Senedd Cymru
Y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Thai

Adroddiad ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer y Bil Ardrethu Annomestig

22 Mehefin 2023

1. Y cefndir

1. Ar 11 Ebrill 2023, gosododd y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol ("y Gweinidog") Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ("y Memorandwm") ar y Bil Ardrethu Annomestig ("y Bil") gerbron y Senedd.

2. Ar 25 Ebrill 2023, cyfeiriodd y Pwyllgor Busnes y Memorandwm at y Pwyllgor Llywodraeth Leol a Thai ("y Pwyllgor"), Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, y Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, i'w ystyried, gan nodi y dylid cyflwyno adroddiad arno erbyn 22 Mehefin 2023.

3. Ysgrifennodd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad at y Gweinidog ar 18 Mai i ofyn am ragor o wybodaeth am y Memorandwm.

4. Gwnaethom drafod y Memorandwm a'r llythyr oddi wrth y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad yn ein cyfarfod ar 24 Mai. Gwnaethom drafod ymateb y Gweinidog i'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad a gohebiaeth rhwng y Pwyllgor Cyllid a'r Gweinidog yn ein cyfarfod ar 15 Mehefin.

2. Y Memorandwm

5. Mae paragraffau 3 i 12 o'r Memorandwm yn rhoi crynodeb o'r Bil a'i amcanion polisi. Mae paragraffau 48 a 49 yn nodi safbwynt Llywodraeth y DU ar yr angen am gydsyniad.

6. Mae paragraff 5 o'r Memorandwm yn nodi casgliad Llywodraeth Cymru mai'r "dewis gorau yw gwneud rhai darpariaethau ar gyfer Cymru yn y Bil" ac mae'n rhoi rhesymau ym mharagraffau 50 i 64 o'r Memorandwm.

3. Y darpariaethau y mae angen cydsyniad ar eu cyfer

Y Memorandwm

7. Mae ardrethi annomestig yn fater datganoledig yng Nghymru. Mae trethi lleol i ariannu gwariant awdurdodau lleol (er enghraifft y dreth gyngor ac ardrethi annomestig) yn eithriad i'r materion a gedwir yn ôl o ran polisi cyllidol, economaidd ac ariannol yn Atodlen 7A i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Ystyr hyn yw bod gan y Senedd gymhwysedd i basio deddfwriaeth sylfaenol ar bwnc ardrethi annomestig.

8. Mae cymalau 1, 3, 10 i 13, 15, 17 a 19 o'r Bil a'r Atodlen yn gwneud darpariaeth sy'n ymwneud ag ardrethi annomestig. Mae Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru yn darparu bod angen cydsyniad ar gyfer y cymalau hyn a'r Atodlen, oherwydd eu bod yn gwneud darpariaeth at ddiben o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, yn enwedig ym maes ardrethi annomestig.

Cymal 1

9. Mae cymal 1 yn cyflwyno dau ryddhad ardrethi annomestig newydd a fydd yn gymwys mewn perthynas â hereditamentau a feddiennir ar restrau lleol a leolir yng Nghymru a Lloegr, sef "rhyddhad ardrethi gwelliannau" a "rhyddhad ardrethi rhwydweithiau gwresogi". Mae cymal 1 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i ragnodi ystyr "gwaith gwella cymwys" a "rhwydwaith gwresogi", a bydd rheoliadau o'r fath yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Caiff Gweinidogion Cymru ymestyn y cyfnod y bydd y rhyddhadau newydd yn gymwys ac mae'r rheoliadau hyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol gyda drafft yn cael ei osod gerbron Senedd Cymru.

Cymal 3

10. Mae cymal 3 yn cyflwyno rhyddhad ardrethi i elusennau a rhyddhad ardrethi gwelliannau ar gyfer hereditamentau cymwys ar restrau canolog Cymru a Lloegr. Bydd Gweinidogion Cymru yn rhagnodi ystyr "gwaith gwella cymwys" drwy reoliadau, o dan y weithdrefn negyddol. Bydd y pŵer i ymestyn y cyfnod y bydd y rhyddhad hwn ar gael yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, gyda drafft yn cael ei osod gerbron Senedd Cymru.

Cymal 13 a pharagraffau 49(c) a 50 yn Rhan 4 o'r Atodlen

11. Rhoddir pwerau gwneud rheoliadau i Gomisiynwyr Cyllid a Thollau Ei Fawrhydi yng nghymal 13(2), mewn perthynas â Chymru a Lloegr. Mae cymal 13(2) yn cyflwyno dyletswydd newydd i dalwyr ardrethi ddarparu gwybodaeth i CThEF, fel rhan o'r diwygiadau i Ddigideiddio Ardrethi Busnes (DBR). Mae cymalau 13(4) a (6) yn cyflwyno cosbau mewn cysylltiad â'r ddyletswydd, a phroses apelio. Caiff Comisiynwyr CThEF ddiwygio'r diffiniad o "gyfeirnod talwr ardrethi" ym mharagraff 4F(1) o Atodlen 9 i Ddeddf 1988, a chânt hefyd ddarparu nad yw'r ddyletswydd newydd yn gymwys i berson(au) penodol. Mae cymal 13(2) yn darparu bod yn rhaid i Gomisiynwyr CThEF ymgynghori â Gweinidogion Cymru cyn gwneud rheoliadau, i'r graddau y mae'r rheoliadau'n gwneud darpariaeth mewn perthynas â Chymru.

12. Mae paragraffau 49(c) a 50 yn Rhan 4 o'r Atodlen yn darparu y caiff Comisiynwyr CThEF wneud darpariaeth mewn perthynas â hysbysiadau a gyflwynir o dan baragraff 5ZA (cosbau), neu y cânt newid swm unrhyw gosb o dan y paragraff hwnnw. Rhaid i Gomisiynwyr CThEF ymgynghori â Gweinidogion Cymru cyn gwneud rheoliadau o'r fath.

13. Mae'r Memorandwm yn disgrifio'r darpariaethau hyn fel "darpariaethau gweinyddol i sicrhau y gall CThEF gynnal y Rhaglen Digideiddio Ardrethi Busnes yn effeithiol." Mae paragraffau 45 i 47 o'r Memorandwm yn cydnabod bod y Bil yn cynnwys pwerau dirprwyedig cyfyngedig mewn perthynas â chymal 13 o'r Bil a Rhan 4 o'r Atodlen. Mae Llywodraeth Cymru yn dyfynnu "nid oedd digon o amser cyn i'r Bil gael ei gyflwyno" fel y rheswm pam na ellid dod i gytundeb pendant ynghylch yr hyn a fyddai'n briodol o ran dirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru mewn perthynas â chymal 13 a Rhan 4 o'r Atodlen.

> *"47. Mae Llywodraeth Cymru yn parhau i ymgysylltu â Llywodraeth y DU ynghylch yr hyn a fyddai'n briodol o ran dirprwyo pwerau, ac mae disgwyl trafodaethau pellach am y pwerau penodol hyn wrth i'r Bil fynd rhagddo."*

14. Wrth ymateb i lythyr y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, nododd y Gweinidog fel a ganlyn:

> *"Gallaf gadarnhau bod ein trafodaethau gyda Llywodraeth y DU ar y mater hwn wedi dod i ben yn ystod taith y Bil drwy Dŷ'r Cyffredin. Nid oes angen unrhyw welliannau i'r Bil o ganlyniad i'r trafodaethau hynny. Bwriad Llywodraeth Cymru yw cefnogi'r darpariaethau yn y Bil a estynnwyd i Gymru yn eu cyfanrwydd."*

Cymal 15

15. Mae cymal 15 yn diwygio’r weithdrefn ar gyfer pwerau gwneud rheoliadau penodol sydd eisoes wedi’u rhoi i Weinidogion Cymru yn Atodlen 7 i Ddeddf 1988, o’r weithdrefn gadarnhaol ‘gwnaed’ i’r weithdrefn gadarnhaol ddrafft. Roedd Deddf Llywodraeth Leol ac Etholiadau (Cymru) 2021 (“Deddf 2021”) yn mewnosod is-baragraffau 13A i 13C ym mharagraff 5 o Atodlen 7 i Ddeddf 1988 mewn perthynas â Chymru. Mae is-baragraff 13A yn rhoi pwerau gwneud rheoliadau i Weinidogion Cymru i newid y dull ar gyfer cyfrifo’r lluosydd ardrethi annomestig ar gyfer pob blwyddyn ariannol. Mae paragraff 3(d) o gymal 15 o’r Bil yn diwygio is-baragraff 13C drwy newid y weithdrefn gadarnhaol ‘gwnaed’ a oedd yn gymwys i reoliadau o’r fath i’r weithdrefn gadarnhaol ddrafft. Nid yw’r Memorandwm a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru yn egluro’n fanwl pam y mae’n ceisio newid y weithdrefn ar gyfer y pŵer i wneud rheoliadau, a hynny ychydig dros ddwy flynedd ers i Ddeddf 2021 gael Cydsyniad Brenhinol.

16. Rhoddodd y Gweinidog ragor o wybodaeth mewn ymateb i’r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a’r Cyfansoddiad:

> *“Mae'r pŵer perthnasol i wneud rheoliadau yn caniatáu i Weinidogion Cymru amnewid effaith y Mynegai Prisiau Defnyddwyr ar osod y lluosydd ardrethi annomestig. Mae'r pŵer hwn wedi'i arfer yn flynyddol yn ystod y blynyddoedd diwethaf, i rewi'r lluosydd, fel rhan o'r pecyn cymorth a ddarparwyd i drethdalwyr yn ystod y pandemig ac yn sgil y pwysau economaidd dilynol. Gan fod y penderfyniadau polisi ac ariannu cysylltiedig yn rhan o Gyllideb Ddrafft Llywodraeth Cymru, a gyhoeddir ym mis Rhagfyr bob blwyddyn, mae'r cyfyngiadau amseru y mae'r gweithdrefnau presennol yn eu gosod ar arfer y pŵer hwn, gan gynnwys y rhyngweithio ag ystyriaeth y Senedd o'r adroddiad cyllid llywodraeth leol, wedi bod yn her ymarferol. Mewn rhai blynyddoedd mae hyn wedi cael effaith negyddol ar yr amser sydd ar gael ar gyfer gwaith craffu'r Senedd ar y ddeddfwriaeth, wrth i'r adroddiadau cyllid llywodraeth leol gael eu hystyried yn gymharol fuan ar ôl cyhoeddi'r Gyllideb Ddrafft.*
>
> *Mae Cymal 15(3)(d) yn dileu'r dyddiad terfynol presennol (cyn 1 Mawrth neu cyn i'r Senedd gymeradwyo'r adroddiad cyllid llywodraeth leol, pa un bynnag yw'r cynharaf) ar gyfer cymeradwyo'r rheoliadau gan y Senedd ac yn sicrhau bod drafft o'r rheoliadau yn destun craffu gan y Senedd cyn iddynt gael eu gwneud. Felly, nid wyf yn ystyried bod newid y weithdrefn o'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' i'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft yn israddio'r gwaith*

craffu. Os rhywbeth, yn ogystal â chael gwared ar gyfyngiadau amseru diangen, bydd yn helpu i sicrhau bod gan y Senedd amser priodol i graffu ar y rheoliadau.

Mae cymal 15(4) yn dileu'r cyfyngiad presennol ar pryd y gellir cyfrifo a chadarnhau'r lluosydd ar gyfer awdurdodau bilio. Bydd hyn yn sicrhau y gellir rhoi eglurder i awdurdodau bilio a thalwyr ardrethi yng Nghymru cyn gynted â phosibl ac na fyddant o dan anfantais o'u cymharu â'r rhai yn Lloegr oherwydd cyfyngiadau gweithdrefnol nad ydynt yn cryfhau'r craffu (ac a allai gyfyngu arno mewn rhai amgylchiadau).

Gyda'i gilydd, bydd y newidiadau hyn yn sicrhau bod gan y Senedd gyfle cyson i graffu cyn gwneud rheoliadau, ac yn lleihau'r risg o oedi cyn anfon biliau ardrethi annomestig. Bydd hyn o fudd i awdurdodau lleol ac i dalwyr ardrethi yng Nghymru."

Cymal 17

17. Mae cymal 17 yn rhoi pŵer gwneud rheoliadau i Weinidogion Cymru er mwyn gwneud diwygiadau canlyniadol sy’n codi o’r Bil. Bydd rheoliadau sy’n diwygio neu yn diddymu darpariaeth a wnaed gan ddeddfwriaeth sylfaenol yn ddarostyngedig i’r weithdrefn gadarnhaol. Bydd unrhyw reoliadau eraill yn ddarostyngedig i’r weithdrefn negyddol.

Cymal 19

18. Mae cymal 19 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru gychwyn nifer o gymalau yn y Bil sy’n ymwneud ag ardrethi busnes, i’r graddau y mae’r darpariaethau hynny’n ymwneud â Chymru. Y cymalau hyn yw:

i. cymal 10 (Datgelu gwybodaeth brisio i dalwyr ardrethi),

ii. cymal 12 (Rhannu gwybodaeth rhwng awdurdodau bilio a CThEF),

iii. cymal 13(1), 13(2), 13(4) a 13(6) (Gofynion i dalwyr ardrethi etc ddarparu gwybodaeth),

iv. Cymalau 15(1), 15(3)(a), 15(3)(c)(ii), 15(3)(d) a 15(4) (Lluosyddion), a

v. Pharagraffau 17(1)(d), 39(a), 40, 46, 49(c) a (d), 50 a 53(a) o’r Atodlen.

Y rhesymau dros wneud y darpariaethau hyn ar gyfer Cymru

19. Mae paragraffau 50 i 64 o'r Memorandwm yn nodi rhesymau Llywodraeth Cymru dros wneud darpariaethau ar gyfer Cymru yn y Bil. Nodir yn y Memorandwm:

> *"50.Dim ond drwy ddeddfwriaeth sylfaenol y gellir gwneud y newidiadau hyn. Ystyriwyd y posibilrwydd o wneud y newidiadau hyn drwy Fil gan Lywodraeth Cymru yn y dyfodol. Nodwyd ei bod yn addas bwrw ymlaen â'r newidiadau drwy Fil gan Lywodraeth y DU gan y byddai'n fuddiol i'w gweithredu cyn gynted ag sy'n ymarferol bosibl. Byddai aros am Fil Cyllid Llywodraeth Leol (Cymru) sydd yn yr arfaeth gan Lywodraeth Cymru yn arwain at anfantais i Lywodraeth Cymru a thalwyr ardrethi yng Nghymru a byddai aildrefnu Bil y Senedd yn cael effeithiau negyddol ehangach ar ein rhaglen ddeddfwriaethol."*

20. Mae paragraffau 55 i 56 o'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn egluro bod Llywodraeth Cymru yn cefnogi cynnwys cymal 11, oherwydd pe bai'r Senedd yn bwriadu deddfu darpariaethau tebyg mewn Bil gan y Senedd, byddent "y tu allan i'w chymhwysedd gan eu bod yn estyn y tu hwnt i Gymru a Lloegr". Mae cymal 11 yn caniatáu i'r Gwasanaethau Tir ac Eiddo yng Ngogledd Iwerddon gael gwybodaeth Refeniw a Thollau a gedwir gan Swyddog Prisio mewn perthynas â hereditamentau yng Nghymru, y mae'r Gweinidog yn credu y bydd yn helpu swyddogion yng Ngogledd Iwerddon i ddarparu prisiadau mwy cywir i dalwyr ardrethi. Er bod diben y ddarpariaeth yn ymwneud â mater datganoledig (ardrethi annomestig), byddai darpariaeth o'r fath yn estyn i Ogledd Iwerddon, ac felly'n estyn y tu hwnt i Gymru a Lloegr.

21. Ar gyfer darpariaethau eraill, ni fyddai'r Senedd yn gallu deddfu darpariaethau tebyg mewn Bil gan y Senedd heb gydsyniad Trysorlys EF, gan fod y darpariaethau hynny yn rhoi neu'n gosod swyddogaeth i Asiantaeth y Swyddfa Brisio sy'n awdurdod a gadwyd yn ôl at ddibenion paragraff 8 o Atodlen 7B i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Y darpariaethau hyn yw cymalau 10, 12 a 13:

> *"53. Mae Cymal 10 yn golygu bod modd trin talwyr ardrethi yng Nghymru a Lloegr yn gyson â'i gilydd. O ystyried natur ryng-gysylltiedig cyfundrefnau ardrethi annomestig perthnasol Cymru a Lloegr (a'r ffaith bod Asiantaeth y Swyddfa Brisio yn asiantaeth drawsffiniol), byddai'n briodol gwneud darpariaeth ar gyfer y ddwy ar yr un pryd yn yr un offeryn deddfwriaethol. Pe na bai'r ddarpariaeth hon yn gymwys o ran Cymru, byddai Swyddogion Prisio yn cael datgelu gwybodaeth brisio mewn perthynas â hereditament yn Lloegr, ond ni fyddai pŵer tebyg ar gael mewn perthynas â hereditamentau*

yng Nghymru. Bydd y ddarpariaeth yn sicrhau mwy o eglurder a thryloywder gan y bydd yn galluogi talwyr ardrethi i geisio'r dystiolaeth a ddefnyddir i gyfrifo gwerthoedd ardrethol eu hereditamentau. Bwriad rhoi i Weinidogion Cymru bŵer i gychwyn y ddarpariaeth hon drwy reoliadau o ran Cymru yw sicrhau bod Gweinidogion Cymru yn gallu rheoli amseriad y broses weithredu. Rhoddir pŵer cyfatebol i'r Ysgrifennydd Gwladol o ran Lloegr. Bydd Llywodraeth Cymru yn gweithio'n agos gydag Asiantaeth y Swyddfa Brisio i sicrhau bod newidiadau'n cael eu cyflwyno ar adeg pan fyddant yn gallu cael yr holl effaith a ddymunir. Y bwriad yw cyflwyno'r rhain tra bo rhestr ardrethu 2023 ar waith ac o bosibl cyn i Fil Cyllid Llywodraeth Leol (Cymru) sydd yn yr arfaeth, sef yr offeryn deddfwriaethol addas nesaf, gael y Cydsyniad Brenhinol. [...]

57. Mae cymalau 12 a 13 yn sefydlu'r pyrth gwybodaeth angenrheidiol i alluogi gweithredu'r Rhaglen Digideiddio Ardrethi Busnes. Bydd y rhaglen yn cael ei gweithredu gan CThEF ledled Cymru a Lloegr, fel y gallwn elwa ar set ddata gysylltiedig bwerus, gan gynnwys data treth CThEF, na fyddem fel arall yn gallu cael mynediad atynt. Er mwyn cyflawni'r rhaglen, bydd rhai o ddarpariaethau'r Bil yn addasu swyddogaethau CThEF, drwy ei gwneud yn ofynnol iddynt rannu gwybodaeth ag awdurdodau lleol yng Nghymru.. Byddai gwahaniaeth mewn dull gweithredu yn peri risg na fyddai talwyr ardrethi Cymru, awdurdodau bilio yng Nghymru, na Llywodraeth Cymru yn gallu elwa ar y rhaglen. Os na fyddwn yn cynnal ein hymwneud â datblygu'r rhaglen, efallai y bydd yn anos ac o bosibl yn gostus ac yn anymarferol ei hailestyn i Gymru yn ddiweddarach."

22. Mae'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn darparu bod Bil Cyllid Llywodraeth Leol (Cymru) yn "yr arfaeth". Fodd bynnag, nid yw'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn rhoi rhagor o fanylion am ddeddfwriaeth yn y dyfodol ar wahân i gydnabod bod cymalau yn y Bil hwn sy'n berthnasol i Loegr yn unig wedi'u nodi fel rhai sy'n addas i'w hystyried i'w cynnwys mewn Bil y Senedd yn y dyfodol:

"63.Cyflwynwyd y newidiadau uchod ar gais Llywodraeth Cymru, gan gydnabod pwysigrwydd cyflwyno'n brydlon a bod cysondeb trawsffiniol yn fuddiol i dalwyr ardrethi ac i Asiantaeth y Swyddfa Brisio.

64.Cydnabyddir y byddai rhai darpariaethau eraill yn y Bil yn ddymunol ar gyfer Cymru, heb yr un effaith ar dalwyr ardrethi pe baent yn cael eu

gweithredu'n ddiweddarach. Cydnabyddir y byddai anghysondebau rhwng y ddwy system ardrethu pe na baent yn cael eu cyflwyno yn unol â'r Bil. Fodd bynnag, nodwyd mai bach iawn yw'r risg y byddai'r darpariaethau hyn yn cael effaith negyddol ar dalwyr ardrethi yn y cyfnod pan fo amrywiad rhwng y ddwy system. Nodwyd ei bod yn addas ystyried cynnwys y rhain mewn Bil gan y Senedd yn y dyfodol. O ganlyniad, ni cheisiwyd eu cymhwyso i Gymru yn y Bil, ac nid oes angen Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ar eu cyfer."

4. Ystyriaeth a chasgliadau'r Pwyllgor

23. Gwnaethom drafod y Memorandwm yn ein cyfarfod ar 24 Mai. Gwnaethom hefyd nodi'r llythyr oddi wrth Gadeirydd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad at y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol. Gwnaethom nodi'r llythyr oddi wrth y Pwyllgor Cyllid at y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol ac ymatebion y Gweinidog i'r ddau lythyr yn ein cyfarfod ar 15 Mehefin.

24. Mae'r rhan fwyaf o Aelodau'n teimlo eu bod yn gallu argymell bod y Senedd yn rhoi ei chydsyniad i Lywodraeth y DU ddeddfu ar y materion datganoledig hyn. Mae un Aelod o'r Pwyllgor, sef Mabon ap Gwynfor AS, yn anghytuno â barn y mwyafrif, ac o'r farn na ddylid rhoi cydsyniad. Mynegodd Mabon ap Gwynfor bryder ynghylch faint o amser a oedd ar gael i graffu ar y ddeddfwriaeth a nododd ei bod yn well ganddo weld darpariaethau yn cael eu gwneud drwy ddeddfwriaeth y Senedd pan fo hynny'n bosibl.