

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

Tachwedd 2022

## Cyflwyniad

1. Ar 29 Medi 2022, gosododd Llywodraeth Cymru Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar Fil Protocol Gogledd Iwerddon (y "Bil") gerbron y Senedd. Cyfeiriodd y Pwyllgor Busnes y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol at Bwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, y Pwyllgor Diwylliant, Cyfathrebu, y Gymraeg, Chwaraeon a Chysylltiadau Rhyngwladol, a'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar 4 Hydref 2022, gyda dyddiad cau ar gyfer cyflwyno adroddiad ar 7 Tachwedd 2022.

2. Gan fod y Memorandwm hwn wedi cael ei gyfeirio at dri Phwyllgor, bydd yr adroddiad hwn yn canolbwyntio ar elfennau'r Memorandwm sy'n dod o fewn cylch gwaith y Pwyllgor hwn. Yn benodol, yr economi a masnach ryngwladol.

## Cefndir y Bil

3. Cyflwynwyd y Bil yn Nhŷ'r Cyffredin ar 13 Mehefin 2022. Caiff ei noddi gan y Swyddfa Dramor, y Gymanwlad a Datblygu. Nodir yn y teitl hir mai nod y Bil yw: *"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"*.

## Amseriad y Memorandwm a'r dyddiad cau ar gyfer cyflwyno adroddiad

4. Gosodwyd y Memorandwm dros 15 wythnos ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno. O dan Reol Sefydlog 29.2(1), rhaid i i Femorandwm gael ei osod dim mwy na phythefnos 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 yn nodi:



*"[...] o ystyried absenoldeb llwyr ymgysylltu ystyrlon 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.** Ysgrifennodd Delyth Jewell AS, Cadeirydd y Pwyllgor Diwylliant, Cyfathrebu, y Gymraeg, Chwaraeon a Chysylltiadau Rhyngwladol at y Llywydd yn ei rôl fel Cadeirydd y Pwyllgor Busnes, i ofyn am estyniad ar y dyddiad cau ar gyfer cyflwyno adroddiad i roi mwy o amser i'r Pwyllgor glywed tystiolaeth gan Weinidog ar y mater. Fodd bynnag, ymatebodd y Llywydd ar 25 Hydref yn nodi:

*Gwaetha'r modd, ar y sail bod dadl ar y cynnig cydsyniad deddfwriaethol wedi'i threfnu gan y Llywodraeth yn y Cyfarfod Llawn ar 8 Tachwedd o ganlyniad i'r amserlen ar gyfer y Bil yn San Steffan, daeth y Pwyllgor Busnes i'r casgliad nad yw'n bosibl ymestyn y terfyn amser ar gyfer cyflwyno adroddiad ar hyn o bryd y tu hwnt i 7 Tachwedd. Fodd bynnag, nododd y Trefnydd, pe bai'r amserlen ar gyfer y Bil yn Senedd y DU yn newid, y byddai'r Llywodraeth yn fodlon ailedrych ar yr amserlen ar gyfer cynnal gwaith craffu ar y cynnig cydsyniad deddfwriaethol.*

## Trosolwg o'r Bil

**6.** Mae'r Protocol ar Iwerddon a Gogledd Iwerddon yn rhan o Gytundeb Ymadael y DU-UE. Mae'r Memorandwm yn disgrifio'r protocol fel un sy'n nodi "trefniadau unigryw ar gyfer Gogledd Iwerddon, gyda'r bwriad o ddiogelu Cytundeb (Dydd Gwener y Groglith) Belfast, er mwyn sicrhau na fydd ffin galed ar ynys Iwerddon, i alluogi busnesau yng Ngogledd Iwerddon i barhau i gael mynediad dirwystr at ei marchnadoedd mwyaf pwysig ac i roi ar waith y mesurau diogelu sydd eu hangen ar gyfer Marchnad Sengl yr UE."

**7.** Mae'r Memorandwm yn nodi mai amcan polisi datganedig Llywodraeth y DU ar gyfer y Bil yw i "ddatrys problemau sy'n deillio o'r Protocol sy'n cynnwys, yng ngeiriau Llywodraeth y DU, "trade disruption and diversion, significant costs and bureaucracy for traders and areas where people in Northern Ireland have not been able to benefit fully from the same advantages as those in the rest of the United Kingdom"". Yn nodiadau esboniadol Llywodraeth y DU ar y Bil, nodir:

*"The purpose of the Bill is to provide Ministers with the power to make changes to the operation of the Northern Ireland Protocol in domestic law which protect the Belfast (Good Friday) Agreement and to safeguard peace and stability in Northern Ireland."*

**8.** Mae'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn nodi bod Llywodraeth y DU wedi bod yn mynnu ers 2020 bod y Protocol yn creu rhwystrau annerbyniol i fasnachu o fewn marchnad fewnol y DU, ac mae wedi bod yn ceisio newidiadau. Mae'r Memorandwm yn mynd ymlaen i nodi nad oedd yr UE yn cytuno â safbwynt Llywodraeth y DU a chyhoeddodd ei chynigion ei hun i leihau lefel y gwiriadau a'r rheolaethau, yn ddarostyngedig i nifer o amodau a mesurau diogelu. Er gwaethaf eu gwahaniaethau, mae'r DU a'r UE yn cytuno bod y Protocol wedi arwain at broblemau yng Ngogledd Iwerddon a'u bod am ddatrys y sefyllfa.

## **Y darpariaethau y mae angen cydsyniad ar eu cyfer**

**9.** Mae Nodiadau Esboniadol y Bil yn cynnwys tabl sy'n nodi'r darpariaethau y mae Llywodraeth y DU yn ystyried bod angen cydsyniad y Senedd arnynt. Mae'r tabl yn nodi bod angen cydsyniad y Senedd mewn perthynas â chymalau 2-5, 9, 13-16, 19 a 21-22.

**10.** Yn y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, mae Llywodraeth Cymru yn cytuno bod angen cydsyniad ar gyfer y cymalau a nodir uchod. Mae'r Memorandwm yn nodi hefyd mai barn Llywodraeth Cymru yw bod angen cydsyniad ar gyfer cymalau 6-8, 10-12, 17-18, 20 a 23-26. Canlyniad hyn yw bod Llywodraeth Cymru o'r farn bod angen cydsyniad ar gyfer pob cymal yn y Bil heblaw am gymal 1 (darpariaeth trosolwg nad yw'n weithredol). Mae Gwasanaethau Cyfreithiol y Senedd o'r farn bod angen cydsyniad ar gyfer pob cymal yn y Bil, ar wahân i gymalau 1 a 12 (sy'n ymwneud â'r drefn o ran rheoli cymorthdaliadau yng Ngogledd Iwerddon).

**11.** Fel y nodwyd uchod, mae'r Memorandwm hwn yn cael ei ystyried gan dri Phwyllgor ac o'r herwydd bydd yr adroddiad hwn yn canolbwyntio ar y cymalau sy'n ymwneud â'r economi a masnach. Ceir crynodeb byr o'r darpariaethau hynny isod.

**12.** Mae Cymal 4 yn datgymhwyso gofynion y Protocol ar gyfer symudiad nwyddau a thollau i Ogledd Iwerddon ac yn rhoi pwerau i Weinidogion y DU newid y dull hwn.

**13.** Mae Cymal 5 yn grymuso Gweinidogion y DU i ddeddfu ar gyfer rheolau symudiad nwyddau newydd.

**14.** Mae Cymal 6 yn grymuso Cyllid a Thollau EF a'r Trysorlys i wneud cyfreithiau newydd yn ymwneud â materion tollau.

**15.** Mae Cymalau 7-11 yn sefydlu rheolau newydd ar gyfer rheoleiddio nwyddau. Maent yn gwneud y canlynol:

- darparu'r opsiwn i ddewis rhwng cydymffurfio â chyfundrefnau'r DU neu'r UE, neu'r ddau (llwybrau gwyrdd neu goch fel y cyfeirir atynt gan Lywodraeth y DU);
- datgymhwysu'r Protocol pan fo'n gwrthdaro â'r gyfundrefn ddeuol reoleiddiol newydd hon;
- rhoi pwerau newydd i Weinidogion i ddeddfu ar gyfer rheoleiddio nwyddau mewn cysylltiad â'r Protocol;
- diffinio 'rheoleiddio nwyddau' yn fras ac yn rhoi pwerau i Weinidogion newid y diffiniad hwn.

## Goblygiadau ariannol

**16.** Mae'r Memorandwm yn dweud y bydd gweithredu'r Bil yn effeithio ar borthladdoedd Cymru sy'n gweithredu yn uniongyrchol ar y cyd â phorthladdoedd Gogledd Iwerddon. Fodd bynnag, mae'n dweud na wyddys beth fydd y goblygiadau o ran hyn.

**17.** Mae'r Memorandwm yn nodi y bydd *"goblygiadau ariannol i Lywodraeth Cymru o ran darparu adnoddau ac ymateb i'r trefniadau newydd ar gyfer gwirio nwyddau."* Aiff ymlaen i ddweud mai dim ond wrth i swyddogaethau'r Bil ddechrau dod yn weithredol y bydd y costau hyn yn dod i'r amlwg ac mae hyn yn destun pryder i Lywodraeth Cymru os bydd goblygiad ariannol y bydd angen darparu adnoddau ar ei gyfer drwy gyllid arferol Llywodraeth Cymru.

**18.** Mae'r Memorandwm hefyd yn nodi y caiff Awdurdodau Datganoledig (sy'n cynnwys Gweinidogion Cymru) fynd i wariant o dan Gymal 21 o'r Bil at ddibenion paratoi *"ar gyfer unrhyw beth y caiff rheoliadau o dan y Bil wneud darpariaeth yn ei gylch"*, neu mewn cysylltiad â hynny.

## Safbwynt Llywodraeth Cymru ar y Bil a chydsyniad deddfwriaethol

**19.** Mae'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn argymhell bod y Senedd yn peidio â chydsynio i'r Bil am sawl rheswm.

**20.** Nododd Llywodraeth Cymru ei hanniddigrwydd ynghylch y Bil mewn datganiad ysgrifenedig a gyhoeddwyd ar 29 Medi 2022 ac yn y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol. Yn y datganiad ysgrifenedig dywedodd Gweinidog yr Economi: *"Cyflwynwyd y Bil heb unrhyw ymgysylltu ymlaen llaw â'r Llywodraethau Datganoledig ac mae'n cynnwys darpariaethau sy'n*

*sbarduno'r broses cydsyniad deddfwriaethol.*" Mae'r Memorandwm a'r datganiad ysgrifenedig ill dau yn codi pryderon am *"resymeg sylfaenol y Bil"*.

**21.** Yn ôl y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, mae 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, os bydd Llywodraeth y DU yn bwrw ymlaen â'r Bil, *"y byddai risg o ddwysáu mesurau gan yr Undeb Ewropeaidd ynghyd â rhyfel masnach o bosibl"* ac nad yw hyn *"er lles busnesau a phobl Cymru sy'n dibynnu ar fasnach â'r UE"*.

**22.** Mae'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn argymhell atal cydsyniad ar y sail bod llawer o'r pwerau i wneud rheoliadau yn y Bil *"mor eang nad yw eu diben yn glir mewn gwirionedd"* ac ystyr hyn yw *"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"*.

**23.** Mae'r Memorandwm yn nodi hefyd fod Llywodraeth Cymru *"yn anfodlon argymhell cydsynio i Fil sydd â'r potensial i dorri cyfraith ryngwladol"*. Yn y cyd-destun hwn, yr achos honedig o dorri cyfraith ryngwladol yw peidio â bodloni rhwymedigaethau rhyngwladol y cytunwyd arnynt yn y Cytundeb Ymadael a deddfwriaeth gysylltiedig.

**24.** Cyhoeddodd Llywodraeth y DU bapur safbwynt cyfreithiol ar 13 Mehefin 2022 yn dadlau y byddai modd cyfiawnhau unrhyw achos o'r fath o beidio â bodloni o dan yr athrawiaeth *'rheidrwydd'* o dan gyfraith ryngwladol. Mae'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn disgrifio'r posibilrwydd hwn fel *"annhebygol"* ac yn sôn am ysgolheigion sydd wedi nodi bod amddiffyniad rheidrwydd Llywodraeth y DU ar gyfer torri rhwymedigaethau rhyngwladol *"yn wan."*

**25.** Yn gysylltiedig â'r achos posibl o dorri cyfraith ryngwladol honedig a nodir yn y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, mae Llywodraeth Cymru yn codi pryderon y gallai argymhell cydsynio i'r Bil hwn godi cwestiynau ynghylch eu hymrwymiad i God y Gweinidogion, sy'n dweud:

*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.*

## Pwerau dirprwyedig

**26.** Mae cymal 22 yn nodi natur a chwmpas y pwerau dirprwyedig a roddir gan y Bil:

- Mae is-adran (1) yn cadarnhau y caiff rheoliadau o dan y Bil hwn wneud unrhyw ddarpariaeth y gellir ei gwneud gan Ddeddf Seneddol; mae hyn yn cynnwys diwygio'r Bil hwn neu wneud darpariaeth ôl-weithredol.
- Mae is-adran (2) yn rhoi enghreifftiau pellach nad ydynt yn gynhwysfawr o ba reoliadau o dan y Bil hwn a gaiff ei wneud, gan gynnwys gwneud darpariaeth er gwaethaf cydnawsedd y ddarpariaeth honno â'r Protocol neu unrhyw ran arall o'r Cytundeb Ymadael.

**27.** Fel y'i drafftwyd, nid yw'r Bil yn rhoi pwerau dirprwyedig i Weinidogion Cymru yn uniongyrchol. Mae Cymal 22(6) yn darparu y gellid dirprwyo pwerau os bydd Gweinidog y Goron yn penderfynu gwneud hynny drwy reoliadau.

**28.** Mae'r cwmpas i Lywodraeth Cymru neu'r Senedd gymryd rhan mewn gwaith craffu ar unrhyw bwerau dirprwyedig yn gyfyngedig iawn. Nid yw'r Bil ar hyn o bryd yn rhoi unrhyw bŵer feto i Weinidogion Cymru os bydd Gweinidog y Goron yn penderfynu arfer ei bŵer dirprwyedig yn unig. Nid yw'r Bil ychwaith yn rhoi rôl warantedig i'r Senedd o ran craffu ar reoliadau yn y dyfodol oni bai bod Gweinidog y Goron yn penderfynu caniatáu craffu o'r fath.

## Safbwynt y Pwyllgor

**29.** Trafododd y Pwyllgor y Memorandwm hwn yn ei gyfarfod ar 27 Hydref 2022. Cyflwynwyd y Bil yn Senedd y DU ar 13 Mehefin, fodd bynnag ni drosglwyddwyd y Memorandwm i'r Pwyllgor hwn tan 4 Hydref 2022, gyda dyddiad cau ar gyfer cyflwyno adroddiad ar 7 Tachwedd. Rhoddodd hyn lai na phedair wythnos eistedd i'r Pwyllgor ystyried y Bil. O'r herwydd nid oedd yr amserlen ar gyfer craffu ar y Memorandwm hwn yn rhoi digon o amser i'r Aelodau drefnu a chlywed tystiolaeth ar y mater, felly mae'r Pwyllgor yn gyfyngedig o ran y casgliadau y gall eu gwneud.

**30.** Mae'r Aelodau hefyd yn ei chael hi'n anodd dod i gasgliadau cadarn gan fod y Bil ei hun yn creu ansicrwydd. Mae'r Bil fel y'i cyflwynwyd yn caniatáu i Weinidogion Llywodraeth y DU wneud newidiadau amhenodol yn y dyfodol i weithrediad y Protocol mewn cyfraith ddomestig. Yn hynny o beth, mae'n amhosibl i Aelodau ddod i gasgliadau am effaith y Bil hwn ar fasnach Cymru neu economi Cymru.

**31.** Mae'r Aelodau yn pryderu ynghylch goblygiadau ariannol y Bil. Mae'r Memorandwm yn nodi y bydd y Bil yn creu costau amhenodol ychwanegol, yn enwedig o ran porthladdoedd

Cymru. Mae'r Aelodau'n rhannu pryder Llywodraeth Cymru nad yw'r lefel o gostau ychwanegol yn hysbys, na sut y bydd eu baich yn disgyn.

**32.** Er nad yw'r Aelodau wedi cael digon o amser i gymryd y dystiolaeth y byddai ei hangen arnynt er mwyn asesu effaith bosibl y Bil yn llawn, mae'r Pwyllgor o'r farn bod cadw perthynas fasnachu dda rhwng y DU, Iwerddon a gweddill yr UE yn bwysig i economi Cymru. O'r herwydd roedd yr Aelodau yn bryderus o weld rhybuddion ynghylch "*rhyfel masnach*" yn natganiad ysgrifenedig Llywodraeth Cymru ar y Bil. Mae'r Aelodau'n credu'n gryf fod yn rhaid i bawb sy'n rhan o'r trafodaethau ynghylch y Protocol weithio'n galed i osgoi'r canlyniad hwnnw a cheisio canfod ar frys ddatrysiad wedi'i negodi. Rydym yn nodi bod hyn wedi'i ddisgrifio fel yr opsiwn a ffefrir ar gyfer y DU a'r UE.

**Casgliad 1.** Byddai'r Bil, os caiff ei ddeddfu, yn arwain at newidiadau i weithrediad y Protocol mewn cyfraith ddomestig ac yn galluogi Gweinidogion y DU neu Weinidogion Cymru i wneud newidiadau yn y dyfodol nad ydynt yn hysbys ar hyn o bryd. Am y rheswm hwn, ni all yr Aelodau ddod i gasgliadau am effaith lawn y Bil hwn ar economi Cymru. Dylai Llywodraeth y DU ddarparu eglurder ynghylch defnydd arfaethedig y pwerau a roddir i Weinidogion o dan y Bil hwn i'n helpu i ddeall ei effaith bosibl.

**Casgliad 2.** Mae Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru yn nodi y bydd y Bil yn creu costau anhysbys, yn enwedig o ran porthladdoedd Cymru, ac nad yw'n hysbys sut y caiff y rhain eu hariannu. Mae'r Aelodau yn rhannu pryderon Llywodraeth Cymru yn hyn o beth. Dylai Llywodraeth y DU roi eglurder ar effaith ariannol y Bil hwn, gan gynnwys cadarnhau a fyddai Llywodraeth Cymru yn cael cyllid ychwanegol ar gyfer gweithredu ei ofynion neu os byddai disgwyl iddynt ariannu hyn o gyllidebau presennol.

**Casgliad 3.** Mae'r Aelodau'n annog pawb sydd ynghlwm i geisio negodi ateb ar fyrder i'r materion a godwyd gan y Protocol. . .

**Casgliad 4.** Gosodwyd Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru yn y Senedd 15 wythnos ar ôl i'r Bil gael ei gyflwyno yn Senedd y DU ar 13 Mehefin 2022. Cafodd ei drosglwyddo i gylch gwaith y Pwyllgor hwn ar 4 Hydref 2022, gyda dyddiad cau ar gyfer cyflwyno adroddiad ar 7 Tachwedd 2022, lai na phedair wythnos eistedd yn ddiweddarach. Er bod yr Aelodau yn deall bod angen i Lywodraeth Cymru ystyried y Bil yn drylwyr, canlyniad yr oedi hyn yw bod gan y Senedd amserlen gyfyngedig iawn i ystyried y Bil yn llawn. O ganlyniad i hynny, nid oedd gan y Pwyllgor ddigon o amser i glywed tystiolaeth ac argymhell a ddylai'r Senedd dderbyn ynteu wrthod Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer Bil Protocol Gogledd Iwerddon.