

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Rheoli Cymorthdaliadau

Rhagfyr 2021



1. Y cefndir

Bil Rheoli Cymorthdaliadau Llywodraeth y DU

1. Cyflwynwyd Bil Rheoli Cymorthdaliadau¹ (y Bil) i Dŷ'r Cyffredin a chafodd ei ddarlleniad cyntaf ar 30 Mehefin 2021. Noddir y Bil gan yr Adran Busnes, Ynni a Strategaeth Ddiwydiannol.
2. Yn y Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil, nodir fel a ganlyn:

*"The purpose of the Subsidy Control Bill is to implement a domestic subsidy control regime in the United Kingdom that reflects the UK's strategic interests and particular national circumstances, providing a legal framework within which public authorities make subsidy decisions."*²

3. Cafodd y Bil ei ail ddarlleniad ar 22 Medi 2021 a phan gytnwyd ar yr adroddiad roedd wedi cyrraedd y cyfnod Pwyllgor yn Nhŷ'r Cyffredin erbyn hyn.

Rhwymedigaethau sy'n deillio o'r berthynas newydd rhwng y DU a'r UE

4. Mae'r Bil yn sefydlu cyfundrefn ar gyfer cymorthdaliadau domestig yn dilyn ymadawiad y DU â'r UE. Cytunwyd ar ddarpariaethau ar gyfer rheoli cymorthdaliadau fel rhan o Gytundeb Masnach a Chydweithredu y DU a'r UE³, sy'n rhoi dyletswyddau ar y ddau barti ac yn cwmpasu gwahanol fathau o gymorthdaliadau.
5. Mae'r bennod yn y Cytundeb Masnach a Chydweithredu ar reoli cymorthdaliadau yn rhan o'i ddarpariaethau tegwch yn y farchnad. Nod y darpariaethau tegwch yn y farchnad yw cynnal, cyn belled ag y bo modd, safonau gofynnol ar gyfer masnach a buddsoddi rhwng y DU a'r UE. Os bydd gwahaniaethu rhwng safonau'r DU a'r UE yn y dyfodol yn cael effaith berthnasol ar fasnach neu fuddsoddiad y DU a'r UE, gall y naill Barti neu'r llall gymryd mesurau ailgydbwysu i fynd i'r afael â'r sefyllfa. Nodir dulliau eraill o ddatrys anghydfodau yn y Cytundeb Masnach a Chydweithredu sy'n gymwys i gymorthdaliadau, gan roi gwahanol opsiynau i'r DU a'r UE ddatrys unrhyw anghydfodau sy'n codi ynghylch cymorthdaliadau.

¹ Y Bil Rheoli Cymorthdaliadau [Bill 135 2021-22]

² Y Bil Rheoli Cymorthdaliadau, Nodiadau Esboniadol, Mehefin 2021, paragraff 1

³ Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the other part, 30 Rhagfyr 2020

6. Mae cytundebau eraill rhwng y DU a'r UE yn cynnwys darpariaethau ar reoli cymorthdaliadau, megis y Cytundeb Ymadael, datganiadau ar y cyd a phenderfyniadau Cydbwyllgor y DU a'r UE.

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

7. Yn unol â Rheolau Sefydlog 29.1 a 29.2, mae'n ofynnol gosod Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol pan fydd Bil perthnasol yn y DU yn addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd neu'n dod o fewn ei chymhwysedd.

8. Ar 13 Gorffennaf 2021, gosododd Rebecca Evans AS, y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, a Vaughan Gething AS, Gweinidog yr Economi (y Gweinidogion), Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol⁴ (y Memorandwm) gerbron y Senedd mewn cysylltiad â'r Bil.

9. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad a Phwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig gyflwyno adroddiad ar y Memorandwm erbyn 4 Tachwedd 2021.⁵ Cafodd y terfyn amser ei ymestyn wedi hynny i 16 Rhagfyr 2021.⁶

10. Gosododd Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig ei adroddiad ar y Memorandwm ar 9 Tachwedd 2021.⁷

Darpariaeth y mae angen cydsyniad y Senedd ar ei chyfer

11. Mae paragraff 7 o'r Memorandwm yn disgrifio diben y Bil yn gryno, gan nodi:

"Mae'r Bil yn cynnwys darpariaeth mewn perthynas â rheoli cymorthdaliadau yn dilyn ymadawiad y DU â'r Undeb Ewropeaidd (UE). Hyd at 31 Rhagfyr 2020, roedd y DU yn rhwym wrth reolau cymorth gwladwriaethol yr UE. Nid dyna oedd yr achos o 1 Ionawr 2021 ymlaen. O 1 Ionawr 2021 ymlaen, roedd yn ofynnol i'r DU gydymffurfio â darpariaethau'r Cytundeb Masnach a Chydweithredu o ran rheoli cymorthdaliadau. Yn ogystal, mae'n ofynnol i'r DU gydymffurfio ag unrhyw ymrwymadau eraill y mae wedi'u gwneud ar reoli cymorthdaliadau, gan gynnwys y rhai yng Nghytundeb Sefydliad

⁴ Llywodraeth Cymru, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol y Bil Rheoli Cymorthdaliadau](#), Gorffennaf 2021

⁵ Y Pwyllgor Busnes, [Amserlen ar gyfer ystyried y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Rheoli Cymorthdaliadau](#), Medi 2021

⁶ Y Pwyllgor Busnes, [Amserlen ddiwygiedig ar gyfer ystyried y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Rheoli Cymorthdaliadau](#), Tachwedd 2021

⁷ Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, [Adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol y Bil Rheoli Cymorthdaliadau](#), Tachwedd 2021

Masnach y Byd ar Gymorthdaliadau a Mesurau Gwrthbwysol; Protocol Gogledd Iwerddon; ac unrhyw Gytundebau Masnach Rydd gyda gwledydd eraill. Diben y Bil yw nodi cyfundrefn rheoli cymorthdaliadau domestig newydd, sy'n clymu Cymru, Lloegr, yr Alban a Gogledd Iwerddon, ac sy'n sicrhau cydymffurfiaeth â'r ddeddfwriaeth uchod. Mae'r Bil yn darparu bod swyddogaethau a arferai gael eu dal ar lefel yr UE, bellach yn cael eu dal ar lefel ddomestig gan yr Ysgrifennydd Gwladol, yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd neu'r Tribiwnlys Apeliadau Cystadlaethau."

12. Mae paragraffau 9 i 38 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:

- Rhan 2 (Gofynion Rheoli Cymorthdaliadau): cymalau 12 i 31 a 33;
- Rhan 3 (Eithriadau): cymalau 35 i 40, 43 i 51 (mae'n aneglur a yw Llywodraeth Cymru o'r farn bod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer cymalau 41 a 42, gan nad yw'r geiriad yn glir);
- Rhan 4 (Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd: Atgyfeiriadau a Swyddogaethau): cymalau 52 i 69;
- Rhan 5 (Gorfodi): cymalau 70 i 77;
- Rhan 6 (Amrywiol a Chyffredinol): cymalau 78 i 83, 86, 89, 90 i 91; ac
- Atodlenni 1 i 3.

13. Nid yw Llywodraeth y DU yn cytuno â Llywodraeth Cymru bod angen cydsyniad ar gyfer cymalau 63 i 69, 70 i 75 ac 80 i 92.⁸

Y rhesymau dros wneud darpariaethau ar gyfer Cymru yn y Bil

14. Ym mharagraff 39 o'r Memorandwm, nodir:

"Mae rheoli cymorthdaliadau yn fater a gedwir yn ôl dan Atodlen 7A Deddf Llywodraeth Cymru, ac mae'r Bil yn berthnasol i Gymru, Lloegr, Yr Alban a Gogledd Iwerddon. Fodd bynnag, er gwaetha'r ffaith mai mater a gedwir yn ôl ydyw, mae'n effeithio ar fater datblygu economaidd heb ei gadw'n ôl, ac mae effaith y maes a gedwir yn ôl hwn yn codi rhai pryderon. Mae

⁸ Y Bil Rheoli Cymorthdaliadau, Nodiadau Esboniadol, Mehefin 2021, Atodiad A

Llywodraeth y DU wedi deddfu yn hyn o beth gan eu bod nhw am gael dull y DU gyfan o reoli cymorthdaliadau."

15. Mae paragraffau 40 i 42 o'r Memorandwm yn cynnwys beirniadaeth o'r Bil fel y'i cyflwynwyd:

"Nid yw Llywodraeth Cymru yn derbyn y bydd y mesurau a gynigir yn y Bil yn rheoleiddio'r ddarpariaeth o gymorthdaliadau'n ddigonol yn y DU. Rydym yn ceisio fframwaith rheoleiddiol manwl sy'n cynnig eglurder digonol ar baramedrau'r cymorth y gellir tybio ei fod yn cyfateb i gyfundrefn rheoli cymorthdaliadau'r DU ar gyfer cyrff dyfarnu cymorthdaliadau a busnesau sy'n buddsoddi yn y DU. Fodd bynnag, mae'r cynigion yn y Bil yn parhau i fod yn rhai lefel uchel ac mae diffyg manylder ynndynt i gyflawni'r amcan hwn. Mae hyn yn arwain at roi pwerau eang i'r Ysgrifennydd Gwladol ffurfio'r gyfundrefn yn y dyfodol heb fawr ddim craffu gan Senedd y DU a dim craffu ar gael i Weinidogion Cymru na'r Senedd.

Mae'r Bil Rheoli Cymorthdaliadau yn grymuso'r Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Menter a Strategaeth Ddiwydiannol i gyfeirio dyfarniadau neu gynlluniau cymorthdaliadau ym meysydd polisi cymhwysedd datganoledig i'r rheoleidiwr cymorthdaliadau annibynnol ac yn ymestyn gofynion cyfnod segur (a elwir yn gyfnodau 'callio') ar ddyfarniadau neu gynlluniau wedi'u cyfeirio. O ddeddfu'r Bil, byddai'r pwerau hyn yn tanseilio pwerau hirsefydlog y Senedd a Gweinidogion Cymru i weithredu mewn perthynas â materion ym maes cymhwysedd datganoledig fel datblygu economaidd, amaethyddiaeth a physgodfeydd.

Ni fyddwn yn gallu argymhell i'r Senedd ei bod yn rhoi cydsyniad i'r Bil fel y mae wedi'i ddrafftio ar hyn o bryd."

16. Mae paragraffau 43 i 54 o'r Memorandwm yn rhoi manylion am gymalau penodol o'r Bil y mae Llywodraeth Cymru yn gwrthwynebu iddynt. Ystyrir y rhain ar wahân isod.

Cymal 10 – Cynlluniau cymorthdaliadau a chynlluniau cymorthdaliadau syml

17. Mae Cymal 10 o'r Bil yn cyflwyno'r syniad o 'gynlluniau cymorthdaliadau syml'. Bwriad y cynlluniau hyn yw caniatáu i Lywodraeth y DU wneud darpariaethau i ganiatáu i awdurdodau cyhoeddus roi cymorthdaliadau sy'n peri llai o risg yn gyflymach ac yn haws, heb fod angen asesu cydymffurfiaeth â'r egwyddorion rheoli cymorthdaliadau yn y Bil. Fel y mae'r Bil wedi'i ddrafftio, dim ond Gweinidogion y Goron a gaiff wneud cynlluniau cymorthdaliadau syml; fodd bynnag, gall awdurdodau cyhoeddus sy'n cydymffurfio â'r paramedrau hefyd eu defnyddio.

Mae Llywodraeth Cymru yn credu y dylid ymestyn y pŵer i Weinidogion Cymru "o gofio bod y gyfundrefn rheoli cymorthdaliadau yn effeithio ar feysydd cyfrifoldeb datganoledig", gan ychwanegu gofyniad i osod cynlluniau o'r fath gerbron y Senedd.⁹

Cymal 18 – Adleoli gweithgareddau

18. Mae cymal 18 yn gwahardd cymhorthdal os caiff ei roi i fenter ar yr amod ei bod yn adleoli ei gweithgareddau economaidd i ran arall o'r DU. Nid yw Llywodraeth Cymru yn gwrthwynebu hyn mewn egwyddor ond mae'n dadlau bod yn rhaid diffinio paramedrau yn y Bil i atal cymorthdaliadau rhag cael eu herio "hyd yn oed os caiff gweithgarwch ei adleoli sawl blwyddyn ar ôl i gymhorthdal gael ei ddarparu".¹⁰

Cymal 31 – Cymorthdaliadau neu gynlluniau sy'n destun atgyfeiriadau gorfodol

19. O dan rai amgylchiadau, rhaid i awdurdod cyhoeddus ofyn am adroddiad gan yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd cyn rhoi cymorthdaliadau neu wneud cynllun cymorthdaliadau. Gelwir hyn yn atgyfeiriad gorfodol ("mandatory referral") yn y Bil. Os gwneir atgyfeiriad gorfodol, rhaid i'r Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd gyhoeddi adroddiad ar y cymhorthdal neu'r cynllun arfaethedig ac ni ellir rhoi cymorthdaliadau tan fydd y cyfnod callio wedi dod i ben. Mae cymhorthdal a roddir cyn cwblhau'r camau gweithdrefnol hyn wedi'i wahardd o dan y Bil.

20. Y ddadl a roddir yn y Memorandwm yw bod yn "rhaid i'r Bil bennu llwybr i alluogi Gweinidogion Cymru i ddiystyru'r fath ofyniad segur os oes angen digonol am bolisi", oherwydd y bydd Gweinidogion Cymru yn cael eu hatal "rhag diystyru'r cyfyngiadau hyn, hyd yn oed o'u cymhwyso at feysydd cyfrifoldeb datganoledig."¹¹

Cymal 43 – Trychinebau naturiol ac amgylchiadau eithriadol eraill; Cymal 44 – Argyfyngau economaidd cenedlaethol neu fyd-eang

21. O dan gymalau 43 a 44 o'r Bil, nid yw'r gofynion rheoli cymorthdaliadau a amlinellir yn y Bil yn gymwys i gymorthdaliadau a roddir i ddigolledu difrod a achosir gan drychinebau naturiol, digwyddiadau eithriadol eraill neu mewn ymateb i argyfyngau economaidd cenedlaethol neu fyd-eang. Fodd bynnag, er mwyn i'r esemptiad fod yn gymwys, rhaid i'r Ysgrifennydd Gwladol gyhoeddi hysbysiad yn datgan ei fod yn berthnasol i ddigwyddiad penodol, a gosod yr hysbysiad gerbron Senedd y DU.

⁹ Y Memorandwm, paragraffau 44-45

¹⁰ Y Memorandwm, paragraff 46

¹¹ Y Memorandwm, paragraff 47

22. Yn y Memorandwm, dadleir y dylid ymestyn y pŵer hwn i Weinidogion Cymru neu, o leiaf, y dylai'r Bil ddiffinio'r prosesau y gall Gweinidogion Cymru eu defnyddio i ofyn am ddatganiad gan yr Ysgrifennydd Gwladol ac i'w herio os bydd yn gwrthod gwneud hynny.¹²

Cymal 54 – Cyfnod callio yn dilyn atgyfeiriad gorfodol; Cymal 60 – Atgyfeiriadau ar ôl dyfarnu; Cymal 61 – Cyfnod adrodd yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd ar gyfer atgyfeiriadau ar ôl dyfarnu; Cymal 65 – Monitro ac adrodd ar reoli cymorthdaliadau

23. Mae Rhan 4 o'r Bil yn amlinellu swyddogaethau'r Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd mewn perthynas â gweithredu'r gyfundrefn rheoli cymorthdaliadau a chynigir nifer o ddiwygiadau yn y Memorandwm, gan gynnwys:

- ei gwneud yn ofynnol mai dim ond ar gais yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd y gellir rhoi estyniadau o dan gymal 54 i'r cyfnod callio (y mae'n rhaid iddo fynd heibio cyn y caiff awdurdod cyhoeddus roi cymhorthdal neu wneud cynllun y mae'r Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd wedi adrodd arno);¹³
- o dan gymal 60, ymestyn pwerau (yr Ysgrifennydd Gwladol) i Weinidogion Cymru neu fel arall ddarparu mecanwaith ar gyfer herio penderfyniadau'r Ysgrifennydd Gwladol;¹⁴
- rhoi rhagor o fanylion am bamedrau pwerau'r Ysgrifennydd Gwladol o dan gymal 61 a sicrhau nad oes anghydbwysedd o ran y pŵer sydd gan yr Ysgrifennydd Gwladol a Gweinidogion Cymru mewn meysydd sydd wedi'u datganoli;¹⁵
- darparu bod yn rhaid gosod adolygiadau pum mlynedd gan yr Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd ar effeithiolrwydd y Bil o dan gymal 65 gerbron y Senedd yn ogystal â Senedd y DU, o ystyried effaith y gyfundrefn newydd ar feysydd cyfrifoldeb datganoledig.¹⁶

Cymal 79 – Canllawiau

24. O dan gymal 79, caiff yr Ysgrifennydd Gwladol gyhoeddi canllawiau ynghylch gweithredu cyfundrefn rheoli cymorthdaliadau'r DU. Mae'n ofynnol i'r Ysgrifennydd Gwladol ymgynghori ar

¹² Y Memorandwm, paragraff 48

¹³ Y Memorandwm, paragraff 49

¹⁴ Y Memorandwm, paragraff 50

¹⁵ Y Memorandwm, paragraffau 51 a 52

¹⁶ Y Memorandwm, paragraff 53

ganllawiau o'r fath cyn iddynt gael eu cyhoeddi. Yn y Memorandwm, mae'r Gweinidogion yn dadlau y dylid diwygio'r Bil i ddarparu y dylid "pennu Gweinidogion datganoledig at ddibenion ymgysylltiad gorfodol" ar ganllawiau o'r fath.¹⁷

Datganiad Ysgrifenedig Llywodraeth Cymru

25. Ar wahân i'r Memorandwm, cyhoeddodd y Gweinidogion ddatganiad ysgrifenedig.¹⁸ Yn y datganiad, nodwyd bod gan Lywodraeth Cymru:

"...bryderon difrifol am ymagwedd Llywodraeth y DU gan nad yw'n adlewyrchu unrhyw rai o'r materion a nodwyd yn wreiddiol gan Weinidogion Cymru yn ystod y broses o ddatblygu polisi. Er gwaethaf awgrymiadau gan Lywodraeth y DU bod ymgysylltu manwl wedi'i gynnal, nid yw'r Bil ond yn adlewyrchu buddiannau cul Llywodraeth y DU."

26. Mae'r datganiad yn ychwanegu y cafodd y Bil ei ddatblygu "yn ôl amserlen diangen o dynn", a bod Gweinidogion y llywodraethau datganoledig heb gael fawr ddim cyfle i ddylanwadu ar ei gynnwys. Mae'r Gweinidogion yn mynd ymlaen i fynegi pryder nad yw'r Bil "yn cynnwys unrhyw lwybr diffiniedig i ganiatáu i ranbarthau difreintiedig y DU gystadlu yn gyfartal â rhanbarthau mwy llewyrchus y DU" ac yn awgrymu bod y Bil yn cael ei ddefnyddio fel "arf i wrthdroi datganoli trwy ddrws y cefn".

Tystiolaeth y Gweinidog i Bwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig

27. Cynhaliodd Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig sesiwn dystiolaeth gyda Rebecca Evans AS, y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol (y Gweinidog Cyllid), ar 21 Hydref 2021.¹⁹

28. Yn ei chyfraniad agoriadol, nododd y Gweinidog Cyllid nad yw'r cyfarfodydd gyda Llywodraeth y DU ynghylch y Bil wedi bod yn ddim mwy na chyfle i Lywodraeth y DU amlinellu ei safbwynt a'i bwriad wrth symud ymlaen ac na roddwyd unrhyw gyfle i Lywodraeth Cymru ddylanwadu ar ddatblygiad y Bil.²⁰ Aeth ymlaen i ddweud:

¹⁷ Y Memorandwm, paragraff 54

¹⁸ Llywodraeth Cymru, [Datganiad ysgrifenedig: Bil Rheoli Cymorthdaliadau 2021](#), 14 Gorffennaf 21

¹⁹ [Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig](#), 21 Hydref 2021

²⁰ Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, Cofnod y Trafodion [195], 21 Hydref 2021

"...when UK Government has provided us with draft documents, the deadlines for our inputs have been too short to provide a reasoned and considered response, or the drafts shared with us have been just so vague and so general as to provide us with minimal insight into the development of the policy."²¹

29. Pan ofynnodd Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig am bryderon Llywodraeth Cymru nad yw'r Bil yn cynnwys digon o fanylion am y gyfundrefn gymorthdaliadau a pha fanylion ychwanegol sydd eu hangen, dywedodd y Gweinidog Cyllid:

"UK Government has indicated that further information will be provided in secondary legislation and a suite of guidance, and we've been really keen to impress upon the UK Government the importance of developing that suite of guidance in partnership with the Welsh Government. But no early drafts have been shared with us to provide us with any kind of insight into how they envisage the resulting regime looking, which is obviously causing us concern, as the UK Government is essentially asking the devolved Governments to sign a blank cheque, with no explicit provision for further opportunity to scrutinise or input into that detail as it's being developed. But examples of additions required include making publicly available the detail on the forms of subsidy that the UK Government considers to be more distortive and then more likely to be subsidies of interest or potential interest, or less distortive and therefore open to the streamlined routes process...

And because the Bill contains such wide-ranging regulation powers for the Secretary of State, it also creates a lot of uncertainty as to how the regime may operate in practice and how it could potentially change over time. For example, clause 11 empowers the Secretary of State to define a subsidy and a subsidy scheme in regulations. And obviously these are key concepts... And clause 86 gives the Secretary of State broad consequential amendment powers, and there are no regulation-making powers conferred on Welsh Ministers and there are no consent or consultation requirements on how any of the Secretary of State's regulation-making powers are exercised in the Bill as drafted. So, clearly there's a real power imbalance, which is at the heart of several of our concerns about the Bill."²²

²¹ Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, Cofnod y Trafodion [209], 21 Hydref 2021

²² Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, Cofnod y Trafodion [206-207], 21 Hydref 2021

30. Holwyd y Gweinidog Cyllid hefyd am alwad Llywodraeth Cymru i roi pwerau i Weinidogion Cymru atgyfeirio cymorthdaliadau i'r Awdurdod Cystadleuaeth a Marchnadoedd, sef pŵer sydd ar gael i'r Ysgrifennydd Gwladol o dan gymal 60. Dywedodd:

*"...the UK Government's response really is that the regulation of subsidies is a reserved matter and is the exclusive competence of the UK Government. Our counterargument is that the regulation of subsidies has huge implications for a swathe of devolved policy areas, and that's why devolved Ministers must have parity of esteem with regard to referrals. Otherwise, the Bill really does risk undermining devolution. But unfortunately, this argument hasn't been successful."*²³

31. Aeth y Gweinidog Cyllid ymlaen i ddweud:

*"...prior to the imposition of the UK internal market Act, the Welsh Government argued strongly that subsidy control or state aid was a devolved matter, and that policy should be developed collegiately through the frameworks programme that was being developed. That's the kind of collegiate way of working that we would like to see going forward, and it's certainly not too late to develop that, but it will require some movement, I think, on the part of the UK Government."*²⁴

32. O ran pŵer yr Ysgrifennydd Gwladol i gyhoeddi canllawiau o dan gymal 79, credai'r Gweinidog Cyllid fod y cymal hwn, i bob pwrpas, yn rhoi'r pŵer i'r Ysgrifennydd Gwladol bennu'r ffordd y mae'r gyfundrefn yn gweithio o ddydd i ddydd fel y gwêl yn dda, heb fod angen iddo ymgynghori ag unrhyw un ac eithrio'r rheini sy'n briodol ym marn yr Ysgrifennydd Gwladol.²⁵ Ychwanegodd:

"As the Bill is currently drafted, the Secretary of State isn't even required to talk to devolved Governments if they don't deem it appropriate, let alone take our positions into account when drafting. So, we want to see a firm, explicit commitment within the Bill that any guidance relating to the subsidy control regime should be subject to consultation and consent by devolved Governments, as we will be bound, of course, to follow the guidance as a public authority... As economic development is devolved, we should have the

²³ Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, Cofnod y Trafodion [222], 21 Hydref 2021

²⁴ Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, Cofnod y Trafodion [223], 21 Hydref 2021

²⁵ Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, Cofnod y Trafodion [227-228], 21 Hydref 2021

ability to scrutinise large wholesale changes of such an important regime, because obviously it makes up a large proportion of how we deliver our funds. So, I think there are strong arguments as to why devolved Governments should be able to have better influence on this particular area of work."²⁶

33. Holwyd y Gweinidog Cyllid hefyd am Atodlen 3 i'r Bil a'r dadansoddiad gan George Peretz QC, sy'n gyfreithiwr cymorth gwladwriaethol. Mewn erthygl ar ei flog, dywedodd Mr Peretz fod Atodlen 3 yn llawn materion cyfansoddiadol pwysig, ac yn ei farn ef, mae paragraffau 6 a 7 o Atodlen 3 yn ei gwneud yn glir y gellir herio deddfwriaeth sylfaenol ddatganoledig o dan y Bil, gyda heriau i ddeddfwriaeth Cymru yn cael eu dwyn gerbron yr Uchel Lys, ond nid yw'n gwneud unrhyw ddarpariaeth ar gyfer her mewn perthynas â Deddfau Seneddol²⁷. Dywedodd y Gweinidog Cyllid:

*"I would agree with the conclusion, essentially, that Schedule 3 to the Bill poses several potentially quite important constitutional questions, particularly in relation to the apparent departure from the general position that the judicial review of devolved legislation is not generally possible on the common law grounds of irrationality and reasonableness or arbitrariness. Notably, this departure only appears to apply to devolved legislation, not UK Government legislation... Schedule 3 reflects the general sense that the Bill is asymmetrical in terms of application and the allocation of powers and functions. It does unfairly disadvantage devolved Governments in comparison with the UK Government, and adversely impacts on the devolved area of economic development".*²⁸

2. Ystyriaeth y Pwyllgor

34. Trafodwyd y Memorandwm yn ein cyfarfodydd ar 11 Hydref²⁹ a 15 Tachwedd.³⁰ Gwnaethom gyntuno ar ein hadroddiad ar 15 Tachwedd 2021.

²⁶ Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, Cofnod y Trafodion [230], 21 Hydref 2021

²⁷ Cyfraith Cysylltiadau'r UE, [The Subsidy Control Bill and devolution: a balanced regime?](#), George Peretz QC, 15 Gorffennaf 2021

²⁸ Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, Cofnod y Trafodion [230], 21 Hydref 2021

²⁹ [Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad](#), 11 Hydref 2021

³⁰ [Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad](#), 15 Tachwedd 2021

Ein barn ni

35. Nodwn pan roedd y DU yn aelod o'r Undeb Ewropeaidd (UE), roedd yn ddarostyngedig i reolau'r UE ar gymorthdaliadau (a elwir hefyd yn 'gymorth gwladwriaethol'), a oedd yn cael eu rheoleiddio gan y Comisiwn Ewropeaidd. Gan fod y DU bellach wedi gadael yr UE, gall Llywodraeth y DU sefydlu cyfundrefn domestig newydd ar gyfer rheoli cymorthdaliadau sy'n cydymffurfio â'i rhwymedigaethau rhyngwladol ar ôl Brexit, yn enwedig y Cytundeb Masnach a Chydweithredu. Nodwn mai diben y Bil a gyflwynwyd gan Lywodraeth y DU yw creu fframwaith cyfreithiol a nodi'r amodau lle gall awdurdodau cyhoeddus ddarparu cymorthdaliadau i fusnesau.

36. Nodwn dystiolaeth y Gweinidog Cyllid i Bwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig lle awgrymodd nad yw cyfarfodydd gyda Llywodraeth y DU wedi rhoi llwyfan i drafodaethau rhynglywodraethol llawn a phriodol. Nodwn hefyd fod Llywodraeth y DU, yn ôl y Gweinidog Cyllid, o'r farn ei bod wedi ymgynghori'n aml â'r Llywodraethau datganoledig yn ystod y broses o ddatblygu polisiau'r Bil.³¹

37. Mae'n siomedig dysgu o dystiolaeth y Gweinidog Cyllid i Bwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig nad yw cysylltiadau rhynglywodraethol wedi bod mor gynhyrchiol ag y dylent fod ac nad yw Llywodraeth Cymru yn teimlo ei bod wedi cael ei chynnwys yn llawn yn y gwaith o ddatblygu cynigion deddfwriaethol. Gallai'r cynigion hyn gael effaith niweidiol ar ddatganoli a'r broses o arfer swyddogaethau datganoledig (yn enwedig mewn ffyrdd a allai gyfyngu ar allu Llywodraeth Cymru a sefydliadau cyhoeddus i ariannu prosiectau angenrheidiol). Mae sylwadau'r Prif Weinidog hyn yn debyg i'r rhai a fynegwyd gan Lywodraeth flaenorol Cymru ynghylch deddfwriaeth Llywodraeth y DU ar y farchnad fewnol, sydd hefyd, o bosibl, yn cael effaith sylweddol ar ddatganoli.³²

38. Gobeithiwn nad yw'n duedd i Lywodraeth y DU wrthod cydweithredu ac ymgysylltu'n adeiladol pan fydd gan ddeddfwriaeth y potensial i danseilio'r setliad datganoli a gallu Llywodraeth Cymru i roi polisiau ar waith mewn meysydd datganoledig. Mae perygl y bydd dilyn dull o'r fath yn cymhlethu dealltwriaeth pobl o ddatganoli ymhellach, yn enwedig pan fo'r setliad presennol eisoes yn ddiangen o gymhleth. At hynny, gallai greu ansicrwydd i fusnesau, sefydliadau'r sector cyhoeddus a llywodraeth leol yn ogystal â biwrocratiaeth ddiangen.

³¹ Pwyllgor yr Economi, Masnach a Materion Gwledig, Cofnod y Trafodion [209], 21 Hydref 2021

³² Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Fil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig, Tachwedd 2020

39. Rydym o'r farn y byddai'n ddefnyddiol pe bai'r Memorandwm wedi cynnwys gwybodaeth am faint o gydweithio ac ymgysylltu a fu rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU wrth ddatblygu'r Bil.

40. Rydym wedi nodi'r pryderon a fynegwyd gan y Gweinidog Cyllid ynghylch goblygiadau cyfansoddiadol ehangach y Bil ac Atodlen 3 yn benodol. Yn hyn o beth, rydym hefyd yn nodi blog arall gan George Peretz QC ar y mater hwn, lle y mae'n dweud:

*"Finally, the Bill has considerable implications for the UK's territorial constitution, especially when read with section 50 of the UK Internal Market Act 2020, which gives the UK government a very wide power to spend money in Scotland, Wales and Northern Ireland on matters within devolved competence, and section 52 of that Act, which made subsidy control a reserved (or, in Northern Ireland, excepted) matter outside devolved competence. The Secretary of State's extensive regulation-making powers, and his power to make "streamlined subsidy schemes" without any review by the CMA, are all exercised without any requirement to consult, let alone obtain the agreement of, the devolved administrations, even though those powers may have considerable impact on their powers and policies. Given that the Secretary of State is part of the UK government which in many areas of government activity acts only for England, there is some concern that those powers will be exercised with more of an eye on England than on the other nations of the UK. Further...the Secretary of State has powers to intervene in decisions of the devolved administrations (by referring subsidies to the CMA and challenging decisions before the CAT): but those powers do not apply vice versa in relation to subsidy decisions taken by the UK government that may substantially affect Scotland, Wales and Northern Ireland."*³³

41. Rydym yn rhannu llawer o bryderon y Gweinidog Cyllid ac yn poeni am oblygiadau cyfansoddiadol ehangach y Bil, y mae hi, ac eraill, wedi'u nodi. Yn ein barn ni, os caiff y Bil hwn ei ddeddfu, mae ganddo'r potensial i danseilio'r setliad datganoli mewn ffordd debyg i ddeddfwriaeth Llywodraeth y DU ar y farchnad fewnol. Mae'n ffordd ryfedd o weithio oherwydd os gall llywodraethau gydweithio'n adeiladol a dod o hyd i ddull sy'n deg ac yn ymarferol o fewn y fframwaith cyfansoddiadol presennol, mae hynny'n fuddiol i bawb, yn hytrach na chreu

³³ Cymdeithas Cyfraith Gyfansoddiadol y DU, [George Peretz QC: The Subsidy Control Bill: Part II – Application to legislation, questions & concerns](#), 29 Hydref 2021

cyfraith wael a dyrys sy'n anodd i ddinasyddion ei deall ac sy'n hau amheuaeth ynghylch ffiniau datganoli.

42. Nid yw'n glir o'r Memorandwm a yw Llywodraeth Cymru yn gofyn am gydsyniad ar gyfer cymalau 41 a 42 o'r Bil.

Argymhelliad 1. [Er mwyn osgoi amheuaeth] dylai'r Gweinidog egluro a yw Llywodraeth Cymru o'r farn bod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer cymalau 41 a 42 ac a yw felly'n gofyn am gydsyniad y Senedd ar eu cyfer.

43. Nodwn fod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn anghytuno ynghylch a oes angen cydsyniad y Senedd ar gyfer cymalau 63 i 69, 70 i 75 ac 80 i 92 o'r Bil.

Casgliad 1. Rydym yn cytuno â Llywodraeth Cymru fod angen cydsyniad deddfwriaethol y Senedd ar gyfer cymalau 63 i 69, 70 i 75 ac 80 i 92 o'r Bil.

44. Rydym hefyd wedi nodi gwrthwynebiad Llywodraeth Cymru i gymalau 10, 18, 31, 43, 44, 54, 60, 61, 65 a 79. Rydym yn rhannu'r pryderon y mae Llywodraeth Cymru wedi tynnu sylw atynt. Rydym yn cytuno y dylai Gweinidogion Cymru, er enghraifft, gael y pwerau priodol i wneud is-ddeddfwriaeth sy'n berthnasol i'r Bil mewn meysydd polisi sydd eisoes wedi'u datganoli. At hynny, cytunwn y dylai'r Bil ymestyn i Weiniogion Cymru y pwerau a roddir i'r Ysgrifennydd Gwladol o dan gymalau 43 a 44 (sef yr opsiwn a ffefrir), neu fel arall, dylai'r Bil ddiffinio'r broses sy'n gymwys i'r cymalau hyn lle gall Gweinidogion Cymru ofyn i'r Ysgrifennydd Gwladol osod datganiad yn Senedd y DU a'i herio os yw'n gwrthod gwneud hynny.

Casgliad 2. Byddem yn cefnogi diwygiadau i'r Bil i fynd i'r afael â phryderon Llywodraeth Cymru a amlinellwyd yn y Memorandwm mewn perthynas â chymalau 10, 18, 31, 43, 44, 54, 60, 61, 65 a 79.

45. Rydym yn nodi ac yn rhannu rhwystredigaeth y Gweinidog Cyllid ynghylch y diffyg manylion ar wyneb y Bil a hefyd ei sylwadau bod Llywodraeth y DU wedi nodi y bydd rhagor o wybodaeth yn cael ei darparu mewn is-ddeddfwriaeth a chyfres o ganllawiau. Nodwn fod Llywodraeth y DU wedi cyhoeddi rheoliadau drafft ar gyfer ei Bil Diogelwch Adeiladau.³⁴

³⁴ Yr Adran Codi'r Gwastad, Tai a Chymunedau a'r Weinyddiaeth Dai a Llywodraeth Leol, **Y Bil Diogelwch Adeiladau: rheoliadau drafft**, 5 Gorffennaf 2021, [diweddarwyd 14 Hydref 2021]

Argymhelliad 2. Dylai Llywodraeth y DU gyhoeddi rheoliadau a chanllawiau drafft fel y gall Senedd y DU ac Aelodau o'r Senedd drafod manylion y gyfundrefn rheoli cymorthdaliadau a deall effeithiau posibl y Bil yn well.