

Senedd Cymru

Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil Banc Seilwaith y DU

Hydref 2022



1. Cefndir

Bil Banc Seilwaith y DU Llywodraeth y DU

1. Cyflwynwyd Bil Banc Seilwaith y DU¹ (y Bil) yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 11 Mai 2022. Fe'i noddir gan Drysorlys EM.
2. Mae teitl hir y Bil yn nodi mai diben y Bil yw:

"to make provision about the UK Infrastructure Bank."

3. Cwblhaodd y Bil ei daith drwy Dŷ'r Arglwyddi ar 11 Gorffennaf 2022, a chafodd ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Cyffredin ar 12 Gorffennaf 2022. Ar adeg ysgrifennu'r adroddiad hwn, nid oedd y dyddiad ar gyfer yr ail ddarlleniad yn Nhŷ'r Cyffredin wedi'i gadarnhau eto.

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

4. Mae Rheolau Sefydlog 29.1 a 29.2 yn darparu bod angen Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol pan fo unrhyw Fil gan Lywodraeth y DU sy'n Fil perthnasol yn gwneud darpariaeth mewn perthynas â Chymru at unrhyw ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd neu sy'n addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd.
5. Ar 25 Mai 2022, gosododd Rebecca Evans AS, y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol (y Gweinidog), Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol² (y Memorandwm) gerbron y Senedd mewn cysylltiad â'r Bil.
6. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, y Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Newid Hinsawdd, yr Amgylchedd a Seilwaith, gyflwyno adroddiad ar y Memorandwm erbyn 29 Medi 2022.³ (Ond gweler hefyd baragraff 15.)

¹ Bil Banc Seilwaith y DU, fel y'i cyflwynwyd (Bil Tŷ'r Arglwyddi 3)

² Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, Bil Banc Seilwaith y DU, Mai 2022

³ Y Pwyllgor Busnes, Amserlen ar gyfer ystyried: Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar Fil Banc Seilwaith y DU, Mehefin 2022

Darpariaethau y mae angen cydsyniad y Senedd yn eu cylch

7. Mae paragraffau 24 i 42 o'r Memorandwm yn nodi asesiad Llywodraeth Cymru ynghylch pa rai o ddarpariaethau'r Bil y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer, sef y Bil cyfan sy'n cynnwys:

- Cymal 1 - diffinio'r banc;
- Cymal 2 - amcanion a gweithgareddau;
- Cymal 3 - blaenoriaethau a chynlluniau strategol;
- Cymal 4 - cyfarwyddiadau;
- Cymal 5 - cymorth ariannol;
- Cymal 6 - cyfrifon ac adroddiadau blynyddol;
- Cymal 7 - cyfarwyddwyr: penodi a deiliadaeth;
- Cymal 8 - dyletswyddau'r banc;
- Cymal 9 - adolygiadau o effeithiolrwydd ac effaith y banc;
- Cymal 10 - dehongli;
- Cymal 11 - rychwant, cychwyn a theitl byr.

8. Fodd bynnag, fel y nodir ym mharagraff 43 o'r Memorandwm, mae Llywodraeth y DU o'r farn mai dim ond ar gyfer cymalau 2 i 5, 8 ac 11 o'r Bil y mae angen cydsyniad deddfwriaethol y Senedd.

9. Mae'r Gweinidog o'r farn bod hon yn "farn gul am gymhwysedd deddfwriaethol"⁴, ac mae'n dweud:

"...mae'n bwysig nodi bod gan y Bil rychwant i'r DU gyfan (yn unol â chymal 11(1) o'r Bil) ac er bod y Banc, sydd ym mherchnogaeth lwyr Trysorlys EM, yn gymwys ac eithrio mewn perthynas â Chymru, at ddibenion penderfynu a oes angen cydsyniad ar gyfer y Bil, y cwestiwn y mae rhaid i'r dadansoddiad

⁴ Llywodraeth Cymru, Memorandwm, paragraff 44

ei ystyried mewn perthynas â phob cymal o'r Bil yw a allai'r Senedd ddeddfu i wneud yr un peth neu rywbeth tebyg mewn perthynas â Chymru. (...)

Nid yw'n glir a yw Ysgrifennydd Economaidd y Trysorlys wedi mabwysiadu'r dull hwn ac mae'n bosibl ei fod wedi mynd ati o ran ei ddadansoddiad o gyfeiriad gwahanol.”⁵

Safbwynt polisi cyfredol Llywodraeth Cymru

10. Mae paragraffau 47 i 52 o'r Memorandwm yn nodi safbwynt polisi cyfredol Llywodraeth Cymru.

11. Dywed y Gweinidog fod yn rhaid i safbwynt Llywodraeth Cymru fod i “[d]iogelu pwerau'r Senedd, tra bo'r Bil fel y mae wedi'i ddrafftio ar hyn o bryd yn bygwth cymwyseddau datganoledig”, ac mae'n mynd ymlaen i ychwanegu:

“Nid yw'r Bil fel y'i cyflwynwyd yn darparu unrhyw rôl i'r Senedd, Gweinidogion Cymru, na swyddogion Llywodraeth Cymru o ran llywodraethiant y Banc, tra'n cadw gweithgareddau penodol ar gyfer y Senedd, y Canghellor a Thrysorlys Ei Mawrhydi, megis y pŵer i Drysorlys Ei Mawrhydi ddiwygio cyfeiriad strategol y Banc gan gynnwys mewn meysydd lle mae cymhwysedd wedi'i ddatganoli heb ymgynghori â'r Senedd na Llywodraeth Cymru.”⁶

12. Mae paragraffau 49 a 52 yn rhoi trosolwg o'r ohebiaeth y mae'r Gweinidog wedi'i hanfon at Ysgrifennydd Economaidd y Trysorlys yn ei annog i “ddiwygio'r Bil er mwyn galluogi'r Senedd a Gweinidogion Cymru i gymryd eu rôl briodol o fewn strwythurau llywodraethiant i sicrhau atebolrwydd democrataidd priodol.”⁷

13. Fel y nodir ym mharagraff 54 o'r Memorandwm, ni all y Gweinidog argymhell a ddylai'r Senedd roi cydsyniad i Lywodraeth y DU. Mae'n nodi:

“Fel y nodir uchod, mae angen cydsyniad deddfwriaethol Senedd Cymru ar gyfer nifer o gymalau yn y Bil. Mae nifer o'r cymalau hyn o bryder cyfansoddiadol i Lywodraeth Cymru. Felly, er gwaethaf rhinweddau rhai o'r cymalau, mae safbwynt terfynol Gweinidogion Cymru ynghylch a ddylid

⁵ Llywodraeth Cymru, Memorandwm, paragraff 45

⁶ Llywodraeth Cymru, Memorandwm, paragraff 47-48

⁷ Llywodraeth Cymru, y Memorandwm, paragraff 52

argymell cydsyniad yn ddarostyngedig i ganlyniad trafodaethau parhaus gyda Llywodraeth y DU ynghylch cyflwyno gwelliannau i'r Bil."

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Llywodraeth Cymru (Memorandwm Rhif 2)

14. Ar 8 Gorffennaf 2022, gosododd y Gweinidog Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Memorandwm Rhif 2) gerbron y Senedd ⁸mewn perthynas â gwelliannau y cytunwyd arnynt yn y Cyfnod Adrodd yn Nhŷ'r Arglwyddi⁹ ar 4 Gorffennaf 2022.

15. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor, Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, y Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Newid Hinsawdd, yr Amgylchedd a Seilwaith gyflwyno adroddiad ar Femorandwm Rhif 2 (a'r Memorandwm) erbyn 17 Tachwedd 2022.¹⁰

Y wybodaeth ddiweddaraf am y sefyllfa ers cyhoeddi'r Memorandwm a'r gwelliannau y mae angen cydsyniad ar eu cyfer.

16. Ym mharagraff 7 o Femorandwm Rhif 2 mae'r Gweinidog yn dweud bod "swyddogion Llywodraeth Cymru wedi gofyn am welliannau sy'n ymwneud â chylch gwaith y banc mewn meysydd sydd wedi'u datganoli i sicrhau bod datganoli'n cael ei barchu, ond hyd yn hyn nid yw Llywodraeth y DU wedi gwneud unrhyw newidiadau o'r fath eto".

17. Mae paragraffau 16 i 29 o Femorandwm Rhif 2 yn nodi'r gwelliannau y cytunwyd arnynt ers gosod y Memorandwm ac y mae Llywodraeth Cymru yn ystyried bod angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer. Mae'r gwelliannau y cytunwyd arnynt yn gwneud newidiadau i gymalau 2 a 9.

18. Mae'r gwelliannau i gymal 2 yn:

- ehangu'r diffiniad o 'seilwaith' ('infrastructure') at ddibenion y Bil;

⁸ Llywodraeth Cymru, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol \(Memorandwm Rhif 2\), Bil Banc Seilwaith y DU](#), Gorffennaf 2022

⁹ [Bil Banc Seilwaith y DU](#), fel y'i diwygiwyd yn y Cyfnod Adrodd

¹⁰ Y Pwyllgor Busnes, [Amserlen ar gyfer ystyried: Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol ar Fil Banc Seilwaith y DU](#), Gorffennaf 2022

- ychwanegu gofyniad llywodraethiant ar gyfer y Banc ac yn ei gwneud yn ofynnol i'r Banc roi sylw i Bapur Gwyn Ffyniant Bro y Llywodraeth wrth arfer ei swyddogaethau.¹¹

19. Mae'r gwelliannau i gymal 9 yn "newid gofynion gweinyddol y Trysorlys". Nodir manylion pellach ym mharagraff 28 o Femorandwm Rhif 2.

20. Ym mharagraffau 30 a 31 o Femorandwm Rhif 2 mae'r Gweinidog yn cadarnhau bod barn Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ill dwy am yr angen i gael cydsyniad yn parhau i fod yr un fath ag a nodir yn y Memorandwm cyntaf.

21. Mae'r Gweinidog hefyd yn dweud y bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i ymgysylltu â Thrysorlys Ei Mawrhydi "er nad oes unrhyw gynnydd wedi'i wneud ar welliannau hyd yma".¹²

22. Daw'r Gweinidog i'r casgliad:

"Mae'r Bil o bryder cyfansoddiadol o hyd i Lywodraeth Cymru. Er gwaethaf rhinweddau rhai o'r cymalau, mae safbwynt terfynol Gweinidogion Cymru ynghylch a ddylid argymhell cydsyniad yn ddarostyngedig i ganlyniad trafodaethau parhaus gyda Llywodraeth y DU ynghylch cyflwyno gwelliannau i'r Bil."¹³

¹¹ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Rhif 2, paragraffau 19, 21 a 23.

¹² Llywodraeth Cymru, Memorandwm Rhif 2, paragraff 33

¹³ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Rhif 2, paragraff 36

2. Ystyriaeth y Pwyllgor

23. Gwnaethom drafod y Memorandwm yn ein cyfarfod ar 4 Gorffennaf 2022.¹⁴ Yn dilyn y cyfarfod hwnnw, gwnaethom ysgrifennu at y Gweinidog ar 8 Gorffennaf gyda chyfres o gwestiynau.¹⁵ Atebodd y Gweinidog ar 22 Gorffennaf.¹⁶ Gwnaethom drafod Memorandwm Rhif 2, a gohebiaeth y Gweinidog, yn ein cyfarfod ar 26 Medi 2022.¹⁷ Cytunwyd ar ein hadroddiad ar y ddau Femorandwm yn ein cyfarfod ar 10 Hydref 2022.¹⁸

Ein barn ni

24. Nodwn asesiad Llywodraeth Cymru fod angen cydsyniad y Senedd ar y Bil cyfan, fel y nodir yn y Memoranda. Rydym yn nodi ymhellach nad yw barn Llywodraeth y DU yn cyd-fynd ag un Llywodraeth Cymru.

Casgliad 1. Rydym yn cytuno ag asesiad Llywodraeth Cymru y dylid gofyn am gydsyniad y Senedd ar gyfer y Bil cyfan.

25. Roedd ein llythyr at y Gweinidog dyddiedig 8 Gorffennaf 2022 yn codi nifer o gwestiynau yn ymwneud â drafftio'r Bil ac yn gofyn am eglurhad ar unrhyw waith rhynglywodraethol a allai fod wedi digwydd yn ystod y cyfnod drafftio hwnnw.

26. Ar 13 Mai 2022, dywedodd datganiad ysgrifenedig y Cwnsler Cyffredinol ar Raglen Ddeddfwriaethol Llywodraeth y DU: "Yn dilyn trafodaethau yng nghyfarfod cyntaf y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar 23 Mawrth, rwyf wedi fy nghalonogi gan y ffaith y cafwyd ymgysylltu cadarnhaol rhwng swyddogion Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru ar nifer o Filiau yn rhaglen ddeddfwriaethol Llywodraeth y DU." Mae Bil Banc Seilwaith y DU yn un o'r 12 o Filiau y tynnir sylw atynt yn y datganiad.

27. O'r herwydd, gwnaethom ofyn i'r Gweinidog gadarnhau bod y Bil yn destun trafodaethau rhynglywodraethol cyn iddo gael ei gyflwyno i Senedd y DU, a chadarnhaodd y Gweinidog fod hyn wedi digwydd yn ei hymateb i ni ar 22 Gorffennaf. Cadarnhaodd y Gweinidog hefyd y "cynhaliwyd deialog rhwng swyddogion Trysorlys ei Mawrhydi a Llywodraeth Cymru drwy gydol y llynedd" a "p[h]arhaodd yr ymgysylltu rhwng swyddogion Llywodraeth Cymru a Thrysorlys ei

¹⁴ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 4 Gorffennaf 2022

¹⁵ Llythyr at y Gweinidog, Cyllid a Llywodraeth Leol, 8 Gorffennaf 2022

¹⁶ Llythyr gan y Gweinidog, Cyllid a Llywodraeth Leol, 22 Gorffennaf 2022

¹⁷ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 26 Medi 2022

¹⁸ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 10 Hydref 2022

Mawrhydi yn 2022 gan fod y Bil wedi'i gynnig i roi'r Banc ar sail statudol".¹⁹ Dywedodd y Gweinidog wrthym fod Llywodraeth Cymru wedi ceisio "dylanwadu'n uniongyrchol ar y modd y drafftwyd y Bil."²⁰

Casgliad 2. Nid yw'n glir i ni pam fod y Bil a gyflwynwyd i Senedd y DU ar 11 Mai 2022 (ac a rannwyd â Llywodraeth Cymru ar ffurf ddrafft ar 14 Ebrill 2022²¹) yn cadw pwerau wrth gefn i'r Canghellor a Thrysorlys Ei Mawrhydi - pwerau a oedd yn sicr o achosi pryder i Lywodraeth Cymru a'r Senedd - o gofio ei bod yn ymddangos bod y ddwy lywodraeth wedi gweithio'n helaeth ar y Bil ers sawl mis. Unwaith eto, ac er gwaethaf diwygiadau i'r peirianwaith rhynglywodraethol, rydym yn parhau i weld methiannau clir mewn gweithio rhynglywodraethol.

28. Rydym yn cydnabod bod y Gweinidog wedi codi pryderon, yn ystod cyfarfod y Pwyllgor Sefydlog Rhyngweinidogol ar Gyllid ar 15 Mehefin 2022 (ar ôl cyflwyno'r Bil), bod y Bil yn cadw'r pwerau hyn i'r Canghellor a Thrysorlys Ei Mawrhydi.²²

Casgliad 3. Mae'n siomedig ei bod yn ymddangos y bu methiant mewn gweithio rhynglywodraethol i'r graddau bod Bil y DU, sydd wedi cael ystyriaeth a mewnbwn gan Lywodraeth Cymru dros gyfnod hir, yn parhau i gynnwys "cymalau... o bryder cyfansoddiadol"²³ wrth iddo gael ei gyflwyno i Senedd y DU. Mae hyn yn golygu nad yw Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa i argymhell, yn y memoranda cydsyniad deddfwriaethol a osodwyd gerbron y Senedd, y dylid rhoi cydsyniad i'r darpariaethau perthnasol yn y Bil.

29. Yn ei lythyr atom ar 4 Awst 2022²⁴, dywedodd Mick Antoniw AS, y Cwnsler Cyffredinol a Gweinidog y Cyfansoddiad, fod y broses ffurfiol o ddatrys anghydfodau (sy'n rhan o'r peirianwaith rhynglywodraethol diwygiedig) "yn parhau i fod yn ddewis sydd ar gael inni a byddwn yn ystyried defnyddio'r broses yn ofalus, fel dewis olaf, os yw pob llwybr arall wedi'i ddihysbyddu."

Argymhelliad 1. Byddem yn croesawu eglurder ynghylch pam nad yw achosion o fethiannau mewn gweithio rhynglywodraethol, fel y dangosir mewn perthynas â'r Bil hwn, yn cael eu

¹⁹ Lythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 22 Gorffennaf 2022, ymateb i gwestiwn 1

²⁰ Lythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 22 Gorffennaf 2022, ymateb i gwestiwn 3

²¹ Lythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 22 Gorffennaf 2022, ymateb i gwestiwn 2

²² Lythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 22 Gorffennaf 2022, ymateb i gwestiwn 1

²³ Llywodraeth Cymru, Memorandwm, paragraff 54

²⁴ Lythyr gan y Cwnsler Cyffredinol, 4 Awst 2022

huwchgyfeirio i lefelau uwch yn y strwythurau rhynglywodraethol, gan gynnwys y gweithdrefnau datrys anghydfodau diwygiedig.

30. Gwnaethom ofyn hefyd i'r Gweinidog gadarnhau pa welliannau penodol y mae hi wedi gofyn amdanynt i wyneb y Bil er mwyn "galluogi'r Senedd a Gweinidogion Cymru i gymryd eu rôl briodol o fewn strwythurau llywodraethiant".

31. Yn ein barn ni, nid yw datganiad y Gweinidog y bydd "manyllion penodol y gwelliannau yn destun trafodaethau parhaus â Llywodraeth y DU a byddaf yn rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Senedd am ganlyniad y trafodaethau hynny fel y bo'n briodol maes o law", yn ddefnyddiol i Aelodau o'r Senedd sy'n ceisio ymgymryd â rôl graffu ddifrifol a phwysig yn ôl amserlen benodol o fewn y broses cydsyniad deddfwriaethol.

32. At hynny, mae'n parhau i fod yn aneglur a yw Llywodraeth Cymru yn mynd ar drywydd gwelliannau i wyneb y Bil a fyddai'n diogelu rôl i Weinidogion Cymru a'r Senedd. Gwnaethom ofyn yn benodol i'r Gweinidog a oedd hi wedi gofyn am welliannau i'r Bil a fyddai'n:

- i. rhoi pwerau deddfwriaethol dirprwyedig uniongyrchol cyfatebol i Weinidogion Cymru, gan olygu y byddai'r Senedd yn gyfrifol am graffu ar y broses o arfer y pwerau hynny;
- ii. rhoi rôl ymgynghorol i Weinidogion Cymru cyn i Weinidogion y DU arfer eu pwerau dirprwyedig, sy'n golygu na fyddai rôl i'r Senedd o ran craffu ar y broses o arfer y pwerau hynny.

33. Ein barn yw bod angen eglurder ynghylch dau fater o ran ymateb y Gweinidog²⁵ i'r cwestiynau hyn, fel a ganlyn.

Argymhelliad 2. Dylai'r Gweinidog egluro, cyn gynted â phosibl, a chyn dadl y Senedd ar y cynnig cydsyniad deddfwriaethol perthnasol, yr hyn a olygir gan ei datganiad bod Llywodraeth Cymru yn parhau "i ddadlau y dylai Senedd a Llywodraeth Cymru, ill dwy, arfer pwerau sy'n gyfwerth â phwerau'r sefydliadau cyfatebol ar lefel y DU".

Argymhelliad 3. Nid yw'r ffaith bod y Gweinidog yn "ceisio consesiynau i'r Bil" sy'n adlewyrchu egwyddorion Cabinet Llywodraeth Cymru ar Filiau'r DU yr un peth â gofyn am welliannau testunol i wyneb y deddfwriaeth. Dylai'r Gweinidog egluro a chadarnhau:

²⁵ Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 22 Gorffennaf 2022, ymateb i gwestiwn 5

- os nad yw'r 'consesiynau' y gofynnir amdanynt yn welliannau i wyneb y Bil;
- os felly, pa 'gonsesiynau' y gofynnir amdanynt a sut y cânt eu darparu.

34. Yn olaf, rydym eto²⁶ wedi nodi dewis diddorol o eiriau a ddefnyddiwyd ym mharagraff 7 o Femorandwm Rhif 2 sy'n nodi bod "swyddogion Llywodraeth Cymru wedi gofyn am welliannau". Er ein bod yn cydnabod bod swyddogion y Llywodraeth yn rhoi cyngor angenrheidiol a gofynnol i Weinidogion Cymru, dylai unrhyw drafodaethau a phenderfyniadau terfynol o'r fath gael eu gwneud gan Weinidogion Cymru eu hunain, a byddem yn disgwyl i hyn gael ei wneud yn glir. At hynny, os nad yw trafodaethau rhwng swyddogion a'i gilydd yn ymddangos yn ffordd lwyddiannus o ddatrys materion mewn modd amserol, byddem yn disgwyl i Lywodraeth Cymru sicrhau mwy o drafodaethau ar lefel Gweinidogion er mwyn dangos yn llwyr ei bod yn ymrwymo i "ddiogelu pwerau'r Senedd"²⁷.

²⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Memorandwm Rhif 2 a Memorandwm Rhif 3) Llywodraeth Cymru ar y Bil Iechyd a Gofal, Chwefror 2022, paragraff 104

²⁷ Llywodraeth Cymru, y Memorandwm, paragraff 47
