllys y llywodraethau a'r deddfwrfeydd datganoledig.

7. Ar 16 Gorffennaf 2020, mewn llythyr ar y cyd gan yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Ynni, a Strategaeth Ddiwydiannol ac Ysgrifennydd Gwladol Cymru, fe wnaeth Llywodraeth y DU ein gwahodd i ymateb i'w hymgyngoriad Papur Gwyn ar Fil Marchnad Fewnol y DU ("y Bil").⁵

8. Er i ni groesawu'r cyfle i ymateb, cyrhaeddodd y llythyr hwn ar ôl i doriad y Senedd ddechrau ac roedd yn nodi cyfnod ymgynghori o bedair wythnos, gan olygu bod ein cyfle i gyfrannu o fewn yr amserlen honno yn gyfyngedig.

9. Fe wnaethom ni dynnu sylw'r Ysgrifennyddion Gwladol at yr anhawster ymarferol hwn, drwy ysgrifennu atynt ar 30 Gorffennaf 2020, gan nodi bod pedair wythnos yn gyfnod ymgynghori byr iawn ar gyfer cynnig deddfwriaethol mor sylweddol a chymhleth.⁶

10. Yn yr un llythyr, fe wnaethom ni ofyn nifer o gwestiynau na chawsant eu hateb gan y Papur Gwyn a chyflwyno nifer o astudiaethau achos yr oeddem yn

⁴ Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Fframweithiau polisi cyffredin: Gwaith craffu gan y Cynulliad [Senedd]*, Rhagfyr 2019

⁵ Llythyr gan yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol ac Ysgrifennydd Gwladol Cymru at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Lansio'r Papur Gwyn a'r ymgynghoriad ar farchnad fewnol y DU*, 16 Gorffennaf 2020.

⁶ Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol at yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol ac Ysgrifennydd Gwladol Cymru, *Papur Gwyn Marchnad Fewnol y DU*, 30 Gorffennaf 2020.

gofyn am eglurhad yn eu cylch o ran gweithrediad arfaethedig Bil a'r effeithiau posibl y gallai Bil eu cael ar ddatganoli.

11. Cawsom ateb gan yr Ysgrifenyddion Gwladol ar 12 Hydref 2020. Roedd hyn yn rhoi atebion cyfyngedig i'r cwestiynau y gwnaethom eu gofyn gan fod y Bil eisoes wedi cwblhau ei daith drwy Dŷ'r Cyffredin.⁷

12. Yn y cyfamser, eglurodd Llywodraeth Cymru ei safbwynt mewn perthynas â'r Papur Gwyn mewn llythyr at yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Ynni, a Strategaeth Ddiwydiannol, a anfonwyd ar 14 Awst 2020:

We have already made clear that we are not opposed to an internal market for the United Kingdom, neither are we opposed to legislation being brought forward to support the functioning of a UK Internal Market. Wales' interests, and those of the UK as a whole, are best served by ensuring smooth trading arrangements for businesses across all four nations. However, your proposals do not deliver this and in any case, this should be a collaborative piece of work in which all the governments within the UK have the opportunity to participate fully and on an equal basis.

Legislation of the kind proposed in your White Paper is simply not necessary, and we do not recognise the need for this type of solution as the UK Internal Market is already highly integrated.⁸

13. Ymddangosodd y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Pontio Ewropeaidd ("y Cwnsler Cyffredinol") ger ein bron ar 17 Medi 2020 ac eto ar 5 Tachwedd 2020.⁹

14. Hefyd, fe aeth ein Cadeirydd i gyfarfod o'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar y Bil, ynghyd â Chadeirydd y Pwyllgor Cyllid. Cynhaliwyd y cyfarfod hwn ar 2 Tachwedd 2020.¹⁰

⁷ Llythyr gan yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol ac Ysgrifennydd Gwladol Cymru at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, 12 Hydref 2020.

⁸ Llythyr gan y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Brexit at yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol, 14 Awst 2020

⁹ Gweler trawsgrifiadau cyfarfodydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol ar 17 Medi 2020 a 5 Tachwedd 2020.

¹⁰ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 2 Tachwedd 2020

- 15.** Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol mewn perthynas â'r Bil ar 25 Medi 2020.¹¹
- 16.** Mae Llywodraethau y DU a Llywodraeth Cymru ill dau yn nodi bod pob rhan o'r Bil yn ddarostyngedig i'r confensiwn cydsyniad deddfwriaethol.¹²
- 17.** Mae'r dadansoddiad y rhoddodd Gwasanaethau Cyfreithiol y Senedd i ni yn cadarnhau bod hyn yn wir.
- 18.** Mae Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru yn dod i'r casgliad bod:
- angen cydsyniad y Senedd ar gyfer Bil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig. Ond ni fydd Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa i argymhell rhoi cydsyniad oni bai bod y Bil yn cael ei ddiwygio'n helaeth i fynd i'r afael â'n pryderon sylweddol.
- 19.** Ar 12 Tachwedd 2020, ymddangosodd yr Arglwydd True, y Gweinidog Gwladol yn Swyddfa'r Cabinet, ger ein bron i ateb cwestiynau mewn perthynas â'r Bil.¹³
- 20.** Yn ogystal, fe wnaethom ni gomisiynu papur ar y Bil gan yr Athro Jo Hunt a'r Athro Dan Wincott, sydd ill ddau o Brifysgol Caerdydd.¹⁴ Ymddangosodd yr Athro Hunt a'r Athro Wincott ger ein bron hefyd ar 15 Hydref 2020.
- 21.** Fe wnaethom ni hefyd gomisiynu papur ar Farchnad Fewnol yr UE gan Dr Kathryn Wright o Brifysgol Efrog.¹⁵
- 22.** Nododd yr Athro Hunt a'r Athro Wincott yn eu hadroddiad:

Until this Bill, no clear legal definition of a domestic Internal Market existed. The Bill provides a new legal framework for it [*the UK internal market*], one which is likely to place significant practical constraints on devolved policy competence. The choice to put legislation in place for

¹¹Llywodraeth Cymru, *Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol: Bil Marchnad Fewnol y DU*, 25 Medi 2020

¹² Gweler Atodiad A o Nodiadau Esboniadol Llywodraeth y DU i'r Bil a Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru.

¹³ Cofnod y Trafodion, y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, 12 Tachwedd 2020

¹⁴ Yr Athro Jo Hunt a'r Athro Dan Wincott, *The Constitutional Implications of the UK Internal Market Proposal*, Hydref 2020

¹⁵ Dr Kathryn Wright, Prifysgol Efrog, *EU Internal Market Briefing*, 28 Awst 2020

the UK Internal Market which does not contain explicit constitutional protections for devolution and before developing a clear structure for other Common Frameworks or a new framework for intergovernmental relations (IGR) has constitutional implications.¹⁶

23. Mae ein dadansoddiad o'r Bil, a'r dystiolaeth rydym wedi'i chael, yn golygu ein bod yn dod i'r casgliad y dylai'r Senedd wrthod rhoi cydsyniad deddfwriaethol i'r Bil.

24. Rydym wedi dod i'r farn hon oherwydd:

- 1.** nad oes angen y Bil i fynd i'r afael â'r materion y mae Llywodraeth y DU yn eu nodi;
- 2.** bydd y Bil yn lleihau pwerau'r Senedd;
- 3.** bydd y Bil yn lleihau effaith llawer o ddeddfau sy'n cael eu pasio gan y Senedd yn y dyfodol, gan gyfyngu ar allu'r Senedd i gyflawni blaenoriaethau pobl Cymru; ac
- 4.** mae'r Bil yn ceisio gorfodi ewyllys Llywodraeth y DU ar Gymru, a hynny mewn ffordd sy'n ffafrio buddiannau Lloegr yn anghymesur.

25. Mae ein trafodaeth ynghylch y Bil wedi canolbwyntio ar y materion cysylltiedig â datganoli sy'n codi ohono.

26. Mae gweddill yr adroddiad hwn yn egluro ein rhesymeg.

1. Nid oes angen y Bil i fynd i'r afael â'r materion y mae Llywodraeth y DU yn eu nodi

27. Mae dull amgen clir o reoli marchnad fewnol y DU eisoes yn bodoli: yr hyn a ddatblygwyd mewn perthynas â rhaglen y fframweithiau cyffredin. Yn sail i'r dull rhynglywodraethol hwn mae Deddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 a'r adrannau rhwymedigaeth ryngwladol yn y statudau datganoli.

28. Yn ogystal, nid yw Llywodraeth y DU wedi cyflwyno achos argyhoeddiadol o blaid y Bil, nac wedi dangos enghreifftiau o ble mae bygythiad gwirioneddol ac

¹⁶ Yr Athro Jo Hunt a'r Athro Dan Wincott, *The Constitutional Implications of the UK Internal Market Proposal*, Hydref 2020

uniongyrchol yn sgil gweinyddiaeth ddatganoledig yn cynllunio dargyfeiriad polisi sylweddol a fyddai'n cael effaith afluniaidd ormodol ar farchnad fewnol y DU.

Mae'r dull o sefydlu Fframweithiau Cyffredin yn cynnig dewis amgen

29. Yn wahanol i'r Bil, a gafodd ei lunio a'i gyflwyno'n unochrog gan Lywodraeth y DU, mae fframweithiau cyffredin yn cael eu trafod ar sail cydraddoldeb parch, cyd-ddylunio a chydweithredu rhwng llywodraethau pedair gwlad y DU.

30. Efallai y bydd angen ehangu'r rhaglen fframweithiau cyffredin rywfaint i gwmpasu rhai meysydd polisi ychwanegol, ond y pwynt hanfodol yr ydym am ei gyfleu yw bod hyn, fel dull gweithredu, yn caniatáu ar gyfer cytundeb wedi'i negodi rhwng llywodraethau sy'n cael ei ategu gan ddeddfwriaeth sy'n darparu cyfres o fesurau i ddiogelu datganoli, gan gynnwys rôl i'r deddfwrfeydd datganoledig.¹⁷

31. Yn ogystal, hyd yma, mae'r rhaglen wedi dangos nad oes sail i ofnau y bydd dargyfeiriad sydyn mewn polisi rhwng pedair gwlad y DU. Dangosir hyn gan y ffaith nad yw pwerau Llywodraeth y DU o dan Ddeddf yr UE (Ymadael) 2018 i gyfyngu dros dro ar gymhwysedd deddfwriaethol y deddfwrfeydd datganoledig wedi cael eu hystyried.

32. Yn ein hadroddiad ym mis Rhagfyr 2019 am waith craffu'r Senedd ar fframweithiau cyffredin, ein hargymhelliad oedd y dylai dull gweithredu'r fframweithiau cyffredin fel gael ei ystyried fel ffordd o reoli marchnad fewnol y DU yn ehangach.¹⁸

33. Dywedodd Llywodraeth y DU:

Common Frameworks on their own cannot guarantee the integrity of the entire UK internal market, being sector-specific and are not intended to address the totality of economic regulation. It is therefore clear that additional measures are needed to provide the robust protections required to preserve the status quo.¹⁹

¹⁷ Cyfeiriad yw hwn at adran 12 o Ddeddf yr UE (Ymadael) 2018 a'r Cytundeb Rhynglywodraethol cysylltiedig (Hydref 2017)

¹⁸ Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Fframweithiau polisi cyffredin: Gwaith craffu gan y Cynulliad [Senedd]*, Rhagfyr 2019

¹⁹ Llythyr gan yr Arglwydd Callanan, y Gweinidog Newid Hinsawdd a Chyfrifoldeb Corfforaethol, at y Farwnes Finlay, *Bil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig – Cyfnod Pwyllgor Tŷ'r Arglwyddi*, 28 Hydref 2020

34. Nid yw hyn, yn ein barn ni, yn gwneud achos o blaid y Bil hwn. Gellid mynd i'r afael â phryderon Llywodraeth y DU drwy gydweithrediad rhynglywodraethol, sef y rhaglen fframweithiau cyffredin, yn hytrach na thrwy orfodi trefniadau ar y llywodraethau a'r deddfwrfeydd datganoledig sydd heb gyfrannu at eu dylunio.

35. Nid yw'r Bil yn darparu ar gyfer “*y status quo*” yn nhermau datganoli neu'r farchnad, fel rydym yn ymhelaethu arno yn yr adroddiad hwn.

36. Nid yw rhaglen y fframweithiau cyffredin yn syml yn benodol i sector – caiff pob fframwaith ei ddatblygu'n unol â set o brif egwyddorion cyffredin a cheir meysydd fframwaith trawsbynciol (fel cyd-gydnabyddiaeth o gymwysterau proffesiynol).

Mae gan Lywodraeth y DU bwerau sylweddol sy'n ategu rhaglen y fframweithiau cyffredin

37. Yn ogystal â rhaglen waith y fframweithiau cyffredin, mae gan Lywodraeth y DU bwerau sylweddol o dan adran 12 Deddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 i rewi meysydd o gymhwysedd deddfwriaethol datganoledig dros dro pe bai unrhyw feysydd dargyfeirio sylweddol yn codi ym mis Ionawr 2021.²⁰

Mae eisoes gan Lywodraeth y DU y pŵer i gyfarwyddo Gweinidogion datganoledig i weithredu, neu i beidio â gweithredu, er mwyn sicrhau cydymffurfiaid â rhwymedigaethau rhyngwladol

38. Yn sail i'r setliad datganoli mae dyletswydd i weithredu rhwymedigaethau rhyngwladol y DU, gan gynnwys pwerau i Lywodraeth y DU gyfarwyddo Gweinidogion Cymru i wneud (neu beidio â gwneud) rhywbeth er mwyn cydymffurfio ag un o rwymedigaethau rhyngwladol y DU ac i ddirymu is-ddeddfwriaeth a wnaed gan Weinidogion Cymru y mae'n ystyried sy'n anghydnaws â rhwymedigaethau rhyngwladol y DU, a hynny am resymau amddiffyn neu ddiogelwch gwladol.²¹

Nid yw Llywodraeth y DU wedi gallu darparu tystiolaeth i ddangos ble mae gweinyddiaeth ddatganoledig yn cynllunio dargyfeiriad sylweddol o ran polisi

²⁰ Deddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 c.16

²¹ Yn achos Cymru, adran 82 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 sy'n darparu ar gyfer hyn. Gweler ein hadroddiad yn 2019, *Cytundebau rhyngwladol y DU ar ôl Brexit: Rôl i'r Cynulliad [Senedd] am fanylion pellach.*

- 39.** Nid yw Llywodraeth y DU wedi gallu dangos tystiolaeth o ble mae gweinyddiaeth ddatganoledig yn cynllunio dargyfeiriad sylweddol o ran polisi a fyddai'n cael effaith afluniaidd afresymol ar farchnad fewnol y DU neu pam na fyddai mecanweithiau rhynglywodraethol presennol a'r pwerau sydd ar gael i Weinidogion y DU yn annigonol i reoli sefyllfa o'r fath.
- 40.** Mewn llythyr at y Farwnes Finlay o Landaf ar 28 Hydref 2020, amlinellodd yr Arglwydd Callanan, Gweinidog Llywodraeth y DU yn yr adran Busnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol, dair enghraifft bosibl lle gallai dargyfeirio ddigwydd yn y DU ar ôl diwedd y cyfnod pontio.²²
- 41.** Mae'r llythyr yn rhoi enghraifft y sector adeiladu. Mae'n nodi bod modelu economaidd yn dangos y gallai mwy o ddargyfeirio yn y sector hwn arwain at gostau uwch i'r sector wedi i'r DU adael yr UE. Nid yw safonau adeiladu yn faes sy'n cael ei lywodraethu gan Farchnad Sengl yr UE. Mae hyn yn golygu bod y posibilrwydd o ddargyfeirio yn bodoli nawr fel y byddai ym mis Ionawr 2021. Er enghraifft, mae rheoliadau adeiladu wedi'u datganoli ers 2011. Nid yw felly'n enghraifft o faes lle mae risg newydd o ddargyfeirio, ond yn hytrach yn enghraifft o faes lle mae cyrhaeddiad y Bil Marchnad Fewnol yn fwy na'r rheolau cyfredol o ran marchnad sengl yr UE.
- 42.** Mae'r llythyr yn sôn yn benodol am ddargyfeirio mewn rheoliadau yngylch cymwysterau proffesiynol fel plymio ac ati. Mae'n dweud bod y Bil yn angenrheidiol i osgoi rhwystrau i grefftwyr sy'n gweithio ar draws gwledydd, ond mae cyd-gydnabyddiaeth o gymwysterau proffesiynol yn un o'r meysydd lle mae gwaith ar fframwaith cyffredin yn mynd rhagddo.
- 43.** Mewn perthynas â phlaladdwyr, dywed y llythyr:

All administrations are supported by the same regulator – the Health and Safety Executive (HSE) – which will aid consistency. We are also committed to working closely with the devolved administrations to jointly agree consistent maximum residue levels across Great Britain. Without the Bill's mutual recognition provisions, however, there is a significant risk that divergent regulation could be introduced, resulting in new trade barriers for food products between the different parts of the country. Depending on the particular decision, this could

²² Llythyr gan yr Arglwydd Callanan, y Gweinidog Newid Hinsawdd a Chyfrifoldeb Corfforaethol, at y Farwnes Finlay, *Bil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig – Cyfnod Pwyllgor Tŷ'r Arglwyddi*, 28 Hydref 2020

theoretically affect any agricultural or horticultural produce which has been treated with pesticides.

For example, different pesticide residue rules might mean wheat or fruit grown in England might not be lawful to sell in Wales, potatoes from Wales might not be lawful to sell in Scotland and so on.

44. Mae rheoleiddio plaladdwyr yn un o'r meysydd lle gwnaed cryn waith i gytuno ar fframwaith cyffredin. Nid yw'r llythyr yn egluro pam na ellid mynd i'r afael â'r materion a nodir yn yr enghraifft drwy'r fframwaith cyffredin hwn na pha dystiolaeth sydd gan Lywodraeth y DU y bydd y llywodraethau datganoledig yn ceisio dargyfeirio o ran polisi o 1 Ionawr 2021. Mae'r Bil hefyd yn benodol yn eithrio rheoliadau ar wrteithwyr a phlaladdwyr o gwmpas yr egwyddor cyd-gydnabyddiaeth ar gyfer nwyddau.

45. Ar 18 Tachwedd 2020, cytunodd Tŷ'r Arglwyddi ar welliannau anllywodraethol i'r Bil sy'n ceisio eithrio meysydd polisi a gwmpesir gan y broses fframweithiau cyffredin o brif ddarpariaethau'r Bil. Wrth ymateb i'r gwelliannau, gwnaeth yr Arglwydd True yn glir, ar ran Llywodraeth y DU, nad yw Llywodraeth y DU yn cefnogi'r gwelliannau.

2. Bydd y Bil yn lleihau pwerau'r Senedd

46. Mae'r Bil yn lleihau cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd mewn dwy ffordd:

- 1.** mae cymal 44(3) o'r Bil yn ceisio mewnosod mater newydd wedi'i gadw'n ôl o dan Atodlen 7A i Ddeddf Llywodraeth Cymru (sy'n ymwneud â chymorth gwladwriaethol); ac
- 2.** mae cymal 45(2) yn ceisio gwneud y Bil (pan fydd yn Ddeddf) yn ddeddfiad gwarchoddedig h.y. sicrhau na all y Senedd ei ddiwygio yn y dyfodol.

Nid yw'r Bil yn rhoi unrhyw bwerau newydd i'r Senedd na Gweinidogion Cymru. Fe wnaeth un o uwch swyddogion Swyddfa Cabinet Llywodraeth y DU, a oedd yn bresennol i gefnogi'r Arglwydd True, y Gweinidog Gwladol yn Swyddfa'r Cabinet, gadarnhau hyn yn ein cyfarfod ar 12 Tachwedd 2020.²³

²³ Cadarnhawyd hyn gan Mr Bruno Williams, Dirprwy Gyfarwyddwr yn Swyddfa'r Cabinet, mewn ymateb i gwestiynau gan aelodau'r Pwyllgor.

3. Bydd y Bil yn lleihau effaith ymarferol llawer o ddeddfau sy'n cael eu pasio gan y Senedd yn y dyfodol, gan gyfyngu ar allu'r Senedd i gyflawni blaenoriaethau pobl Cymru

47. Bydd Rhannau 1 i 3 o'r Bil, ar fynediad i'r farchnad, yn gosod cyfyngiad ymarferol newydd ar effaith deddfwriaeth ddatganoledig. Cadarnhawyd hyn gan Lywodraeth y DU yn ei Nodiadau Esboniadol gwreiddiol i'r Bil, a ddywedodd:

[the Bill will] create a new limit on the effect of legislation made in exercise of devolved legislative or executive competence.²⁴

48. Byddai eithriadau i egwyddorion mynediad at y farchnad yn Rhannau 1 i 3 o'r Bil, a fyddai'n caniatáu i ddeddfwrfeydd datganoledig ddatblygu deddfwriaeth sy'n briodol ar gyfer anghenion penodol eu gwledydd yn gulach eu cwmpas na'r rhai sydd ar gael ar hyn o bryd o dan y rheolau sydd wedi llywodraethu gweithrediadau marchnad sengl yr UE. Er enghraifft, mae eithriadau sy'n gysylltiedig â diogelu'r amgylchedd neu ddiwylliant yn absennol.

49. Mewn papur at y Pwyllgor, fe wnaeth Dr Kathryn Wright o Brifysgol Efrog dynnu sylw at yr eithriadau neu'r cyfiawnhadau y gall Aelod-wladwriaethau eu cymhwyso i ddeddfwriaeth a fyddai fel arall yn gallu torri cyfreithiau marchnad sengl yr UE.²⁵

50. Mae hyn yn gwneud y darpariaethau yn y Bil yn fwy cyfyngol na'r egwyddorion cyfredol o ran mynediad at farchnad sengl yr UE, ac felly'n lleihau'r rhyddid sydd gan y deddfwrfeydd datganoledig ar hyn o bryd i ddatblygu polisïau unigryw ac arloesol.

4. Mae'r Bil yn ceisio gorfodi ewyllys Llywodraeth y DU ar Gymru, a hynny mewn ffordd sy'n ffafrio buddiannau Lloegr yn anghymesur.

51. Mae maint marchnad Lloegr, o'i chymharu â gwledydd eraill y DU, yn golygu y bydd effaith egwyddorion mynediad at y farchnad yn ffafrio dewisiadau polisi Lloegr yn anghymesur dros rai gwledydd eraill y DU.

52. Mae gwneud y Bil yn ddeddfiad gwarchoddedig yn golygu na all y deddfwrfeydd datganoledig ddiwygio unrhyw un o ddarpariaethau'r Bil fel y maent yn ymwneud â'u gwledydd, ond nid yw Llywodraeth y DU, gan weithredu

²⁴ Llywodraeth y DU, Bil Marchnad Fewnol y DU: Nodiadau Esboniadol (fel y'u gosodwyd yn Nhŷ'r Cyffredin ar 9 Medi 2020)

²⁵ Dr Kathryn Wright, Prifysgol Efrog, *EU Internal Market Briefing*, 28 Awst 2020

fel y mae ar ran Lloegr mewn meysydd polisi datganoledig, wedi'i chyfyngu rhag gwneud newidiadau i'r Bil yn y dyfodol drwy Senedd y DU.

53. Mae'r Bil yn darparu pwerau eang i Weinidogion y DU wneud newidiadau sylweddol i'r Bil ar ôl iddo gael ei ddeddfu (ac felly drwy estyniad i'r farchnad fewnol) drwy is-ddeddfwriaeth heb fawr o graffu seneddol.

54. Er mwyn cael cyngor annibynnol ynghylch marchnad fewnol y DU, a'r gwaith o'i monitro, mae Rhan 4 o'r Bil yn creu Swyddfa'r Farchnad Fewnol sy'n rhan o'r Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd. Mae'r Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd yn adran an-weinidogol o Lywodraeth y DU, a chaiff y Cadeirydd ac aelodau'r bwrdd eu penodi gan yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol.²⁶

55. Nid oes unrhyw rôl i'r llywodraethau na'r deddfwrfeydd datganoledig o ran llywodraethu neu oruchwylio Swyddfa'r Farchnad Fewnol neu'r Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd, ond dylid ymgynghori â Gweinidogion Cymru cyn i Ysgrifennydd Gwladol y DU benodi Cadeirydd ac aelodau panel Swyddfa'r Farchnad Fewnol.

56. O ganlyniad, mae'r trefniant hwn yn ffafrio buddiannau Lloegr gan mai Llywodraeth y DU, sy'n cynrychioli Lloegr yn unig mewn meysydd polisi datganoledig, sydd â'r pŵer i wneud penodiadau i'r cyrff hyn ac i roi canllawiau iddo ar ei swyddogaethau mewn perthynas â'r Bil, heb rôl gyfatebol i lywodraethau'r tair gwlad arall.

57. Mae Llywodraeth y DU wedi cyflwyno gwelliannau i'r Bil a fyddai'n creu dyletswydd i Weinidogion y DU ymgynghori â Gweinidogion datganoledig cyn arfer pwerau penodol y bydd y Bil yn eu rhoi i Weinidogion y DU. Er enghraifft, mewn perthynas â diwygio'r 'nodau dilys' yng nghymalau 8 a 20, ac eithriadau o'r rheolau ynghylch mynediad at y farchnad yn Atodlenni 1 a 2. Hefyd cynigir dyletswydd adrodd mewn perthynas ag arfer pwerau i ddiwygio'r rhestr o eithriadau o'r rheolau ynghylch mynediad at y farchnad.²⁷

58. Mewn perthynas â'r Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd, mae gwelliannau wedi cael eu cyflwyno i'w gwneud yn ofynnol yn benodol iddo ystyried y Deyrnas Unedig gyfan wrth gyflawni ei swyddogaethau o dan y Bil.

²⁶ Gweler Deddf Menter a Diwygio Rheoleiddio 2013 c 24

²⁷ O gofio bod y Bil yn parhau i gael ei drafod wrth inni gyhoeddi'r adroddiad hwn, gweler tudalen Bil Senedd y DU i gael y wybodaeth ddiweddaraf am hanes y gwelliannau y sonnir amdanynt.

- 59.** Wrth wneud penodiadau i Swyddfa'r Farchnad Fewnol, mae gwelliant arfaethedig yn nodi fel a ganlyn: "must have regard to the desirability of securing", ymhlith pethau eraill, "an appropriate balance among the members of that panel of persons who have skills, knowledge or experience relating to the operation of the United Kingdom internal market in different parts of the United Kingdom". Yn fwy arwyddocaol, byddai'n rhaid ceisio cysyniad y Gweinidogion datganoledig. Fodd bynnag, gallai'r Ysgrifennydd Gwladol wneud penodiad i banel Swyddfa'r Farchnad Fewnol o hyd heb gydsyniad y Gweinidogion datganoledig ar ôl i fis fynd heibio ers ceisio cydsyniad.
- 60.** Bydd gwelliant arall yn ei gwneud yn ofynnol i'r Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd osod ei gynllun blynyddol, cynigion ar gyfer ei gynllun blynyddol a'i adroddiad perfformiad gerbron y deddfwrfeydd datganoledig, yn ogystal â Senedd y DU.
- 61.** Rydym yn croesawu'r gwelliant hwn a'r gwelliannau eraill sy'n rhoi mwy o rôl i'r gweinyddiaethau datganoledig. Fodd bynnag, nid ydynt yn tawelu ein pryderon ynghylch yr anghydbwysedd cynhenid sydd wedi'i greu yn sgil y ffaith bod Llywodraeth y DU yn parhau i allu arfer pwerau i addasu rheolau'r farchnad fewnol drwy reoliad heb gydsyniad y deddfwrfeydd datganoledig, gan weithredu ar yr un pryd er budd Lloegr yn unig mewn meysydd polisi sydd wedi'u datganoli.
- 62.** Mae gan yr Undeb Ewropeaidd (a'i farchnad fewnol) fecanweithiau i warchod rhag canoli pŵer, a hynny drwy egwyddorion sefydledig sybsidiaredd a chymesuredd. Nid yw'r Bil yn darparu unrhyw egwyddorion cyfatebol.
- 63.** Wrth ystyried y gymhariaeth â marchnad fewnol yr Undeb Ewropeaidd, rydym hefyd yn gweld nad yw cynigion y DU yn cynnwys yr un o'r mecanweithiau sefydliadol ehangach ar gyfer rheoli'r farchnad. Er enghraifft, penderfyniadau rhynglywodraethol ffurfiol drwy'r Cyngor Ewropeaidd, cyd-gefnogaeth weinyddol y Comisiwn Ewropeaidd, a goruchwyliaeth ddemocrataidd Senedd Ewrop. Mae'n werth nodi hefyd y mecanweithiau ymgynghori ffurfiol sy'n bodoli drwy sefydliadau fel Pwyllgor y Rhanbarthau a Phwyllgor Economaidd a Chymdeithasol Ewrop. Drwy Gyd-bwyllgor Gweinidogion Ewrop, roedd gan Weinidogion Cymru rôl ystyrllon wrth gyfrannu at safbwynt cyffredinol y DU ar lefel yr UE, a chynrychioli hyn ar adegau. Nid oes mecanwaith o'r fath ar gael i Weinidogion Cymru mewn perthynas â rhwymedigaethau rhyngwladol y DU nawr ac yn y dyfodol a allai effeithio ar farchnad fewnol y DU.
- 64.** O ran Rhan 5 (pwerau cymorth ariannol), mae'r Bil yn rhoi pwerau newydd i Lywodraeth y DU ariannu gweithgarwch mewn meysydd polisi sydd wedi'u datganoli i Gymru. Ni welwn unrhyw gysylltiad rhesymegol rhwng y gofynion am

bwerau o'r fath a gweithrediad marchnad fewnol y DU. Ymhellach, mae goblygiadau'r pwerau hyn i grant bloc Cymru yn parhau'n aneglur. Unwaith eto, mae anghydbwysedd cynhenid yn y trefniant hwn, gyda Llywodraeth y DU yn gweithredu fel Llywodraeth ar gyfer y DU a llywodraeth de facto ar gyfer Lloegr yn unig mewn meysydd datganoledig.

65. Yn eu papur i'r Pwyllgor, dywedodd yr Athro Jo Hunt a'r Athro Dan Wincott:

This provision [on state aid] may be intended to prevent devolved governments developing policies that redistribute economic activity across territorial boundaries, more than enhancing overall levels of production. The implication of that reservation that the scope for devolved governments to support economic activity within, say, Scotland or Wales, might be restricted.²⁸

Cydsyniad deddfwriaethol

66. Mae'n rhaid parchu penderfyniad y Senedd ynghylch cydsyniad deddfwriaethol. Mae dewis polisi clir yn lle rheoli marchnad fewnol y DU; nid yw'r Bil yn gam angenrheidiol ar gyfer rheoli marchnad fewnol y DU, nac yn gam angenrheidiol wrth adael y cyfnod pontio gyda'r UE.

67. Dewisodd Senedd y DU ddiystyru penderfyniad y Senedd i wrthod rhoi caniatâd deddfwriaethol i Ddeddf yr UE (Cytundeb Ymadael) 2020.

68. Bryd hynny, ysgrifennodd yr Ysgrifennydd Gwladol dros Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd at y Cwnsler Cyffredinol i egluro bod Llywodraeth y DU o'r farn bod Deddf yr UE (Cytundeb Ymadael) 2020 yn eithriad i'r confensiwn cydsyniad deddfwriaethol am y rheswm a ganlyn:

[...] the circumstances of our departure from the European Union are singular, specific, and exceptional.²⁹

69. Mae amgylchiadau Bil Marchnad Fewnol y DU yn hanfodol wahanol ac nid oes modd gwneud dadl o'r fath mewn perthynas â'r confensiwn cydsyniad deddfwriaethol yn yr achos hwn.

²⁸ Yr Athro Jo Hunt a'r Athro Dan Wincott, *The Constitutional Implications of the UK Internal Market Proposal*, Hydref 2020

²⁹ Llythyr gan yr Ysgrifennydd Gwladol dros Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd at y Cwnsler Cyffredinol a'r Gweinidog Pontio Ewropeaidd, 17 Ionawr 2020

70. Gall Llywodraeth y DU ddilyn trywydd arall, os yw'n dewis gwneud hynny, sy'n seiliedig ar weithio ar y cyd â'r gwledydd datganoledig.

71. Nid oes pwysau amser i gyflawni'r ddeddfwriaeth hon, fel y cadarnhaodd yr Arglwydd True, y Gweinidog Gwladol yn Swyddfa'r Cabinet:

[...]it is not a sense that something terrible is going to happen on 1 January that is forcing this, but I think when you make policy—and you will understand, because of the responsibilities that you have in your legislature—there is always a prudential element here. So, something that is not immediately necessary, if it might become necessary one day, it is often better to make provision for that beforehand rather than wait for a crisis to arise, when you're chasing the crisis.

72. Ein barn ni yw bod y confensiwn cydsyniad deddfwriaethol yn ddigamsyniol gymwys yn achos y Bil hwn.

73. Yn unol â chylch gwaith y Pwyllgor, sef "*sicrhau bod buddiannau Cymru yn cael eu diogelu [...] yn nhrefniadau gwledydd y DU ar ôl gadael ar gyfer materion perthnasol o ran polisi, cyllid a deddfwriaeth*", rydym yn dod i'r casgliad bod pasio'r Bil hwn, am y rhesymau a amlinellir yn yr adroddiad byr hwn, yn mynd yn groes i fuddiannau Cymru.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell bod y Senedd yn gwrthod rhoi cydsyniad deddfwriaethol i Fil Marchnad Fewnol y DU.