

Senedd Cymru

Y Pwyllgor Diwylliant, Cyfathrebu, y Gymraeg, Chwaraeon,  
a Chysylltiadau Rhyngwladol

---

# Adroddiad ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar Fil Protocol Gogledd Iwerddon

Tachwedd 2022



## 1. Cyflwyniad

1. Cyflwynwyd Bil Protocol Gogledd Iwerddon (y "Bil") yn Nhŷ'r Cyffredin ar 13 Mehefin 2022. Fe'i noddir gan y Swyddfa Dramor, y Gymanwlad a Datblygu.
2. Trefnwyd i'r Bil fynd drwy'r Cyfnod Pwyllgor yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 25 Hydref 2022. Yn dilyn hyn bydd nifer o gyfnodau diwygio ychwanegol yn Nhŷ'r Arglwyddi, gan gynnwys cyfnod adrodd a thrydydd darlleniad.
3. Mae teitl hir y Bil yn nodi diben y Bil fel a ganlyn:

*Make provision about the effect in domestic law of the Protocol on Ireland/Northern Ireland in the EU withdrawal agreement, about other domestic law in subject areas dealt with by the Protocol and for connected purposes*

4. Cyflwynwyd y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ("LCM") gan Lywodraeth Cymru ar 29 Medi 2022. Roedd hyn 15 wythnos ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno. O dan Reol Sefydlog 29.2(i), rhaid gosod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol o fewn pythefnos fel rheol ar ôl i Fil perthnasol gael ei gyflwyno gan Lywodraeth y DU. Ar 27 Mehefin 2022, ysgrifennodd Vaughan Gething AS, Gweinidog yr Economi, at y Llywydd gan ddatgan:

*"O ystyried absenoldeb llwyr ymgysylltu ystyrion gan Lywodraeth y DU cyn ei gyflwyno a chymhlethdod y materion a godir yn y Bil, nid yw wedi bod yn bosibl eto i ystyried yn iawn ganlyniadau'r hyn a gynigir, o ran datganoli. Yn ogystal, mae gennyf bryderon mawr y gallai'r Bil dorri rhwymedigaethau rhyngwladol, ac mae angen dadansoddiad pellach i lywio ein safbwynt. [...] Rwy'n bwriadu gosod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol gerbron y Senedd cyn gynted ag y bydd gennym ddarlun clir o ganlyniadau'r ddeddfwriaeth arfaethedig o ran datganoli. Fodd bynnag, bydd hyn y tu allan i'r terfyn amser arferol o bythefnos o dan Reol Sefydlog 29."*

5. Cyfeiriwyd y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol at y Pwyllgor Diwylliant, Cyfathrebu, y Gymraeg, Chwaraeon a Chysylltiadau Rhyngwladol ar 4 Hydref 2022, a'r dyddiad cau ar gyfer cyflwyno adroddiad yw 7 Tachwedd 2022.

## 2. Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

- 6.** Mae paragraffau 4 i 12 o'r Memorandwm yn crynhoi'r Bil a'i amcanion polisi. Mae paragraffau 13 i 20 yn nodi'r darpariaethau yn y Bil y mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod angen cydsyniad ar eu cyfer.
- 7.** Mae paragraffau 22 i 29 yn nodi pryderon Llywodraeth Cymru ynghylch y Bil.
- 8.** Mae paragraff 33 o'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn nodi casgliadau Llywodraeth Cymru. Mae'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn nodi bod Gweinidogion Cymru yn argymhell peidio â rhoi cydsyniad i Fil Protocol Gogledd Iwerddon.

### 3. Y darpariaethau y mae angen cydsyniad ar eu cyfer

**9.** Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod holl ddarpariaethau'r Bil yn gofyn cydsyniad y Bil, ac eithrio cymal 1, sy'n ddarpariaeth trosolwg. Mae Llywodraeth Cymru yn anghytuno ag asesiad Llywodraeth y DU o'r cymalau y mae angen cydsyniad ar eu cyfer. Gellir gweld rhestr o gymalau ar [offeryn rhyngweithiol Ymchwil y Senedd](#).

#### Llywodraeth y DU yn gofyn am gydsyniad

**10.** Mae [Nodiadau Esboniadol](#) y Bil yn cynnwys tabl sy'n dangos y darpariaethau y mae Llywodraeth y DU yn ystyried eu bod yn sbarduno'r broses cydsyniad deddfwriaethol. Mae hyn yn darparu bod angen cydsyniad y Senedd mewn perthynas â'r cymalau a ganlyn:

- 2-5;
- 9;
- 13-16;
- 19; a
- 21-22

**11.** Mae Llywodraeth Cymru'n cytuno â Llywodraeth y DU bod angen cydsyniad deddfwriaethol mewn perthynas â'r cymalau hyn. Mae ei sail resymegol dros y penderfyniad hwn wedi'i gynnwys yn Atodiad 1 o'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol.

#### Cymalau ychwanegol y mae Llywodraeth Cymru yn ystyried bod angen cydsyniad ar eu cyfer

**12.** Yn ogystal â'r cymalau a restrir ym mharagraff 10, mae Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru yn darparu bod angen cydsyniad y Senedd hefyd mewn perthynas â'r cymalau ychwanegol a ganlyn:

- 6-8;
- 10-12;
- 17-18;
- 20; a

- 23-26

**13.** O ganlyniad, felly, safbwynt Llywodraeth Cymru yw bod angen cydsyniad y Senedd mewn perthynas â'r Bil cyfan, ac eithrio cymal 1 (sy'n ddarpariaeth trosolwg anweithredol).

## 4. Rhesymau dros beidio â rhoi cydsyniad

- 14.** Mae Llywodraeth Cymru'n argymhell na ddylai'r Senedd roi cydsyniad i'r Bil ar sawl sail.
- 15.** Yn y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ac mewn datganiad ysgrifenedig ar 29 Medi 2022, mae Gweinidog yr Economi yn codi pryderon am "resymeg sylfaenol y Bil". Mae hefyd yn nodi nad oedd Llywodraeth Cymru yn rhan o'r broses o ddatblygu'r Bil.
- 16.** Yn lle diwygio effaith y Protocol mewn cyfraith ddomestig yn unochrog trwy'r Bil, mae'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn nodi bod Llywodraeth Cymru wedi "gofyn yn gyson i Lywodraeth y DU ddychwelyd at negodiadau â'r UE i geisio ateb y cytunir arno i'r materion sy'n deillio o'r Protocol". Mae'r datganiad ysgrifenedig yn nodi y byddai bwrw ymlaen â'r Bil yn golygu "risg o ddwysáu mesurau gan yr Undeb Ewropeaidd ynghyd â rhyfel masnach o bosibl", ac "nid yw hyn er lles busnesau a phobl Cymru sy'n dibynnu ar fasnach â'r UE". Mae Gweinidog yr Economi wedi rhybuddio nad yw dirywiad mewn cysylltiadau rhwng y DU a'r UE "o fudd i neb", yn enwedig o ystyried y risg o waethygu'r argyfwng costau byw.
- 17.** Mae'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol hefyd yn argymhell peidio â rhoi cydsyniad ar y sail bod llawer o'r pwerau rheoleiddio yn y Bil "mor eang nad yw eu diben yn glir mewn gwirionedd" sy'n golygu "nad yw'n bosibl canfod sut y byddai'r pwerau yn cael eu harfer na'r goblygiadau posibl na'r effaith y bydd y darpariaethau cysylltiedig yn ei chael i Gymru a'n setliad datganoli".
- 18.** Mae Llywodraeth Cymru hefyd yn "anfodlon" i argymhell rhoi cydsyniad i'r Bil ar y sail bod ganddo'r potensial i dorri cyfraith ryngwladol. Yn y cyd-destun hwn, yr achos honedig o dorri cyfraith ryngwladol yw peidio â chyflawni rhwymedigaethau rhyngwladol o ganlyniad i atal rhannau o'r Protocol mewn cyfraith ddomestig yn unochrog.
- 19.** Cyhoeddodd Llywodraeth y DU bapur safbwynt cyfreithiol ar 13 Mehefin 2022 gan ddadlau y byddai unrhyw achos o beidio â chyflawni o'r fath yn gyfiawn o dan yr athrawiaeth cyfraith ryngwladol o 'reidrwydd'. Mae'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn disgrifio'r posibilrwydd hwn fel "annhebygol" ac mae'n dyfynnu academyddion sy'n nodi bod yr amddiffyniad rheidrwydd yn y cyd-destun hwn yn "wan".
- 20.** Yn gysylltiedig â'r achos posibl o dorri cyfraith ryngwladol a nodir yn y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, mae Llywodraeth Cymru yn nodi y gallai argymhell cydsynio i'r Bil godi cwestiynau ynghylch ymrwymiad Gweinidogion Cymru i God y Gweinidogion, sy'n datgan:

*Dylid darllen Cod y Gweinidogion yng ngoleuni'r ddyletswydd gyffredinol sydd ar y Gweinidogion i gydymffurfio â'r gyfraith, gan gynnwys cyfraith ryngwladol a rhwymedigaethau mewn cytuniadau, ac i ddiogelu uniondeb bywyd cyhoeddus.*

## 5. Trafodaeth a chasgliad y Pwyllgor ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol.

- 21.** Trafododd y Pwyllgor y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn ei gyfarfodydd ar 13 a 26 Hydref 2022. Mae'r Pwyllgor yn cytuno â Llywodraeth Cymru bod angen cydsyniad y Senedd o dan Reol Sefydlog 29 ar gyfer pob cymal i'r Bil, ac eithrio cymalau 1 a 12. Mae'r Pwyllgor yn rhannu'r pryderon a godwyd gan Lywodraeth Cymru yn ei Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol.
- 22.** Mae'r Pwyllgor yn pryderu am y pwerau dirprwyedig pellgyrhaeddol sydd wedi'u cynnwys yn y Bil. Fel y'i drafftwyd ar hyn o bryd, mae'r Bil yn gwneud darpariaeth sy'n galluogi Gweinidogion y Goron i wneud unrhyw newidiadau y maent yn ystyried eu bod yn briodol i'r Bil, yn y dyfodol ac yn ôl-weithredol. Gallai unrhyw is-ddeddfwriaeth sy'n cael ei gwneud o dan bwerau o'r fath addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd neu wneud darpariaeth ddatganoledig heb gynnwys Llywodraeth Cymru a'i Gweinidogion, na'r Senedd.
- 23.** Mae'r Pwyllgor hefyd yn pryderu am botensial y Bil i dorri cyfraith ryngwladol.
- 24.** Hoffai'r Pwyllgor hefyd ailadrodd sylwadau y mae wedi'u gwneud yn flaenorol i Bwyllgor Busnes y Senedd mewn perthynas ag amserlen y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol.
- 25.** O ystyried y goblygiadau difrifol sy'n deillio o'r Bil, mae'r Pwyllgor o'r farn nad yw'r amserlen bresennol ar gyfer adrodd wedi bod yn ddigonol i ganiatáu ystyriaeth lawn o'r materion yn gyffredinol, nac i ystyried ei effaith ymhellach ar Gymru. Roedd y Pwyllgor wedi bod yn awyddus i gynnal sesiynau tystiolaeth gyda gweinidogion perthnasol Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU, yn ogystal â rhanddeiliaid.
- 26.** Mae'r Pwyllgor yn teimlo mai ychydig iawn o amser a ddarperir ar gyfer gwaith craffu o gymharu â'r amser sydd ar gael i Lywodraeth Cymru ystyried y Bil. Cyflwynwyd y Bil yn San Steffan ar 13 Mehefin 2022 ond ni chafodd ei gyfeirio at bwyllgorau'r Senedd tan 4 Hydref 2022. Er bod y Pwyllgor yn derbyn rhesymau Llywodraeth Cymru dros yr oedi, mae wedi cael cryn dipyn o amser i ystyried goblygiadau'r Bil o gymharu â'r amser a neilltuwyd i'r Senedd.



## 6. Safbwynt y Pwyllgor

**27.** Fel y Pwyllgor sy'n gyfrifol am Gysylltiadau Rhyngwladol yn y Senedd, rydym yn dymuno gwneud nifer o sylwadau.

### Enw da rhyngwladol

**28.** Mae'r Pwyllgor yn nodi, cyn cyflwyno'r Bil ar 13 Mehefin 2022, rhybuddiodd Prif Weinidog Cymru Brif Weinidog y DU ar y pryd o'r risgiau dan sylw i enw da a'i annog i barhau i siarad â'r UE. Ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno, dywedodd Prif Weinidog Cymru fod y Bil yn "niweidio ein statws yng ngweddill y byd" a nododd fod mwyafrif Cynulliad Gogledd Iwerddon wedi gwrthod y ddeddfwriaeth "yn y termau cryfaf posibl".

**29.** Dywedodd Gweinidog yr Economi fod y Bil yn peri risg o greu "niwed parhaol" i gysylltiadau rhyngwladol a'r berthynas â'r UE. Dywedodd y Cwnsler Cyffredinol fod y DU "mewn perygl difrifol o ddinistrio ei henw da rhyngwladol", ei "hygrededd mewn cyfraith ryngwladol" a bod y Bil yn cynrychioli "methiant diplomyddiaeth a gwladweinyddiaeth".

**30.** Mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi bod y Bil wedi denu sylw byd-eang, yn enwedig yn yr Unol Daleithiau ac Iwerddon. Dywedodd Micheál Martin, Taoiseach Gwyddelig, fod y Bil yn hynod wanggalonnus ac yn foment niweidiol.

**Casgliad 1.** Mae Llywodraeth Cymru yn pryderu'n fawr bod y Bil yn peri risg i enw da rhyngwladol y DU a'i hygrededd mewn cyfraith ryngwladol. Mae'r Pwyllgor yn cytuno â Llywodraeth Cymru fod y Bil yn cynrychioli "methiant diplomyddiaeth a gwladweinyddiaeth".

### Effaith ar y berthynas rhwng y DU a'r UE

**31.** Mae'r Bil yn cynrychioli bwriad Llywodraeth y DU i newid effaith y Protocol, darpariaethau cysylltiedig yn y Cytundeb Ymadael a deddfwriaeth cytundebau gwahanu eraill yn unochrog mewn cyfraith ddomestig i fynd i'r afael â'r sefyllfa yng Ngogledd Iwerddon.

**32.** Pe bai'n cael ei basio, byddai'n:

- Rhoi diwedd ar effeithiau rhannau penodol o'r Protocol mewn cyfraith ddomestig, galluogi Gweinidogion i ddatgymhwyso agweddau cysylltiedig a rhoi trefniadau amgen ar waith;

- Newid y rheolau ar gyfer masnachu mewn nwyddau, yn benodol ar gyfer symud nwyddau rhwng Prydain Fawr a Gogledd Iwerddon ac ar gyfer rheoleiddio nwyddau, a rhoi pwerau i Weinidogion wneud trefniadau eraill;
- Newid rheolau eraill y cytunwyd arnynt â'r UE, gan gynnwys ar gyfer rheoli cymorthdaliadau, TAW a thollau a rhoi pwerau i Weinidogion y DU wneud trefniadau eraill;
- Rhoi pwerau gwneud rheoliadau eang i Weinidogion weithredu newidiadau i'r Protocol y cytunwyd arno â'r UE, neu unrhyw gytundeb newydd a allai ei ddisodli;
- Lleihau rôl Llys Cyfiawnder Ewrop yn sylweddol, gan gynnwys dileu ei awdurdodaeth mewn perthynas â'r Protocol mewn cyfraith ddomestig.

**33.** Yn ogystal â materion sy'n ymwneud â'r Protocol yn uniongyrchol, mae'r Bil yn dwyn amheuaeth ar gydymffurfiaeth y DU â darpariaethau digyswllt eraill y Cytundeb Ymadael, a gallai beryglu cydweithrediad o dan y Cytundeb Masnach a Chydweithredu.

**34.** Mae'r UE wedi ei gwneud yn glir bod y Cytundeb Ymadael yn ffurfio'r sylfaen angenrheidiol ar gyfer y Cytundeb Masnach a Chydweithredu. Mae hefyd wedi dweud bod yn rhaid i'r berthynas rhwng y DU a'r UE:

*be based on the full respect of the legally binding commitments that we have made to one another.*

**35.** Mae'r Pwyllgor yn nodi'r ymateb yr UE i gyflwyno'r Bil, gan gynnwys ei lansiad neu barhad o saith achos tor rheolau yn erbyn y DU.

**36.** Mae Prif Weinidog Cymru a Gweinidog yr Economi ill dau wedi disgrifio'r UE fel "partner masnachu pwysicaf" Cymru. O ran y Bil, mae Gweinidog yr Economi hefyd wedi rhybuddio nad yw dirywiad mewn cysylltiadau rhwng y DU a'r UE "o fudd i neb", yn enwedig gan fod perygl y gallai waethygu'r argyfwng costau byw.

**37.** Mae Prif Weinidog Cymru wedi ailadroddodd safbwynt Llywodraeth Cymru bod gan Gymru fuddiant uniongyrchol ar faterion a allai effeithio ar fusnesau Cymru ac unrhyw beth sy'n effeithio ar lif masnach rhwng Gogledd Iwerddon a Phrydain Fawr, o gofio pwysigrwydd strategol ei phorthladdoedd sy'n wynebu'r gorllewin, yn enwedig Caergybi. Ailadroddodd hyn ar 13 Hydref cyn y Fforwm Iwerddon-Cymru.

**38.** Ym mis Mehefin 2022, dywedodd Prif Weinidog Cymru wrthym:

*[W]e're very lucky that, on the whole, people in the European Union are willing to distinguish Wales from the poor state of relations with the United Kingdom, but we can't just escape from it either.*

**39.** Rydym yn pryderu bod y Bil yn nodi dirywiad yn y berthynas rhwng y DU a'r UE a allai yn ei dro effeithio ar gyflawni strategaeth ryngwladol Llywodraeth Cymru a chysylltiadau rhwng Cymru a'r Undeb Ewropeaidd. Rydym yn annog y ddwy ochr i geisio negodi ateb ar fyrder i'r materion a godwyd gan y Protocol.

**40.** Mae'r Pwyllgor yn cytuno â safbwynt Llywodraeth Cymru bod gan Gymru fuddiant uniongyrchol yn y Protocol, gan gynnwys ar yr holl faterion a allai effeithio ar fusnesau Cymru a llif masnach rhwng Gogledd Iwerddon a Phrydain Fawr, o gofio pwysigrwydd strategol ei phorthladdoedd sy'n wynebu'r gorllewin.

**Casgliad 2.** Rydym yn pryderu bod y Bil yn nodi dirywiad yn y berthynas rhwng y DU a'r UE a allai yn ei dro effeithio ar gyflawni strategaeth ryngwladol Llywodraeth Cymru a chysylltiadau rhwng Cymru a'r Undeb Ewropeaidd. Rydym yn annog y ddwy ochr i geisio negodi ateb ar fyrder i'r materion a godwyd gan y Protocol.

**Casgliad 3.** Rydym yn cytuno â safbwynt Llywodraeth Cymru bod gan Gymru fuddiant uniongyrchol yn y Protocol, gan gynnwys ar yr holl faterion sy'n effeithio ar fusnesau Cymru a llif masnach rhwng Gogledd Iwerddon a Phrydain Fawr, o gofio pwysigrwydd strategol ei phorthladdoedd sy'n wynebu'r gorllewin.

## **Effaith ar y berthynas rhwng Cymru ac Iwerddon**

**41.** Mae'r Pwyllgor hefyd yn pryderu y gallai'r Bil effeithio ar y ffordd y caiff cydweithrediad rhwng Cymru ac Iwerddon ei gyflawni a'i weithredu yn y dyfodol. Mae strategaeth ryngwladol Llywodraeth Cymru yn disgrifio cysylltiadau rhwng Cymru ac Iwerddon fel a ganlyn:

*Iwerddon yw'n cymydog Ewropeaidd agosaf. Ers rhai blynyddoedd, mae gennym swyddfa yn Nulyn er mwyn cydnabod pwysigrwydd y berthynas arbennig hon. Roeddem yn falch iawn o weld Conswliaeth Iwerddon yn ailagor ei swyddfa yng Nghymru ym mis Mai 2019 a byddwn yn annog gwledydd eraill i ddilyn yr esiampl hon.*

**42.** Mae Iwerddon hefyd wedi'i rhestru yn un o 10 marchnad FDI uchaf a 10 marchnad ymwelwyr fwyaf Cymru, ac mae wedi'i nodi fel marchnad flaenoriaeth o ran codi proffil byd-eang Cymru.

**43.** Ym mis Mawrth 2021, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru a Llywodraeth Iwerddon gyd-ddatganiad a Chynllun Gweithredu ar y Cyd 2021 i 2025 sy'n nodi eu "hymrwymiad ar y cyd i ddod â Chymru ac Iwerddon yn nes at ei gilydd". Nododd y cynllun gweithredu chwe maes ar gyfer: Ymgysylltu ar Lefel Wleidyddol a Swyddogol, yr Hinsawdd a Chynaliadwyedd; Masnach a Thwristiaeth; Addysg ac Ymchwil; Diwylliant, Iaith a Threftadaeth; Cymunedau, Cymry/Gwyddelod ar Wasgar a Chwaraeon. Mae'r cynllun yn sefydlu system o adolygu blynyddol, Fforwm Iwerddon-Cymru newydd, ac yn talu teyrnged i'r Cyngor Prydeinig-Gwyddelig, a sefydlwyd gan Gytundeb Gwener y Groglith.

**44.** Mae'r Pwyllgor yn pryderu y gallai'r Bil effeithio ar y ffordd y caiff cydweithrediad rhwng Cymru ac Iwerddon ei gyflawni fel rhan o strategaeth ryngwladol Llywodraeth Cymru.

**Casgliad 4.** Mae'r Pwyllgor hefyd yn pryderu y gallai'r Bil effeithio ar gydweithrediad rhwng Cymru ac Iwerddon.