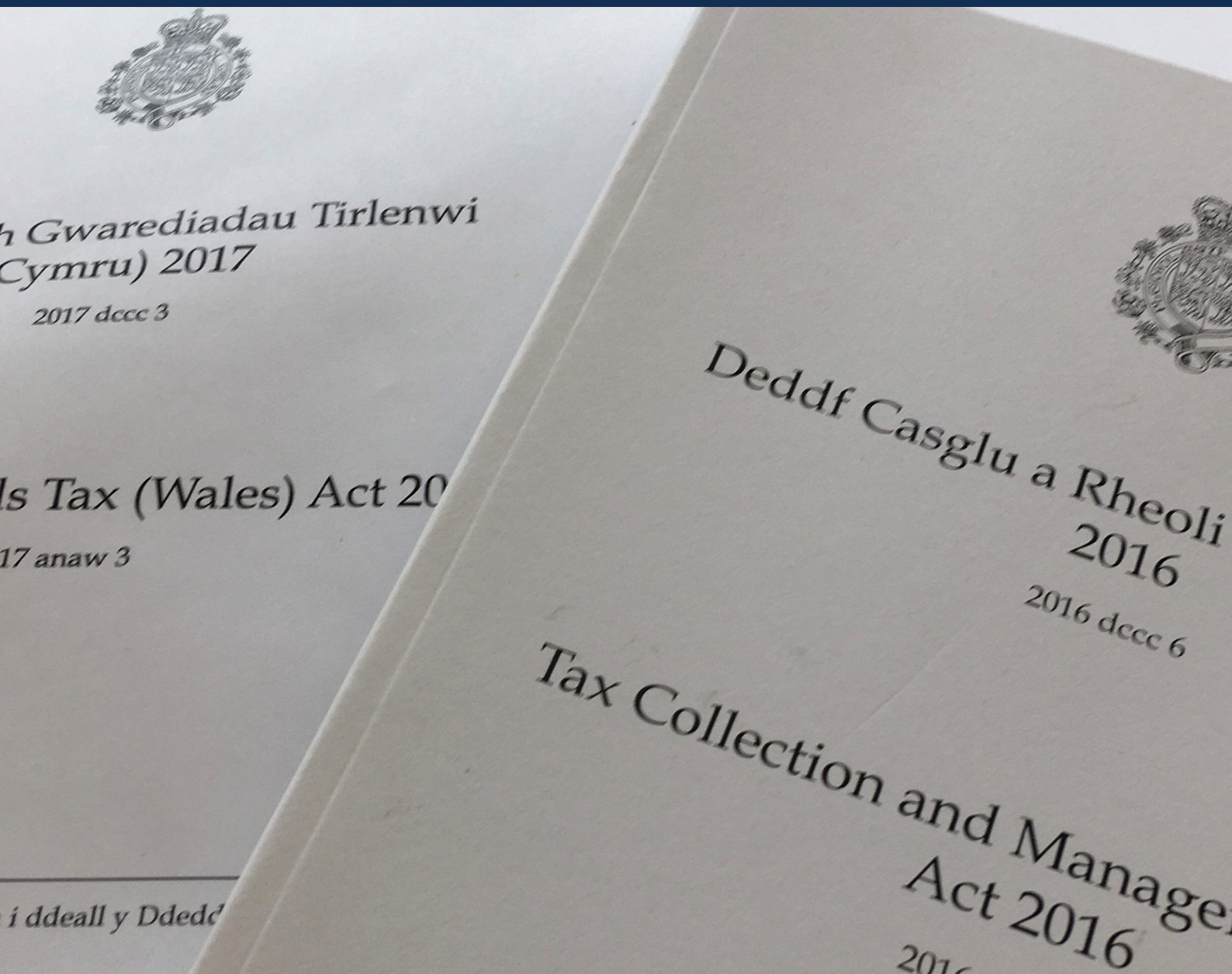


Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) Adroddiad Cyfnod 1 y Pwyllgor

Ebrill 2022



Senedd Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl. Mae'r Senedd, fel y'i gelwir, yn deddfu ar gyfer Cymru, yn cytuno ar drethi yng Nghymru, ac yn dwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r ddogfen hon ar wefan y Senedd:
www.senedd.cymru/SeneddCyllid

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygrych, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

Y Pwyllgor Cyllid
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1SN

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddCyllid@senedd.cymru**
Twitter: **@SeneddCyllid**

© **Hawlfraint Comisiwn y Senedd 2022**

Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn y Senedd sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu)

Adroddiad Cyfnod 1 y Pwyllgor

Ebrill 2022



Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 23 Mehefin 2021. Ceir ei gylch gwaith yn:
www.senedd.cymru/SeneddCyllid

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



**Cadeirydd y Pwyllgor:
Peredur Owen Griffiths AS**
Plaid Cymru



Peter Fox AS
Ceidwadwyr Cymreig



Mike Hedges AS
Llafur Cymru



Rhianon Passmore AS
Llafur Cymru

Mynychodd yr Aelodau a ganlyn fel dirprwyon wrth graffu ar y Bil.



Alun Davies AS
Llafur Cymru



Jack Sargeant AS
Llafur Cymru



Carolyn Thomas AS
Llafur Cymru

Cynnwys

Casgliadau ac Argymhellion	5
1. Cyflwyniad.....	8
2. Cefndir a chyd-destun polisi	10
3. Egwyddorion cyffredinol, yr angen am ddeddfwriaeth a'r dull a ddefnyddir yn y Bil	17
4. Pŵer gwneud rheoliadau	32
5. Effaith ôl-weithredol	49
6. Cosbau	60
7. Gweithdrefn ar gyfer rheoliadau	63
8. Adolygiad ôl-ddeddfwriaethol.....	70
9. Goblygiadau ariannol.....	74
Atodiad A: Rhestr o'r sesiynau tystiolaeth lafar	79
Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig	81

Casgliadau ac Argymhellion

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod y Senedd, gan ystyried yr argymhellion yn yr adroddiad hwn, yn cytuno ar egwyddorion cyffredinol Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu). Nid yw Peter Fox AS yn cefnogi'r argymhelliad hwn. Tudalen 31

Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor yn gresynu at y diffyg enghreifftiau penodol a ddarparwyd gan Llywodraeth Cymru mewn perthynas â sut y byddai'r pŵer i wneud rheoliadau a gaiff ei ddirprwyo gan y Bil hwn yn cael ei ddefnyddio i ddiwygio Deddfau Trethi Cymru yn ymarferol. Tudalen 48

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru, cyn y ddadl ar egwyddorion cyffredinol y Bil, yn rhoi enghreifftiau o'r amgylchiadau penodol y mae'n rhagweld y bydd y pŵer i wneud rheoliadau yn adran 1(1) yn cael ei ddefnyddio i ddiwygio pob rhan o Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 (ag eithrio Rhan 2), Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017 a Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) 2017. Tudalen 48

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn adolygu geiriad adran 1(1), er mwyn sicrhau bod y cyfyngiadau a osodir ar Weinidogion Cymru bod unrhyw addasiadau yn 'angenrheidiol neu'n briodol' yn ystyrion, a bod enghreifftiau'n cael eu darparu i ddangos sut mae'r amod hwn yn cyfyngu'n ymarferol ar y pŵer dirprwyedig. Tudalen 48

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i gynnwys manylion unrhyw ymgynghoriad, neu'n nodi rhesymu manwl dros beidio â gwneud hynny, yn y Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd ag unrhyw reoliadau a wneir yn y dyfodol o dan adran 1(1) o'r Bil. Tudalen 48

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymhell diwygio'r Bil fel bod effaith adran 2(1)(c), mewn perthynas â rheoliadau a wneir at y diben a nodir yn adran 1(1)(c), wedi'i chyfyngu i ddim cynharach na dyddiad effeithiol y newid i'r dreth ragflaenol. Tudalen 58

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor am argymhell diwygio'r Bil:

- fel bod effaith adran 2(1)(c), mewn perthynas â rheoliadau a wneir at unrhyw un o'r dibenion a nodir yn adran 1(1)(b) a (d), wedi ei chyfyngu i ddim cynharach na dyddiad cyhoeddiad;

- pennu mai dyddiad y cyhoeddiad hwnnw yw'r dyddiad y mae Gweinidogion Cymru yn gosod datganiad ysgrifenedig gerbron y Senedd;
- ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru gyflwyno datganiad llafar yn y Cyfarfod Llawn cyntaf ar ôl i gyhoeddiad gael ei wneud. Tudalen 59

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymhell diwygio'r Bil i'w gwneud yn ofynnol i'r datganiad polisi ar ddefnyddio'r pŵer i wneud rheoliadau gydag effaith ôl-weithredol yn adran 3 gael ei osod gerbron y Senedd a'i gymeradwyo, gan gynnwys unrhyw newidiadau dilynol. Ni ddylid gwneud y cynnig i gymeradwyo'r datganiad polisi (ac unrhyw newidiadau dilynol) hyd nes y bydd pwyllgor cyfrifol wedi cyflwyno adroddiad..... Tudalen 59

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod y Gweinidog yn ystyried diwygio'r Bil i gynnwys isafswm cyfnod o amser ar gyfer gwaith craffu gan y Senedd ar reoliadau a wneir o dan adran 1(1)..... Tudalen 69

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid diwygio'r Bil i osod dyletswydd ar Lywodraeth Cymru i gynnal adolygiad o weithrediad ac effaith y Ddeddf:

- ddwy flynedd ar ôl cael y Cydsyniad Brenhinol, a
- phob pum mlynedd ar ôl cael y Cydsyniad Brenhinol,

gyda chanfyddiadau'r adolygiadau hynny i'w gosod gerbron y Senedd..... Tudalen 73

Argymhelliad 10. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod y Bil yn cael ei ddiwygio i nodi bod yr adolygiad statudol o weithrediad ac effaith y Ddeddf gan Lywodraeth Cymru yn cynnwys asesiad o'r canlynol:

- natur ac effeithiolrwydd unrhyw reoliadau a wneir o dan adran 1(1) o'r Ddeddf;
- effaith y Ddeddf ar drethdalwyr a threthi datganoledig Cymru;
- priodoldeb parhaus y pwerau i wneud rheoliadau a roddir i Weinidogion Cymru gan y Ddeddf a Deddfau Trethi Cymru; a
- dulliau deddfwriaethol amgen ar gyfer gwneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru a rheoliadau a wneir oddi tanynt. Tudalen 73

Casgliad 2. Mae'r Pwyllgor yn siomedig gyda'r diffyg gwybodaeth ariannol a gyflwynir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Er ei fod yn derbyn yr anhawster wrth geisio mesur costau newidiadau anhysbys i Ddeddfau Trethi Cymru yn y dyfodol, mae natur y Bil wedi golygu na all y Pwyllgor ddod i unrhyw gasgliadau ystyrlon o ran ei oblygiadau ariannol..... Tudalen 78

Argymhelliad 11. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i ddarparu Asesiadau Effaith Rheoleiddiol llawn a chadarn ar gyfer unrhyw reoliadau a wneir yn y dyfodol o dan y pŵer a gynigir yn y Bil. Tudalen 78

1. Cyflwyniad

1. Ar 13 Rhagfyr 2021, cyflwynodd y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol ("y Gweinidog"), Rebecca Evans AS, Fil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) ("y Bil")¹ a'r Memorandwm Esboniadol cysylltiedig.² Gwnaeth y Gweinidog ddatganiad ar y Bil yn y Cyfarfod Llawn ar 14 Rhagfyr 2021.³
2. Yn ei gyfarfod ar 30 Tachwedd 2021, cytunodd Pwyllgor Busnes y Senedd i gyfeirio'r Bil at y Pwyllgor Cyllid (y Pwyllgor) i ystyried ei egwyddorion cyffredinol (Cyfnod 1), yn unol â Rheol Sefydlog 26.9. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor gyflwyno adroddiad i'r Senedd erbyn 8 Ebrill 2022.⁴
3. Ar 7 Rhagfyr 2021, penododd y Pwyllgor Charlotte Barbour⁵ fel ei ymgynghorydd arbenigol ar y Bil.

Cylch gorchwyl

4. Cytunodd y Pwyllgor ar y cylch gorchwyl a ganlyn ar gyfer ei waith craffu Cyfnod 1 ar y Bil:

"I ystyried:

- *egwyddorion cyffredinol y Bil a'r angen am ddeddfwriaeth;*
- *priodoldeb y pwerau yn y Bil i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth (fel y nodir ym Mhennod 5 o Ran 1 o'r Memorandwm Esboniadol);*
- *unrhyw rwystrau posibl rhag rhoi'r darpariaethau hyn ar waith ac a yw'r Bil yn eu hystyried;*
- *a oes unrhyw ganlyniadau anfwriadol yn deillio o'r Bil;*
- *priodoldeb adran 3 (Datganiad polisi: rheoliadau o dan adran 1 sy'n cael effaith ôl-weithredol) a'r datganiad polisi drafft a gyhoeddir ochr yn ochr â'r Bil; a*

¹ Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) (fel y'i cyflwynwyd)

² Memorandwm Esboniadol

³ Datganiad gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol: Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu)

⁴ Y Pwyllgor Busnes: Amserlen ar gyfer ystyried Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu)

⁵ Charlotte Barbour yw Cyfarwyddwr Awdurdodiadau Rheoleiddio Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig yr Alban

- *goblygiadau ariannol y Bil (fel y'u nodir yn Rhan 2 o'r Memorandwm Esboniadol).*

Ochr yn ochr â'r cylch gorchwyl, efallai yr hoffai ymatebwyr ystyried:

- *a yw dull y Bil o addasu deddfwriaeth trethi wedi'i fabwysiadu mewn gwledydd eraill a'i effeithiolrwydd; a*
- *chryfderau a gwendidau dulliau amgen o addasu deddfwriaeth trethi."*

Dull gweithredu'r Pwyllgor

5. Mae'r Pwyllgor wedi clywed tystiolaeth lafar gan nifer o dystion. Mae amserlen y sesiynau tystiolaeth lafar i'w gweld yn Atodiad A. Cyhoeddodd y Pwyllgor ymgynghoriad cyhoeddus hefyd a oedd yn gwahodd unrhyw un â diddordeb yn narpariaethau'r Bil i gyflwyno tystiolaeth ysgrifenedig i lywio gwaith y Pwyllgor. Mae rhestr o'r saith ymateb i'r ymgynghoriad i'w gweld yn Atodiad B.

6. Hoffai'r Pwyllgor ddiolch i bawb a gyfrannodd at ei waith. Mae'r Pwyllgor hefyd yn hynod ddiolchgar i'w Gynghorydd Arbenigol, Charlotte Barbour, am ei chynghor a'i harweiniad wrth ystyried y maes pwnc cymhleth hwn.

Trafodaethau Pwyllgorau eraill ar y Bil

7. Ar 14 Chwefror 2022, cafodd Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad y Senedd dystiolaeth gan y Gweinidog am ba mor briodol yw'r darpariaethau yn y Bil sy'n rhoi pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth.⁶ Cyflwynodd adroddiad ar ei gasgliadau ym mis Ebrill 2022.

⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion, 14 Chwefror 2022

2. Cefndir a chyd-destun polisi

Trethi datganoledig

- 8.** Gwnaeth Rhan 2 o Ddeddf Cymru 2014⁷ ddatganoli pwerau trethu newydd i Gymru a galluogi'r Senedd i ddeddfu mewn perthynas â meysydd yr oedd Treth Dir y Dreth Stamp a'r Dreth Dirlenwi yn gymwys iddynt yn flaenorol. Ym mis Ebrill 2018, disodlwyd y ddwy dreth DU hyn (y "trethi blaenorol") yng Nghymru gan y Dreth Trafodiadau Tir⁸ a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi⁹. Roedd y Ddeddf hefyd yn deddfu ar gyfer datganoli treth incwm yn rhannol i Gymru.¹⁰ Daeth Cyfraddau Treth Incwm Cymru (CTIC) i rym ym mis Ebrill 2019.
- 9.** Sefydlwyd Awdurdod Cyllid Cymru (ACC) gan Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016.¹¹ Cymerodd Awdurdod Cyllid Cymru gyfrifoldeb am reoli a chasglu'r Dreth Trafodiadau Tir a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi yng Nghymru o fis Ebrill 2018. Fodd bynnag, Cyllid a Thollau EM sy'n gyfrifol am gasglu CTIC o hyd.
- 10.** Mae'r Bil sy'n cael ei ystyried yn berthnasol i ddwy dreth benodol sydd wedi'u datganoli i Gymru (y Dreth Trafodiadau Tir a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi). Nid yw'n ymwneud â CTIC, sy'n bŵer i bennu cyfradd yn unig. Felly, mae'r Bil yn ymwneud yn bennaf â gwneud newidiadau i'r ddeddfwriaeth a ganlyn yn y dyfodol:
- Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016;
 - Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017;
 - Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) 2017.
- 11.** Mae Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016, Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017 a Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) 2017 wedi'u diffinio ar y cyd yn y Bil¹² (a chyfeirir atynt yn yr Adroddiad hwn) fel "Deddfau Trethi Cymru".

⁷ [Deddf Cymru 2014](#)

⁸ [Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig \(Cymru\) 2017](#)

⁹ [Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi \(Cymru\) 2017](#)

¹⁰ Roedd hyn yn amodol ar ofyniad i gynnal refferendwm a gafodd ei ddileu'n ddiweddarach gan [adran 17 o Ddeddf Cymru 2017](#)

¹¹ [Deddf Casglu a Rheoli Trethi \(Cymru\) 2016](#)

¹² [Bil Deddfau Trethi Cymru etc. \(Pŵer i Addasu\), Adran 1\(3\)](#)

Gweithdrefnau deddfwriaethol sydd eisoes yn bodoli i addasu deddfwriaeth treth sylfaenol

12. Mae gan Weinidogion Cymru ystod o bwerau gwneud rheoliadau ar hyn o bryd yn Neddfau Trethi Cymru i ddiwygio'r Deddfau hynny mewn meysydd polisi penodol, megis rhyddhadau treth a phartneriaethau, er enghraifft¹³ yn Neddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017 a chredydau treth yn Neddf Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) 2017.¹⁴

13. Yn benodol, mae Llywodraeth Cymru yn defnyddio pwerau gwneud rheoliadau yn Neddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017 a Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) 2017 er mwyn gwneud newidiadau i gyfraddau treth a bandiau ar gyfer y Dreth Trafodiadau Tir a chyfraddau treth ar gyfer y Dreth Gwarediadau Tirlenwi. Gall newidiadau o'r fath gael eu gwneud ar unwaith gan y rheoliadau hynny yn dilyn gweithdrefnau cadarnhaol dros dro¹⁵, sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r Senedd gymeradwyo newidiadau mewn cyfraddau neu fandiau treth o fewn 28 diwrnod i'r rheoliadau gael eu gwneud er mwyn i'r newidiadau aros ar waith.

Addasu deddfwriaeth treth y DU

14. Y brif broses ddeddfwriaethol a ddefnyddir i ddiwygio cyfraith treth y DU yw'r Bil Cyllid. Yn gyffredinol, mae'n gyfrwng blynyddol i gyflwyno mesurau mewn cysylltiad ag ystod o drethi (gan gynnwys, er enghraifft, adnewyddu treth incwm) ac felly mae'n broses ddeddfwriaethol sylfaenol reolaidd lle gall newidiadau treth gael eu cynnig gan Lywodraeth y DU a'u gwneud gan Senedd y DU.

15. Os yw Llywodraeth y DU yn dymuno gosod unrhyw fesur treth ar unwaith, caiff wneud hynny drwy geisio penderfyniad gan Dŷ'r Cyffredin o dan Ddeddf Casglu Trethi Dros Dro 1968.¹⁶ Mae penderfyniad o'r fath yn rhoi effaith gyfreithiol dros dro i'r ddarpariaeth dreth berthnasol, y mae'n rhaid i Ddeddf Seneddol (y Ddeddf Gyllid nesaf fel arfer) ei rhoi ar waith yn barhaol o fewn amserlenni penodol a bennir gan Ddeddf Casglu Trethi Dros Dro 1968.

16. Cyflwynir y Bil Cyllid yn Senedd y DU yn dilyn Cyllideb y DU ac fel arfer mae'n cael y Cydsyniad Brenhinol o fewn 4 i 5 mis.

¹³ Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017, adrannau 40(6) a 41.

¹⁴ Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) 2017, adran 54.

¹⁵ Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) 2017, adran 95 a Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017, adran 25(2).

¹⁶ Deddf Casglu Trethi Dros Dro 1968

17. Ar wahân i hyn, gall y Trysorlys wneud newidiadau i ddeddfwriaeth Treth Dir y Dreth Stamp gydag effaith uniongyrchol ond dros dro am uchafswm o 18 mis gan ddefnyddio pŵer gwneud rheoliadau yn adran 109 o Ddeddf Cyllid 2003 (yn amodol ar gymeradwyaeth Tŷ'r Cyffredin o fewn 28 diwrnod i'r rheoliadau hynny'n cael eu gwneud, ac eithrio cyfnodau penodol pan nad yw Senedd y DU yn eistedd).¹⁷ Er mwyn cael effaith barhaol, gellir cynnwys y newidiadau wedyn mewn Bil Cyllid.

Gweithgor Deddfwriaeth Trethi Datganoledig yr Alban

18. Mae Llywodraeth yr Alban a Senedd yr Alban wedi sefydlu Gweithgor Deddfwriaeth Trethi Datganoledig¹⁸ i fwrw ymlaen ag argymhellion perthnasol Grŵp Adolygu Proses y Gyllideb¹⁹, a oedd yn cynnwys argymhelliad i wneud y canlynol:

*"...to explore options for alternative legislative processes for devolved taxes legislation, particularly where tax measures need to be introduced quickly or where minor amendments are needed to existing primary legislation."*²⁰

19. Ym mis Chwefror 2020, cyhoeddodd y Gweithgor ei adroddiad interim²¹ sy'n nodi heriau a chyfleoedd opsiynau amgen ar gyfer deddfwriaeth ynghylch trethi datganoledig yn yr Alban. Amlinellodd yr adroddiad rinweddau'r prosesau deddfwriaethol a ganlyn:

- defnydd mwy eang o bwerau eilaidd ar gyfer deddfwriaeth ynghylch trethi;
- Bil Cyllid - mabwysiadu dull tebyg i Fil Cyllid y DU, gan ganiatáu i fesurau treth gael eu cyflwyno'n gyflym a gwneud mân ddiwygiadau i ddeddfwriaeth sylfaenol bresennol. Ar gyfer hyn, byddai'n rhaid ystyried yr angen am slot rheolaidd mewn deddfwriaeth sylfaenol ar gyfer materion treth, pryd a sut i reoli'r slot hwnnw o fewn cylch y gyllideb, ac a ddylid newid y Bil Cyllideb presennol fel ei fod yn dod yn Fil Cyllid;
- Bil Treth - cynnwys darpariaethau i ganiatáu i gywiriadau neu newidiadau gael eu gwneud i ddeddfwriaeth bresennol ynghylch trethi (ond nid newidiadau i'r cyfraddau a'r bandiau trethi y gellir ymdrin â hwy eisoes o dan yr is-ddeddfwriaeth bresennol).

¹⁷ [Deddf Cyllid 2003, adran 109](#)

¹⁸ Llywodraeth yr Alban a Senedd yr Alban: [Gweithgor Deddfwriaeth Trethi Datganoledig](#)

¹⁹ Llywodraeth yr Alban a Senedd yr Alban: [Grŵp Adolygu Proses y Gyllideb](#)

²⁰ Llywodraeth yr Alban a Senedd yr Alban: [Adroddiad Terfynol Grŵp Adolygu Proses y Gyllideb, Mehefin 2017, Argymhelliad 50](#)

²¹ Llywodraeth yr Alban a Senedd yr Alban: [Gweithgor Deddfwriaeth Trethi Datganoledig, Adroddiad Interim, Chwefror 2020](#)

Ni fyddai Bil Treth o reidrwydd yn seiliedig ar y Gyllideb ac felly gellid ei gyflwyno ar adeg arall yn ystod y flwyddyn, neu'n llai aml.

20. Ni ddaethpwyd i gasgliad eto yn yr Alban. Fodd bynnag, mae rhaglen waith Llywodraeth yr Alban yn ei Fframwaith ar gyfer Treth 2021 yn cynnwys y canlynol:

*"working with the Scottish Parliament to re-establish the Devolved Taxes Legislation working group to progress work to ensure a robust legislative framework for tax is in place."*²²

Ymgynghori cyn deddfu

21. Ym mis Gorffennaf 2020, cyhoeddodd Rebecca Evans AS, y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd ar y pryd, ddatganiad ysgrifenedig ar ymgynghoriad Llywodraeth Cymru 'Datganoli Trethi yng Nghymru - Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru'. Cyhoeddodd y Gweinidog fod angen i Lywodraeth Cymru ystyried a oes ganddi'r dulliau i sicrhau y gall wneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru ar fyr rybudd o dan yr amgylchiadau a ganlyn:

- er mwyn atal achosion o osgoi neu efadu'r trethi datganoledig;
- er mwyn cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol;
- mewn sefyllfaoedd lle ceir angen eithriadol, fel mewn ymateb i benderfyniad tribiwnlys neu lys uwch, neu fel ymateb i argyfyngau cenedlaethol fel COVID-19; ac
- mewn amgylchiadau penodol lle yr ystyria Gweinidogion Cymru ei bod er budd y cyhoedd i wneud hynny. Yn benodol, fel ymateb i newidiadau i bolisi trethi a wneir gan Lywodraeth y DU i drethi 'rhagflaenol'.²³

22. Nododd y Gweinidog ymhellach:

*"Un o brif nodau'r ddeddfwriaeth yw gallu ymateb i Gyllideb y DU mewn modd amserol, cymesur a hyblyg er mwyn diogelu refeniw Cymru."*²⁴

²² Llywodraeth yr Alban. Fframwaith ar gyfer Treth, 2021

²³ Datganiad ysgrifenedig: Dogfen Ymgynghori: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru

²⁴ Datganiad ysgrifenedig: Dogfen Ymgynghori: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru

23. Roedd y ddogfen ymgynghori²⁵ yn amlinellu cynnig deddfwriaethol Llywodraeth Cymru, a oedd yn cynnwys y tri phŵer a ganlyn i wneud rheoliadau i newid Deddfau Trethi Cymru.

1. **Pŵer 1.** Rheoliadau a wneir yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol dros dro: Newidiadau arfaethedig i gael effaith gyfreithiol ar unwaith, ond dros dro, gyda'u heffaith barhaol yn amodol ar gymeradwyaeth y Senedd yn dilyn cyfnod craffu safonol ar gyfer rheoliadau cadarnhaol dros dro (cyfnod nad yw'n hwy na 28 diwrnod ar ôl i'r rheoliadau gael eu gwneud). Roedd Llywodraeth Cymru yn rhagweld y byddai'n defnyddio'r pŵer hwn i fynd i'r afael ag agweddau cymharol fach ar Ddeddfau Trethi Cymru a fyddai'n effeithio ar nifer fach o drethdalwyr, o dan yr amgylchiadau a ganlyn:
 - er mwyn atal achosion o osgoi neu efadu'r trethi datganoledig;
 - er mwyn cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol;
 - mewn sefyllfaoedd lle ceir angen eithriadol, fel mewn ymateb i benderfyniad tribiwnlys neu lysoedd uwch, neu fel ymateb i argyfyngau cenedlaethol fel COVID-19.
2. **Pŵer 2.** Rheoliadau a wneir yn ddarostyngedig i'r weithdrefn 'uwchgadarnhaol' dros dro: Newidiadau arfaethedig i gael effaith gyfreithiol ar unwaith, ond dros dro, gyda'u heffaith barhaol yn amodol ar gymeradwyaeth y Senedd yn dilyn cyfnod craffu estynedig i ganiatáu i sesiynau tystiolaeth gael eu cynnal (gweithdrefn 'uwch gadarnhaol' dros dro). Roedd Llywodraeth Cymru yn rhagweld y byddai'n defnyddio'r pŵer hwn mewn amgylchiadau penodol lle roedd Gweinidogion Cymru o'r farn ei bod yn angenrheidiol gwneud hynny er budd y cyhoedd, yn benodol, i ymateb i newidiadau polisi treth a wnaed gan Lywodraeth y DU i drethi 'rhagflaenol', sy'n effeithio ar adnoddau cyffredinol Llywodraeth Cymru. Er mwyn sicrhau mai dim ond er budd y cyhoedd y byddai'r pŵer wedi cael ei ddefnyddio, cynigiodd Llywodraeth Cymru y dylai'r Senedd osod 'clo' ar y pŵer, a fyddai'n golygu, i bob pwrpas, mai dim ond pe bai'r Senedd yn cytuno datgloi'r pŵer y byddai modd i Weinidogion Cymru fod wedi defnyddio'r pŵer. Mae'r dull hwn wedi'i seilio'n fras ar y broses Bil Brys.
3. **Pŵer 3.** Diwygio effaith y rheoliadau a wneir yn ddarostyngedig i'r gweithdrefnau cadarnhaol ac 'uwchgadarnhaol' dros dro: Pŵer i wneud rheoliadau cadarnhaol er

²⁵ Llywodraeth Cymru: Dogfen Ymgynghori: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru

mwyn diwygio'r rheolau a grëwyd drwy ddefnyddio pŵer 1 neu bŵer 2. Byddai hyn wedi caniatáu i Weinidogion Cymru nodi newidiadau pellach sydd eu hangen i sicrhau effaith lawn y newid yn y polisi treth, gan gynnwys gwneud newidiadau mewn ymateb i bwyntiau a nodwyd yn ystod y broses graffu neu i fynd i'r afael ag adborth gan randdeiliaid.

24. Cafodd Llywodraeth Cymru wyth ymateb i'w hymgyngghoriad, gan bedwar unigolyn yn gofyn am fod yn ddienw a phedwar sefydliad ymbarél yn cynrychioli eu cyrff a'u haelodau cysylltiedig:

- Y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant (CIOT) a Grŵp Diwygio Trethi Incwm Isel;
- Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr (ICAEW);
- Prifysgol Caerdydd;
- Cymdeithas Cynghorau Lleol Gogledd a Chanolbarth Cymru.²⁶

25. Yn ei chrynodeb o'r ymatebion i'r ymgynghoriad, nododd Llywodraeth Cymru fod y CIOT, ICAEW a Phrifysgol Caerdydd yn cytuno bod yr egwyddor o ddefnyddio pwerau gwneud rheoliadau yn briodol i weithredu newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru. Fodd bynnag, tynnodd dau sefydliad sylw at y ffaith mai'r "sefyllfa arferol yw y dylai deddfwriaeth sy'n ymwneud â threthi fod ar ffurf deddfwriaeth sylfaenol ac eithrio mewn amgylchiadau eithriadol, ac yn amodol ar graffu democrataidd priodol ar lefel seneddol" gan nodi "yn ddelfrydol, dim ond ar gyfer materion gweinyddol, a hefyd i bennu cyfraddau, y dylid defnyddio is-ddeddfwriaeth".²⁷

26. Mae'r Bil sy'n cael ei ystyried yn cynnwys newidiadau sylweddol i'r cynigion gwreiddiol a nodwyd yn ymgynghoriad cyn deddfu Llywodraeth Cymru. Yn benodol, mae'r Bil yn cynnig un pŵer i wneud rheoliadau sydd i'w roi i Weinidogion Cymru, sy'n arferadwy at unrhyw un o bedwar diben (ceir crynodeb ym mharagraff 30 o'r Adroddiad hwn). Nid yw'r cysyniad o'r Senedd yn rhoi "clo" yn rhan o'r Bil.

Cymhwysedd deddfwriaethol

27. Mae Llywodraeth Cymru yn fodlon bod y Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd. Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

²⁶ Ymgynghoriad Llywodraeth Cymru: Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Rhagfyr 2020

²⁷ Ymgynghoriad Llywodraeth Cymru: Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Rhagfyr 2020

*"Mae gan y Senedd gymhwysedd deddfwriaethol i wneud y darpariaethau ym Mil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) yn unol â Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 fel y'i diwygiwyd gan Ddeddf Cymru 2017."*²⁸

28. Cyhoeddodd y Llywydd ddatganiad ar 13 Rhagfyr 2021, gan nodi y byddai darpariaethau'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd yn ei barn hi.²⁹

²⁸ Memorandwm Esboniadol, paragraff 2.1

²⁹ Datganiad y Llywydd am Gymhwysedd Deddfwriaethol, 13 Rhagfyr 2021

3. Egwyddorion cyffredinol, yr angen am ddeddfwriaeth a'r dull a ddefnyddir yn y Bil

Egwyddorion cyffredinol

30. Yn amodol ar ei daith lwyddiannus drwy'r Senedd, bydd y Bil yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau sy'n eu galluogi i addasu Deddfau Trethi Cymru (a rheoliadau a wneir oddi tanynt) at un neu ragor o'r dibenion a ganlyn:

- sicrhau nad yw trethi datganoledig Cymru³⁰ yn cael eu gorfodi lle na fyddai hynny'n gydnaws ag unrhyw rwymedigaethau rhyngwladol;
- amddiffyn yn erbyn osgoi trethi mewn perthynas â threthi datganoledig Cymru;
- ymateb i newidiadau a wneir gan Lywodraeth y DU i drethi 'rhagflaenol' sy'n effeithio ar y swm a delir i Gronfa Gyfunol Cymru, neu a allai effeithio ar y swm hwnnw;
- ymateb i benderfyniadau'r llysoedd neu'r tribiwnlysoedd sy'n effeithio ar sut y mae Deddfau Trethi Cymru, neu unrhyw reoliadau a wneir oddi tanynt, yn gweithredu, neu a allai effeithio ar sut y maent yn gweithredu.

Yr angen am ddeddfwriaeth

31. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi mai diben bwriedig y Bil yw:

*"galluogi newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru i gael eu gwneud drwy reoliadau pan fo Gweinidogion Cymru o'r farn bod newidiadau o'r fath yn angenrheidiol neu'n briodol a lle bo'n ofynnol iddynt gael effaith ar unwaith neu'n fuan wedi hynny."*³¹

32. Gan gyfiawnhau'r angen am y Bil, dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor:

"...the vulnerability, really, of the Welsh Ministers in respect of being able to respond appropriately to tax policy changes made by the UK Government is quite clear, and Welsh Ministers should be in a position to provide near immediate responses to certain external events through the use of made

³⁰ Mae 'trethi datganoledig Cymru' yng nghyd-destun y Bil hwn yn golygu'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi a'r Dreth Trafodiadau Tir

³¹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.2

affirmative regulations, and, where necessary, in some cases, retrospectively too."³²

33. Pan ofynnwyd pam mae'r Bil yn cael ei gyflwyno nawr, o gofio bod y Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi wedi'i chyflwyno yn 2016, esboniodd y Gweinidog:

*"It's clear that seeking new regulation-making powers should be only done through robust consideration and scrutiny, and I think that we've had experience now with these existing pieces of legislation, which have helped us consider what additional tools might be necessary."*³³

34. Nododd y Gweinidog mai dim ond ar gyfer ymateb i amgylchiadau allanol penodol y byddai'r pŵer yn cael ei ddefnyddio ac nad oedd yn rhagweld y byddai'n cael ei ddefnyddio'n rheolaidd.³⁴

35. Os na chaiff y Bil ei basio, dywedodd y Gweinidog y byddai'n rhaid i Lywodraeth Cymru edrych ar ffyrdd eraill o ymateb i ddigwyddiadau allanol, megis gweithdrefn bil brys y Senedd, gan ychwanegu:

*"I think the emergency Bills, obviously, they've only been used rarely and in exceptional circumstances, and they provide limited opportunity for scrutiny. And one of the things that is at the heart of this Bill is respecting the Senedd and respecting the importance of scrutiny. So, an emergency Bill wouldn't be the optimal way in which to respond to those four types of external events. And I think the powers within the Bill are more user-friendly and more flexible than the emergency mechanisms that the Senedd does have."*³⁵

Trethi datganoledig yn y dyfodol

36. Dywedodd y Gweinidog y byddai'r pŵer i wneud rheoliadau yn cael ei estyn i unrhyw drethi datganoledig yng Nghymru yn y dyfodol.³⁶ Nododd swyddog y Gweinidog y byddai hyn yn cael ei gyflawni drwy ddiwygio'r Bil i ychwanegu Deddf newydd ynghylch treth at y rhestr o Ddeddfau Trethi Cymru ac, yn achos treth yng Nghymru heb dreth gyfatebol ar lefel y DU, ac eithrio'r trydydd diben o ymateb i newid i dreth ragflaenol yn adran 1(1)(c).³⁷

³² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 167

³³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 195

³⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 171

³⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 173

³⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 234

³⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 235

37. Nododd crynodeb Llywodraeth Cymru o'r ymatebion i'w hymgyngghoriad cyn deddfu fod y Sefydliad Siartredig Trethiant, er ei fod yn derbyn bod y cynigion yn cynnig "cydbwysedd rhwng yr angen i weithredu'n gyflym, yr angen i graffu a'r angen i ymateb, sef anghenion sy'n mynd yn groes i'w gilydd, ar yr adeg hon yn ystod datblygiad trethi datganoledig Cymru", yn dadlau hefyd y gallai "cyflwyno trethi datganoledig newydd yng Nghymru, ac ehangu'r sylfaen drethu yn ei sgil, olygu y bydd yr egwyddor o ddefnyddio pwerau rheoliadol yn lle deddfwriaeth sylfaenol yn mynd yn amhriodol".³⁸

Y dull a ddefnyddir yn y Bil

38. Gellir categorio'r Bil fel Bil galluogi (neu'n Fil 'amlinellol'), gan nad yw'r Bil ei hun yn gweithredu newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru (na rheoliadau a wneir oddi tanynt). Yn hytrach, mae'r Bil yn cynnig dirprwyo pŵer i Weinidogion Cymru ei ddefnyddio mewn rhai amgylchiadau yn y dyfodol.

Deddfwriaeth ddirprwyedig

39. Mae nifer gynyddol y gweinidogion llywodraeth sy'n ceisio gwneud newidiadau o ran sylwedd i'r gyfraith drwy is-ddeddfwriaeth, ac felly heb y craffu manwl gan ddeddfwrfa y gellir ei rhoi i ddarpariaethau o'r fath mewn Bil, wedi denu mwy o ffocws (a beirniadaeth) yn Senedd y DU yn ddiweddar.

40. Ym mis Tachwedd 2021, cyhoeddodd Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth Tŷ'r Arglwyddi adroddiad o'r enw "*Government by Diktat: A call to return power to Parliament*"³⁹, a dynnodd sylw at y ffaith, mewn perthynas â deddfwriaeth amlinellol, fod diffyg polisi ar wyneb Bil yn gyfystyr â llofnodi siec wag ddeddfwriaethol, i bob pwrpas, gan Senedd y DU.

41. Nododd yr adroddiad fod Pwyllgorau Seneddol y DU wedi ysgrifennu at Lywodraeth y DU ym mis Medi 2020 yn nodi, gan gyfeirio at duedd gynyddol i'r Llywodraeth gyflwyno Biliau lle ceisir pwerau dirprwyedig eang yn lle manylion polisi:

"Parliament is being asked to pass legislation without knowing how the powers conferred may be exercised by ministers and so without knowing

³⁸ Ymgynghoriad Llywodraeth Cymru: Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru. Rhagfyr 2020, paragraffau 3.3-3.4

³⁹ Senedd y DU, Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth (Tŷ'r Arglwyddi): Government by Diktat: Galwad i ddychwelyd pŵer i'r Senedd, Tachwedd 2021

what impact the legislation may have on members of the public affected by it."⁴⁰

42. Mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor hwn, mynegodd Syr Paul Silk bryder cyffredinol hefyd ynghylch y twf yn nefnydd is-ddeddfwriaeth (neu ddeddfwriaeth ddirprwyedig), sy'n awgrymu y dylai deddfwrfeydd barhau i fod yn amheus ac yn wylidwrus pan fydd Llywodraethau'n cynnig unrhyw gynnydd i'w pwerau eu hunain i wneud deddfwriaeth heb i'r ddeddfwrfa graffu'n llawn ar hynny. Rhybuddiodd:

*"Governments naturally want as few obstacles in their way and will often favour secondary legislative routes if possible. It is the job of the legislature to ensure that appropriate checks are kept in place and that it does not surrender its legislative role."*⁴¹

43. Mynegodd bryderon bod y Bil hwn yn enghraifft arall o'r weithrediaeth yn ymgymryd â swyddogaethau a ddylai fod yn nwylo'r ddeddfwrfa, a hynny mewn maes arbennig o ddadleuol fel trethi.⁴²

44. Rhannwyd y farn hon gan yr Athro Emyr Lewis, a awgrymodd y canlynol:

*"There is also the core question of whether, as a matter of principle, the legislature should allow its own primary legislation to be amended by Ministers. In other words, where does the boundary lie between the territory where the legislature exercises its sovereign power (for want of a better phrase) over its own laws on an exclusive basis, and the territory where the executive can also exercise power?"*⁴³

45. Cyfeiriodd yr Athro Emyr Lewis at ddadl ddiweddar ar Filiau amlinellol yn Nhŷ'r Arglwyddi, lle nododd llawer o aelodau fod craffu gwell yn arwain at ddeddfwriaeth well, a bod deddfwriaeth ddirprwyedig fel arfer yn destun llai o graffu a sylw democrataidd na Deddfau.⁴⁴

46. Nododd Syr Paul Silk hefyd bryderon a fynegwyd gan Bwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad y Senedd ynghylch defnyddio pwerau deddfu dirprwyedig⁴⁵ ar gyfer

⁴⁰ Senedd y DU, Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth (Tŷ'r Arglwyddi): Government by Diktat: A call to return power to Parliament, Tachwedd 2021, paragraff 31

⁴¹ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 02 Syr Paul Silk

⁴² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 8

⁴³ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth

⁴⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth

⁴⁵ Senedd Cymru, Erthygl ymchwil - Cydsyniad deddfwriaethol yn y Chwched Senedd: y stori hyd yn hyn, 13 Rhagfyr 2021

Gweinidogion Cymru, a thynnodd sylw at yr adolygiad o bwys o ddeddfwriaeth ddirprwyedig⁴⁶ a lansiwyd gan Gymdeithas Hansard ar gyfer Llywodraeth Seneddol. Er mai dim ond deddfu yn San Steffan y mae'r adolygiad hwn yn canolbwyntio arno, pwysleisiodd fod llawer o'r pryderon a nodwyd yr un mor berthnasol i ddeddfwriaeth ddatganoledig Cymru:

*"Applicable in Wales – and of relevance to the Bill before the Committee – are concerns about the blurring of the boundary between what should go in primary legislation and what should go in delegated legislation; the way in which secondary powers can be used in the future in unexpected ways that the legislature did not anticipate at the time it granted them; the undesirability of powers that enable Ministers to amend or repeal primary legislation by secondary legislation; the truncated consideration of secondary legislation by the legislature (just a 15 minute debate in plenary in the Senedd is usual); and the inability of the legislature to amend secondary legislation."*⁴⁷

Dulliau eraill

Deddfwriaeth sylfaenol

47. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, nododd y Sefydliad Siartredig Trethiant mai ei fan cychwyn yw y dylid amlinellu cyfraith trethi mewn deddfwriaeth sylfaenol yn enwedig i'r graddau y mae'n ymwneud ag arfer pwerau trethu sy'n nodi'r hyn sy'n destun treth a gosod beichiau ar drethdalwyr. Aeth ymlaen i bwysleisio:

*"Secondary legislation should ideally be used only for administrative matters. This is to ensure proper scrutiny of legislation that results in the imposition of some kind of burden (compliance or financial) on taxpayers."*⁴⁸

48. Esboniodd y Sefydliad Siartredig Trethiant mai'r rhesymeg dros bennu cyfraith treth drwy ddeddfwriaeth sylfaenol yw ei fod yn destun mwy o graffu a dadlau a'i fod yn bosibl cyrraedd sefyllfa lle nad yw cynnig yn cael ei dderbyn neu ei wrthod mewn ffordd ddeuaidd yn unig, ond mae modd ei ddiwygio. Pwysleisiodd hefyd fod deddfwriaeth sylfaenol yn rhoi proses lle gall llawer o randdeiliaid a'r rhai yr effeithir arnynt gyfrannu, tra bod mecanweithiau eraill yn tueddu i ganolbwyntio llawer mwy ar yr hanfod o ran amser.⁴⁹

⁴⁶ Cymdeithas Hansard: [Delegated Legislation Review](#)

⁴⁷ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.02.Syr Paul Silk](#)

⁴⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.03.Y Sefydliad Siartredig Trethu a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel](#)

⁴⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraffau 15 a 17

49. Fodd bynnag, awgrymodd y Sefydliad Siartredig Trethiant fod achos da ar hyn o bryd dros fecanwaith i alluogi diwygiadau i gael eu gwneud yn y modd a nodir yn y Bil. Roedd hyn yn seiliedig ar y sail bod y pwerau'n rhoi cydbwysedd rhesymol rhwng anghenion sy'n cystadlu â'i gilydd, sef cyflymder, craffu ac ymatebolrwydd, ar y pwynt hwn yn natblygiad trethi datganoledig Cymru.⁵⁰

50. Roedd y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA), Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig (ACCA) a Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr (ICAEW) i gyd yn cytuno â'r egwyddor ei bod yn well diwygio deddfwriaeth trethi drwy ddeddfwriaeth sylfaenol.⁵¹

51. Awgrymodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr fod angen ystyried yn ofalus y broses o ddirprwyo pwerau a allai fod yn rhai eang i'r Weithrediaeth i newid system dreth Cymru, gan ddod i'r casgliad bod angen i'r Senedd yn y pen draw barhau i fod â'r cyfrifoldeb i allu adolygu a diwygio a chymeradwyo pwerau codi treth.⁵²

52. Mynegodd yr Athro Emyr Lewis bryderon am ddeddfu yn y modd a gynigir mewn perthynas â threthiant:

*"Mae'n rhan o wead cyfansoddiad y Deyrnas Gyfunol nad oes grym gan y Goron i drethu'r bobl heb ganiatâd y Senedd. Mae felly ers y Bill of Rights yn yr ail ganrif ar bymtheg, a dyw e ddim wedi newid. Ac mae'n ymddangos i mi fod yr hyn y gofynnir amdano yn y ddeddf yma, tra bod ambell i agwedd ohoni'n gwneud synnwyr cyffredin o ran cymhlethdod a gwneud pethau yn rhwydd, wedi dweud hynny, mae llawer iawn o'r ddarpar ddeddf yn fan yma yn mynd â ni at bwynt sydd fel petai'n tynnu'n groes i'r egwyddor yna mai ffynhonnell penderfyniadau pwysig ynglŷn â threthi yw'r ddeddfwrf, ac nid y Llywodraeth."*⁵³

53. Roedd Syr Paul Silk yn rhannu'r pryderon hyn, gan nodi y bydd y Bil yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru a fydd yn gosod trethi datganoledig drwy is-ddeddfwriaeth, neu'n addasu neu'n gosod cosbau, a fyddai fel arfer yn cael eu cadw ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol. Awgrymodd y dylai'r Pwyllgor wneud y canlynol:

⁵⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 03 Y Sefydliad Siartredig Trethu a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel

⁵¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraffau 94, 96 a 99

⁵² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 163

⁵³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 11

"...try to imagine the most extreme scenarios in which the powers proposed in the Bill might be used, and only agree to those powers if the Committee is satisfied that secondary legislation is appropriate in those scenarios."⁵⁴

54. Daeth i'r casgliad y bydd y Pwyllgor efallai yn teimlo bod deddfwriaeth sylfaenol a basiwyd yn gyflym yn well na'r llwybr is-ddeddfwriaeth y mae'r Bil yn darparu ar ei gyfer.⁵⁵

55. Yn dilyn hynny, tynnodd Syr Paul Silk sylw at weithdrefnau presennol y Senedd ar gyfer biliau brys:

"It allows them all to be done in one day in the Senedd, but it doesn't require them to be done in one day in the Senedd. It's quite flexible, your Standing Order 26.95. So, personally, I think that would be preferable. I'm not sure that in all circumstances that are envisaged under the current Bill—there wouldn't even necessarily need to be emergency Bills. There undoubtedly would be circumstances when emergency Bills would be necessary when things were done in London that affected adversely the tax take in Wales. But the procedures are there, under the normal legislative processes, so that secondary legislation would not, I would have thought, be necessary."⁵⁶

56. At hynny, pwysleisiodd fod ystyriaeth y Senedd o ddeddfwriaeth sylfaenol nid yn unig o fudd i aelodau'r ddeddfwrfa ond hefyd i randdeiliaid gan ei bod yn broses dryloyw ac agored, tra nad yw'r ymgynghori rhwng y Weithrediaeth a rhanddeiliaid mor dryloyw.⁵⁷

57. Wrth sôn am y dull a ddefnyddir yn y Bil i addasu deddfwriaeth treth sylfaenol, cydnabu'r Gweinidog ei fod yn gymharol brin ond na ddylai hynny fod yn rheswm dros beidio â mabwysiadu proses arloesol ac ystwyth sy'n addas i Gymru.⁵⁸

58. Dywedodd y Gweinidog fod pŵer i wneud rheoliadau o'r fath eisoes yn bodoli mewn perthynas â deddfwriaeth Treth Dir y Dreth Stamp:

"...section 109 of the Finance Act 2003 provides HM Treasury with a bespoke power to make regulations with immediate but temporary changes to stamp duty land tax legislation, and regulations made under that section are subject to the provisional affirmative procedure, which is similar to the Senedd made affirmative procedure, meaning that they have to be approved by the House

⁵⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.02.Syr.Paul.Silk](#)

⁵⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.02.Syr.Paul.Silk](#)

⁵⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 36

⁵⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 13

⁵⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 177

of Commons within 28 sitting days in order to have permanent effect. The regulations do, however, have a sunset clause of 18 months, meaning that to give longer, permanent effect, the legislation in the regulations would need to be included within a future finance Bill from the UK Government."⁵⁹

59. Nododd y Gweinidog hefyd fod y dull arfaethedig yn debyg i allu Llywodraeth y DU i gynnig newidiadau i drethi'r DU cyn i Senedd y DU graffu arnynt, drwy Ddeddf Casglu Trethi Dros Dro 1968.⁶⁰

60. Gan amddiffyn cwmplas y pŵer dirprwyedig a gynigir yn y Bil, dywedodd y Gweinidog:

*"Yes, I do think it's appropriate, and that's because the scope of the power within the Bill has been deliberately constrained by the inclusion of the four purpose tests, and that sets out absolute clarity, I think, in terms of the circumstances in which the power may be used."*⁶¹

61. Dadleuodd y Gweinidog fod y pŵer a roddir gan y Bil yn cynnig yr un cyfleoedd neu fwy o gyfleoedd i graffu o'i gymharu â phroses bil brys:

*"For draft affirmative regulations, the debate can't take place until the committee has reported or the statutory instrument has been laid for 20 days, whichever is earlier. Standing Orders do, however, allow for a longer period than 20 days, so there is some flexibility in that mechanism so that we could consider on a case-by-case basis what's appropriate for scrutiny, reflecting on the complexity of the regulations and, of course, on the impact on taxpayers. The made affirmative procedure will be only used in cases of urgency, and here it's proposed that there should be a maximum scrutiny period of 60 days. So, I think that we've sought to build in appropriate mechanisms there for scrutiny."*⁶²

62. Mewn llythyr dilynol at y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, dywedodd y Gweinidog fod y cyfnodau craffu 20 a 60 diwrnod yn cynnig mecanwaith hyblyg fel y gall Gweinidogion a'r Senedd ystyried amser priodol ar gyfer craffu, a bod Pwyllgor Busnes y Senedd yn gallu cynnig amserlenni amgen. Ychwanegodd:

"Nid yw'n fwriad gennyf leihau'r cyfnod craffu, ond yn hytrach pwysleisio fy mod am ddarparu cyfnod hwy nag, o reidrwydd, y cyfnod lleiaf a ganiateir

⁵⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 177

⁶⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 177

⁶¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 175

⁶² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 18

gan y Rheolau Sefydlog, a chynghorir Gweinidogion y dyfodol i ddilyn yr un dull gweithredu."⁶³

63. Pan ofynnwyd pam roedd y Gweinidog yn teimlo y byddai dull Bil brys yn cynnig llai o graffu na'r pŵer arfaethedig i wneud rheoliadau yn y Bil hwn, yn enwedig gan y gallai ddenu pa bynnag gyfnod craffu y gallai fod ei angen a chael y fantais o alluogi'r Senedd i ddiwygio'r drafft arfaethedig, dadleuodd:

*"An emergency Bill can be passed as quickly as in one day within the Senedd, so that I don't think allows for the same level of scrutiny."*⁶⁴

64. At hynny, tynnodd ei swyddog sylw at y ffaith y gallai Bil brys neu Fil carlam arwain at gyfyngiadau amser:

*"...we have a determination period for the Llywydd beforehand and an intimation period afterwards for the UK Secretary of State for Wales to challenge the Act if they choose to. That, without agreement necessarily in terms of agreeing a shorter period, can add up to eight weeks to the period for a Bill before you even get to the scrutiny issues and the debate on the Bill and the line-by-line analysis of the legislation."*⁶⁵

65. Wrth ymateb i feirniadaeth bod y Bil yn mynd yn groes i'r egwyddor mai ffynhonnell penderfyniadau pwysig sy'n ymwneud â threthiant yw'r ddeddfwrfa ac nid y llywodraeth, dywedodd y Gweinidog:

*"I think that we have built real safeguards into this Bill, and, ultimately, it will be the Senedd that has the overall say on whether or not the regulations remain in place. We've built in safeguards then for the taxpayers, should the Senedd decide not to approve the regulations. So, we've sought to strike a balance."*⁶⁶

66. Pwysleisiodd y Gweinidog fod gan Weinidogion Cymru eisoes bwerau i ddiwygio deddfwriaeth treth drwy reoliadau:

"There is already precedent here, in the sense that the Senedd has already given approval to legislation that allows Welsh Ministers to decide who is

⁶³ Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol at y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 11 Mawrth 2022

⁶⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 20

⁶⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 21

⁶⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 14

taxed and how much they are taxed, by allowing regulations to be made to determine the levels of the rates and bands of land transaction tax."⁶⁷

67. O ganlyniad, awgrymodd y Gweinidog fod y Senedd eisoes wedi cytuno i ddull gweithredu o'r fath a bod yr hyn sy'n cael ei gynnig yn fecanwaith priodol ar gyfer digwyddiadau allanol annisgwyl.⁶⁸

Proses ddeddfu ar gyfer y gyllideb

68. Cynhaliodd y Pwyllgor Cyllid blaenorol ymchwiliad i broses ddeddfu ar gyfer y gyllideb⁶⁹ a daeth i'r casgliad "y dylid cael deddfwriaeth flynyddol i basio cyllideb Llywodraeth Cymru". Daeth i'r casgliad hefyd:

*"...y bydd proses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb yn adlewyrchu aeddfedrwydd y Senedd yn well ac egwyddor cydbwysedd rheolaeth deg rhwng y ddeddfwrfa a'r weithrediaeth. Bydd gwneud y newidiadau hyn yn cryfhau rôl Llywodraeth Cymru a'r Senedd yn dilyn datganoli pwerau cyllidol."*⁷⁰

69. Ystyriodd ymgynghoriad cyn deddfu Llywodraeth Cymru yn fyr yr opsiwn o gyflwyno proses ddeddfu ar gyfer y gyllideb i hwyluso newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru drwy deddfwriaeth sylfaenol. Gallai hyn gynnwys Bil "cyllideb a chyllid" blynyddol a fyddai'n cynnwys cynigion gwariant a threthiant Llywodraeth Cymru, ac yn darparu mecanwaith i wneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru pe bai newidiadau o'r fath yn cael eu hystyried yn angenrheidiol. Fodd bynnag, nododd y ddogfen ymgynghori "nid yw Gweinidogion Cymru o'r farn ei bod yn gymesur, ar hyn o bryd, gael Bil Cyllid blynyddol (neu lai aml)".⁷¹

70. Roedd tystiolaeth ysgrifenedig y Sefydliad Siartredig Trethu yn cydnabod yr heriau o ran cyflwyno deddfwriaeth sylfaenol i weithredu newidiadau i drethi drwy Fil cyllid blynyddol i Gymru gan ei bod yn debyg nad yw maint y newid deddfwriaethol sydd ei angen ar hyn o bryd yn ddigonol i gyfiawnhau proses bil cyllid flynyddol yng Nghymru. Aeth ymlaen i nodi:

"There are however good reasons to keep this option under review. The legislative process should reflect the significance of the devolved tax system in raising revenue in Wales. The case for an annual Welsh finance bill will

⁶⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 14

⁶⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 14

⁶⁹ Y Pwyllgor Cyllid (Pumed Senedd): [Ymchwiliad i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, Awst 2020](#)

⁷⁰ Y Pwyllgor Cyllid (Pumed Senedd): [Ymchwiliad i broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, Awst 2020, Casgliadau 1 a 4](#)

⁷¹ Llywodraeth Cymru: [Dogfen ymgynghori - Galluogi newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, tudalen 41](#)

*strengthen if devolved taxes provide an increased share of revenues to fund wider policy areas dealt with by the Welsh Parliament."*⁷²

71. Cydnabu Syr Paul Silk y nifer gyfyngedig o drethi sydd wedi'u datganoli ar hyn o bryd, gan ychwanegu:

*"So, whether an annual finance Bill is a wise use of time in present circumstances, I'm not sure. And, of course, it wouldn't allow the Senedd, which is the purpose of this Bill, to react urgently to circumstances that arise that adversely affect its tax take and so on. So, I'm not sure the finance Bill route would be sensible in these circumstances."*⁷³

72. Fodd bynnag, awgrymodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr y dylai Llywodraeth Cymru ystyried sicrhau'r gallu i fabwysiadu Bil cyllid:

*"While we appreciate that at present such a procedure may not be considered to be necessary because annual changes are likely to be few in number, nevertheless we think that consideration should be given to having the capability to adopt an annual Finance Bill procedure. This would ensure that any changes could be enacted by way of primary legislation."*⁷⁴

73. Roedd Dr Sara Closs-Davies hefyd yn cefnogi Bil cyllid, gan nodi:

*"Covid-19 is a recent example of how external forces can create uncertainty to the economy and society and as a result, changes to the tax system and public services. An annual Finance Bill would be a useful legislative tool to allow the Welsh Government to react to external factors, review and make appropriate changes on an annual basis to protect tax revenues and funding of public services."*⁷⁵

74. Er ei bod yn cydnabod bod pwerau trethu datganoledig yn gyfyngedig ar hyn o bryd, tynnodd Dr Sara Closs-Davies sylw at y ffaith y byddai Bil cyllid blynyddol yn helpu i roi sicrwydd ac eglurder i drethdalwyr ac ymarferwyr treth pe bai'n cael ei weithredu a'i gyfathrebu'n effeithiol. Pwysleisiodd hefyd:

"...an annual Finance Bill could potentially reduce compliance costs to taxpayers as it reduces the amount of time and money spent on searching

⁷² Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.03.Y.Sefydliad.Siartredig.Trethu.a'r.Grŵp.Diwygio.Treth.Incwm.Isel](#)

⁷³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 40

⁷⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.05.Sefydliad.Cyfrifwyr.Siartredig.Cymru.a.Lloegr](#)

⁷⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.06.Dr.Sara.Closs-Davies.Prifysgol.Bangor](#)

for information and guidance from other multiple sources, as the Finance Bill would be the main point of reference."⁷⁶

75. Serch hynny, o ystyried lefel gyfyngedig y pwerau trethu datganoledig yng Nghymru, nododd efallai na ellir cyfiawnhau'r gost a'r adnoddau sy'n gysylltiedig â chreu a gweithredu Bil Cyllid Cymru blynyddol ar hyn o bryd ac y gallai hynny fod yn aneffeithlon.⁷⁷

76. Mewn ymateb i'r awgrym bod y Bil yn amlygu'r angen am broses ddeddfu ar gyfer y gyllideb i alluogi newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru drwy ddeddfwriaeth sylfaenol, dywedodd y Gweinidog:

*"I don't consider the timing is right to introduce an annual primary legislative route, such as a budget or finance Bill, through which changes to Welsh tax Acts can be made. A key consideration for the Welsh tax Acts specifically is the volume of secondary legislation that these Acts have so far generated, so landfill disposal tax and land transaction tax; that level of legislation isn't significant. However, as we develop more devolved taxes, hopefully in future having powers for example for a vacant land tax being devolved... either those that have predecessor taxes or new Welsh taxes, the case I think for an annual finance Bill may strengthen, but it's still my view that at the moment, the case isn't made."*⁷⁸

77. Hyd yn oed gyda phroses flynyddol Bil cyllid, dadleuodd y Gweinidog y byddai'r pŵer yn y Bil yn dal i fod yn angenrheidiol i ymateb i ddigwyddiadau allanol nad ydynt yn cyd-fynd â chylch y Bil cyllid, gan dynnu sylw at yr oedi a achosir gan ddull y DU lle mae'n rhaid gwneud newidiadau i ymateb i weithgarwch osgoi trethi yn aml fel rhan o Fil cyllid.⁷⁹

Penderfyniad dros dro

78. Cynigiodd yr Athro Emyr Lewis fecanwaith 'penderfyniad dros dro' fel dewis amgen i ddefnyddio is-ddeddfwriaeth, neu i'w ddefnyddio ar y cyd â hi.⁸⁰ Yn ystod tystiolaeth lafar, eglurodd y byddai'r mecanwaith hwn yn debyg i'r broses a ddilynir yn Senedd y DU o dan Ddeddf Casglu Trethi Dros Dro 1968:

"Yn Senedd San Steffan yn Llundain, os ydy'r Canghellor yn datgan ei fod e am newid y dreth yn ei gyllideb, mae'n dweud, 'Mi fyddwn ni'n dod â

⁷⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.06.Dr.Sara.Closs-Davies.Prifysgol.Bangor](#)

⁷⁷ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.06.Dr.Sara.Closs-Davies.Prifysgol.Bangor](#)

⁷⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 180

⁷⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 180

⁸⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.01.Yr.Athro.Emyr.Lewis.Prifysgol.Aberystwyth](#)

deddfwriaeth gynradd gerbron er mwyn newid y dreth'. Y ddeddfwriaeth honno yw'r Bil Cyllid. Er mwyn galluogi'r newidiadau hynny i ddigwydd yn syth, mae modd, dan y Provisional Collection of Taxes Act 1968, i'r Senedd yn Llundain bleidleisio—ways and means motion maen nhw'n ei alw fe—i alluogi'r newidiadau i ddigwydd yn syth."⁸¹

79. Esboniodd y Gweinidog fod mecanwaith penderfyniad dros dro wedi'i ddiystyru gan y byddai angen deddfwriaeth sylfaenol ar ôl pasio penderfyniad i roi effaith barhaol i'r mesurau dros dro, ac nad oes mecanwaith cyfatebol (Bil cyllid) yng Nghymru.⁸²

Safbwynt y Pwyllgor

80. Mae datganoli trethi yn ddatblygiad cymharol ddiweddar, gyda Deddf Cymru 2014⁸³ yn rhoi pwerau i'r Senedd gyflwyno'r trethi Cymreig cyntaf mewn bron i 800 mlynedd. Mae datganoli cyllidol wedi golygu bod tua 18 y cant⁸⁴ o wariant Llywodraeth Cymru bellach yn cael ei ariannu drwy refeniw treth, gan gynyddu atebolrwydd Llywodraeth Cymru i bobl Cymru. Wrth i'r system o gasglu a rheoli trethi datganoledig yng Nghymru aeddfedu, mae'n bwysig bod y Senedd yn fodlon bod unrhyw ddatblygiadau yn briodol i Gymru ac yn cydymffurfio ag arferion seneddol gorau ac egwyddorion democrataidd. Ni ddylai'r Senedd ddirprwyo rhagor o bwerau i Lywodraeth Cymru i ddiwygio cyfraith treth Cymru oni bai bod y pwerau hynny'n angenrheidiol a bod mesurau diogelu priodol i gyd-fynd â hwy er mwyn diogelu rôl a swyddogaeth graffu'r Senedd.

81. Yn ddieithriad, mae'r Pwyllgor yn cydnabod yn llawn bod angen i Weinidogion Cymru fod â'r gallu i ymateb i ddigwyddiadau allanol er mwyn diogelu'r adnoddau cyffredinol sydd ar gael i Lywodraeth Cymru. Fodd bynnag, yn ganolog i ystyriaeth y Pwyllgor o egwyddorion cyffredinol y Bil yw ai'r mecanwaith deddfwriaethol a gynigir gan Lywodraeth Cymru yn y Bil hwn yw'r ffordd orau o gyflawni hyn.

82. Mae'r Pwyllgor wedi clywed amrywiaeth o safbwyntiau ac yn diolch i bawb a lywiodd y gwaith o graffu ar y Bil hwn. Er y cydnabyddir y gallai refeniw Cymru fod yn agored i amgylchiadau allanol, lleisiwyd pryderon sylfaenol ynghylch y goblygiadau cyfansoddiadol o roi pŵer dirprwyedig i Weinidogion Cymru ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol, yn enwedig mewn perthynas â threth a gosod tollau a chosbau ar ddinasyddion. Roedd y dystiolaeth yn

⁸¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 112

⁸² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 29

⁸³ Deddf Cymru 2014

⁸⁴ Cyfraddau Treth Incwm Cymru - 11 y cant (£2.5 biliwn); Ardrethi Annomestig - 5 y cant (£1 biliwn); Treth Trafodiadau Tir a Threth Gwarediadau Tirlenwi - 2 y cant (402 miliwn) (Ffynhonnell: Cyllideb Ddrafft 2022-23 Llywodraeth Cymru, paragraff 1.17)

canolbwyntio ar yr egwyddor allweddol y dylid nodi cyfraith treth mewn deddfwriaeth sylfaenol, gan sicrhau ei bod yn destun ystyriaeth a thrafodaeth fanwl ac i helpu i roi sicrwydd i drethdalwyr ac ymarferwyr treth. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod fframwaith polisi trethi Llywodraeth Cymru ei hun yn nodi y dylai trethi fod "yn glir, yn sefydlog ac yn syml".⁸⁵

83. Mae'r Gweinidog wedi awgrymu bod cynsail i'r dull a gynigir yn y Bil gan fod y Senedd eisoes wedi rhoi pwerau i Weinidogion Cymru ddiwygio deddfwriaeth treth drwy reoliadau (gan dynnu sylw, er enghraifft, at bennu cyfraddau a bandiau ar gyfer y Dreth Trafodiadau Tir). Fodd bynnag, credwn fod gwahaniaeth pwysig rhwng y penderfyniad ynghylch y swm a godir ar drethdalwyr a newidiadau mwy strwythurol i elfennau o gyfraith treth, yn enwedig y rheini a allai newid cydbwysedd y pwerau a'r cyfrifoldebau rhwng y Llywodraeth a'r trethdalwr. At hynny, nid yw penderfyniadau Seneddau blaenorol o reidrwydd yn cyfiawnhau dull arfaethedig o ymdrin â chyfraith sy'n cael ei hystyried gan y Senedd bresennol.

84. Er bod rhai rhanddeiliaid yn teimlo bod y newid deddfwriaethol sydd ei angen ar hyn o bryd (o ystyried y nifer fach o drethi datganoledig) yn annigonol i gyfiawnhau proses Bil cyllid flynyddol, mae'r Pwyllgor yn falch bod cynifer yn cefnogi'r egwyddor o ddull gweithredu o'r fath wrth i drethi datganoledig Cymru dyfu.

85. Mae'n siomedig bod y Gweinidog wedi cyfiawnhau diystyru mecanwaith penderfyniad dros dro wrth ddatblygu'r Bil hwn ar sail diffyg proses bil cyllid flynyddol yng Nghymru. Gallai mecanwaith penderfyniad dros dro, ar y cyd â deddfwriaeth sylfaenol i roi effaith barhaol, weithredu ar unrhyw adeg o'r flwyddyn, gan roi'r gallu i Weinidogion Cymru ymateb yn gyflym, gan barchu goruchafiaeth y Senedd a sicrhau bod y Senedd yn craffu'n fanwl arni.

86. Mae'r Pwyllgor yn nodi bwriad Llywodraeth Cymru i estyn y Bil hwn i drethi datganoledig Cymru yn y dyfodol ac mae'n pryderu y bydd dull o'r fath yn tanseilio galwadau am broses ddeddfu ar gyfer y gyllideb yn y dyfodol. Rydym hefyd yn cydnabod barn y Sefydliad Siartredig Trethu y gallai cyflwyno trethi newydd ac ehangu'r sylfaen drethi olygu bod yr egwyddor o ddefnyddio pwerau gwneud rheoliadau yn hytrach na deddfwriaeth sylfaenol yn amhriodol. Yn hytrach na rhagweld y bydd trethi yn y dyfodol yn cael eu hychwanegu at y pŵer hwn, mae'r Pwyllgor o'r farn y dylai Llywodraeth Cymru roi ystyriaeth ddifrifol i gynllunio'r dreth ddatganoledig nesaf yng Nghymru i gyd-fynd â phroses Bil cyllid flynyddol. Er gwaethaf y gefnogaeth y rhan fwyaf o aelodau'r Pwyllgor i'r egwyddorion cyffredinol, byddwn yn amheus o unrhyw ymdrechion pellach i ehangu cwrdd y pŵer a gynigir yn y Bil o ystyried ein hamheuon ynghylch y dull gweithredu yn gyffredinol.

⁸⁵ Llywodraeth Cymru, Fframwaith polisi trethi

87. Mae'r Pwyllgor yn credu'n gryf y byddai Bil cyllid, gyda chefnogaeth mecanwaith penderfyniad dros dro, yn ffordd lawer gwell, a mwy hygyrch a thryloyw o ddiwygio deddfwriaeth treth. Byddai hefyd yn parchu'r egwyddor gyfansoddiadol o oruchafiaeth y ddeddfwrfa (y Senedd) dros y weithrediaeth (Llywodraeth Cymru). Credwn hefyd y dylai Llywodraeth Cymru ddatblygu pecyn o fesurau deddfwriaethol ar gyfer y tymor hwy i gyflawni ei chynigion sy'n ymwneud â threth yn y dyfodol a fyddai'n cyd-fynd yn fwy â'i fframwaith polisi treth ei hun. Felly, rydym yn llwyr fwriadu cynnal y ffocws ar yr angen i weithredu dull cyllideb deddfwriaethol wrth i daith datganoli trethi Cymru barhau, er mwyn sicrhau nad yw mandad democrataidd y Senedd yn cael ei wthio i'r ymylon.

88. Mae'r Pwyllgor yn nodi nad yw'r Gweinidog yn rhagweld defnyddio'r pŵer yn rheolaidd ac yn croesawu ei bwriad i graffu am gyfnod hwy na'r cyfnod gofynnol a ganiateir yn y Rheolau Sefydlog. Serch hynny, mae'r Pwyllgor yn ymwybodol iawn nad yw bwriadau a sicrwydd y Gweinidog presennol yn rhwymo ei holynydd, ac efallai na fydd llywodraethau'r dyfodol mor barchus i'r Senedd o ran defnyddio'r pŵer yn gynnil a chaniatáu mwy o amser i graffu.

89. Ar ôl gwrando'n ofalus ar ddwy ochr y ddadl, at ei gilydd, mae'r rhan fwyaf o'r Pwyllgor yn cefnogi egwyddorion cyffredinol y Bil. Wrth wneud hynny, rydym yn glir bod ein cefnogaeth yn seiliedig ar yr argymhellion a wnawn drwy gydol yr adroddiad hwn i ddiogelu trethdalwyr, gwella craffu a sicrhau bod amcanion y ddeddfwriaeth yn cael eu cyflawni yn unol â'r disgwyliadau.

90. Nid yw Peter Fox AS yn cefnogi egwyddorion cyffredinol y Bil am y rhesymau a ganlyn:

- mae'n hwyluso fframwaith deddfwriaethol nad yw'n parchu goruchafiaeth y ddeddfwrfa, gan leihau rôl ddeddfwriaethol y Senedd i bleidlais 'derbyn neu wrthod' syml ar reoliadau a chan ganiatáu i Lywodraeth Cymru basio cynigion deddfwriaethol sy'n ymwneud â threthiant yn haws a chydai llai o waith craffu;
- mae dull deddfwriaethol sylfaenol yn cael ei ffafrio, megis Bil carlam neu Fil brys, i roi cyfle i'r Senedd ddiwygio'r ddeddfwriaeth a dylanwadu ar ei ffurf derfynol.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod y Senedd, gan ystyried yr argymhellion yn yr adroddiad hwn, yn cytuno ar egwyddorion cyffredinol Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu). Nid yw Peter Fox AS yn cefnogi'r argymhelliad hwn.

4. Pŵer gwneud rheoliadau

91. Mae adran 1 o'r Bil yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau i'w galluogi i addasu Deddfau Trethi Cymru (a rheoliadau a wneir oddi tanynt) at un neu ragor o'r dibenion a ganlyn (yr enw cyfunol ar gyfer y rhain yw "profion diben"):

- sicrhau nad yw trethi datganoledig Cymru yn cael eu gorfodi lle na fyddai hynny'n gydnaws â rhwymedigaethau rhyngwladol;
- amddiffyn yn erbyn osgoi trethi mewn perthynas â threthi datganoledig Cymru;
- ymateb i newidiadau a wneir gan Lywodraeth y DU i drethi rhagflaenol sy'n effeithio ar y symiau a delir i Gronfa Gyfunol Cymru, neu a allai effeithio ar y swm hwnnw;
- ymateb i benderfyniadau'r llysoedd neu'r tribiwnlysoedd sy'n effeithio ar sut mae Deddfau Trethi Cymru, neu unrhyw reoliadau a wneir o danynt, yn gweithredu, neu a allai effeithio ar sut y maent yn gweithredu.

92. Mae'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn nodi:

*"Mae'r dibenion wedi'u cyfyngu i sicrhau bod y defnydd o'r pŵer yn gyfyngedig, gan gydnabod y cydbwysedd rhwng rhoi'r gallu i Weinidogion Cymru i ymateb i ddigwyddiadau allanol mewn ffordd hyblyg ac ystyrydd, a phwysigrwydd craffu ar weithredoedd Gweinidogion Cymru gan y Senedd."*⁸⁶

93. Wrth ymhelaethu ar y profion diben, dywedodd y Gweinidog eu bod wedi cael eu nodi fel y digwyddiadau allanol mwyaf tebygol yn y dyfodol a allai effeithio ar ein refeniw treth datganoledig a'i fod yn sicr yn bosibl y byddant yn digwydd. Pe bai sefyllfa allanol yn codi nad yw'n cael ei ddal gan unrhyw un o'r profion diben, byddai angen i Lywodraeth Cymru ystyried mecanweithiau deddfwriaethol eraill, megis Bil brys neu Fil carlam, os oes angen ymateb brys.⁸⁷

94. Er bod y Sefydliad Siartredig Trethu o'r farn bod y defnydd arfaethedig o'r pŵer o dan yr amgylchiadau a ddisgrifiwyd yn rhesymol, nododd fod disgresiwn eithaf eang, yn enwedig mewn perthynas â'r term 'osgoi trethi' nad yw wedi'i ddiffinio. Pwysleisiodd y bydd yn hanfodol bod yr achos dros ddefnyddio'r pŵer o dan yr amgylchiadau hyn yn gadarn, yn seiliedig ar dystiolaeth ac yn destun gwaith craffu.⁸⁸

⁸⁶ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.18

⁸⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraffau 185-186

⁸⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA.03.Y.Sefydliad Siartredig Trethu a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel

95. Ar wahân i fod yn anghydnaws â rhwymedigaethau rhyngwladol, roedd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr yn teimlo ei bod yn gwbl resymol i Lywodraeth Cymru gael pwerau i allu ymateb yn gyflym mewn perthynas â'r tri diben arall.⁸⁹

96. Ni argymhellodd unrhyw gyfranwyr ddibenion ychwanegol y gellid eu hymgorffori yn y Bil.

Cwmpas y pŵer i wneud rheoliadau

97. Mae adran 2(3) o'r Bil yn darparu na chaiff rheoliadau o dan adran 1 addasu:

- darpariaethau Rhan 2 o Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 (sy'n ymwneud â phroses sefydlu, trefniadau, neu brif swyddogaethau Awdurdod Cyllid Cymru);
- rheoliadau sy'n pennu bandiau treth a chyfraddau treth ar gyfer y Dreth Trafodiadau Tir a chyfraddau treth ar gyfer y Dreth Gwarediadau Tirlenwi.

98. O ganlyniad, mae'r Bil yn cynnig rhoi pŵer i Weinidogion Cymru ddiwygio unrhyw ddarpariaeth arall yn Neddffau Trethi Cymru neu reoliadau a wneir o dan y Deddfau hynny.

99. Esboniodd y Gweinidog y rhesymau dros yr eithriadau:

*"I wouldn't envisage that there would be an external event that would lead to changes and amendments in the functions of the WRA. We'd expect that, if it were to take place, to be part of more routine policy changes. So, that is one of the exclusions. And then the second relates to the setting of rates and bands for the current devolved taxes. I think the system that we have at the moment is working well, so I would propose that that would be an exclusion as well. And, again, this is an area where we're interested in committee's views as to whether there are other areas that you believe should be excluded."*⁹⁰

100. Yn dilyn hynny, gofynnodd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad i'r Gweinidog am yr amgylchiadau penodol lle'r oedd yn rhagweld y gallai fod angen i reoliadau a wneir o dan adran 1 addasu pob un o'r rhannau o Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 nad ydynt wedi'u heithrio o'r Bil. Wrth ymateb, dywedodd y Gweinidog:

"It is not feasible at this stage to anticipate every potential future circumstance which may give rise to an amendment to the Tax Collection and Management (Wales) Act 2016 (TCMA), however I have been careful to

⁸⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 109

⁹⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 47

exclude any potential amendment to the operation of the WRA in Part 2, because that is something that quite rightly ought to be reserved to primary legislation."⁹¹

Y profion diben

Anghydnawsedd â rhwymedigaethau rhyngwladol (adran 1(1)(a) o'r Bil)

Diben (a) – efallai y bydd Gweinidogion Cymru am wneud newidiadau ar fyr rybudd er mwyn sicrhau nad yw'r trethi datganoledig yn cael eu gorfodi lle byddai hynny'n arwain at beidio â chydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol penodol megis, er enghraifft, pan fo cytundeb masnach newydd neu gytundeb trethiant dwbl yn dod i ben gyda gwlad arall sydd â goblygiadau i'r trethi datganoledig⁹²

101. Roedd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr yn cwestiynu priodoldeb y diben arfaethedig hwn o ystyried y trethi datganoledig presennol y byddai'n gymwys ar eu cyfer, gan gydnabod y gallai hyn newid pe bai trethi eraill yn cael eu datganoli yn y dyfodol.⁹³

102. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor mai'r cyfiawnhad dros gynnwys y diben hwn oedd bod trethi datganoledig Cymru yn rhan o nifer fach o drethi sy'n gweithredu yn yr amgylchedd hwnnw yn y DU.⁹⁴

103. Rhoddodd swyddog y Gweinidog enghraifft i ddangos pam mae angen y diben:

*"There is an example in the stamp duty land tax where previously—and in land transaction tax, in fact—as part of the membership of the EU, the UK Government and our Government were required to provide the same treatment to EU charities as existed for UK charities."*⁹⁵

104. Er i swyddog y Gweinidog fynd ymlaen i egluro nad yw'r rhwymedigaeth benodol hon yn bodoli mwyach gan nad yw'r DU bellach yn aelod o'r UE, pwysleisiodd y gallai fod angen y pŵer wrth i Lywodraeth y DU negodi cytuniadau newydd â gwledydd ledled y byd.⁹⁶

⁹¹ Lythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol at y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 11 Mawrth 2022

⁹² Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.17

⁹³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 109

⁹⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 42

⁹⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 43

⁹⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 43

105. At hynny, awgrymodd y Gweinidog y gallai peidio â dewis cydymffurfio â rhwymedigaethau trethiant rhyngwladol fod â goblygiadau ar gyfer mewnfuddsoddi, oherwydd gallai Cymru fod yn llai deniadol na Lloegr pe na bai ymateb cyflym yn y maes penodol hwn hefyd.⁹⁷

Diogelu rhag osgoi trethi (adran 1(1)(b) o'r Bil)

Diben (b) – caiff Gweinidogion Cymru wneud newidiadau deddfwriaethol i ddiogelu rhag gweithgarwch osgoi y gellir ei atal wedyn ar unwaith. Mae hyn yn cynnwys achosion lle bo Awdurdod Cyllid Cymru a/neu Lywodraeth Cymru o'r farn y bydd mwy o eglurder yn y ddeddfwriaeth yn golygu na fydd unrhyw amheuaeth ynghylch y ffordd y bwriedir cymhwyso'r darpariaethau deddfwriaethol, ac y bydd o fudd i drethdalwyr o bosibl gan y bydd yn atal hyrwyddo cyfleoedd i osgoi nad ydynt yn bodoli mewn gwirionedd. Cymerwyd camau o'r fath gan Lywodraeth y DU i ddiogelu cyfundrefnau treth a threthdalwyr yn y gorffennol ac mae Gweinidogion Cymru am allu cymryd camau tebyg.⁹⁸

106. Tynnodd y Sefydliad Siartredig Trethu sylw at y rhyngweithio rhwng y pŵer newydd yn y Bil i fynd i'r afael ag osgoi trethi a'r pŵer sydd eisoes yn bodoli i wrthweithio trefniadau artiffisial ar gyfer osgoi trethi o dan y Rheol Gyffredinol yn Erbyn Osgoi Trethi⁹⁹, a nododd fwriad Llywodraeth Cymru i ddefnyddio'r pŵer i gau unrhyw gyfleoedd canfyddedig i osgoi trethi cyn iddynt gael eu defnyddio'n eang. Nododd hefyd:

*"We recognise the value of acting swiftly to close down artificial tax avoidance arrangements thereby helping to protect taxpayers who may otherwise participate in avoidance schemes without the full facts and knowledge of the law. We note also the SDLT experience where there has been a history of mass marketed avoidance schemes subsequently addressed through primary legislation although this has taken time."*¹⁰⁰

107. Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr (ynghyd â'r Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth¹⁰¹) fod llawer o'r rhai sy'n hyrwyddo cynlluniau osgoi trethi yn gweithredu y tu allan i unrhyw oruchwyliaeth (boed hynny gan gorff proffesiynol neu fel arall) ac

⁹⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 44

⁹⁸ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.17

⁹⁹ Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016, Rhan 3A

¹⁰⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 03 Y Sefydliad Siartredig Trethu a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Ise

¹⁰¹ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 07 Y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth

nad yw newidiadau a gynlluniwyd i atal eu gweithgareddau i'w gweld yn effeithio arnynt, gan awgrymu:

*"While it is right that measures should be aimed at the taxpayer, the Welsh Government should consider whether it has the necessary powers to tackle the promoters of egregious tax avoidance schemes."*¹⁰²

108. Gan gyfiawnhau'r angen i roi pŵer i Weinidogion Cymru ddiogelu rhag gweithgareddau osgoi trethi yn ogystal â'r Rheol Gyffredinol yn Erbyn Osgoi Trethi, esboniodd y Gweinidog:

*"...the general anti-avoidance rule is an important anti-avoidance tool available to the WRA to counteract instances of tax avoidance. However, it can only be used after the fact, where a specific avoidance scheme has been used to gain a tax advantage, so it doesn't prevent future taxpayers from exploiting the same avoidance opportunity in the future, whether intentionally or not. So, the new power would enable Welsh Ministers to change the law and close down any perceived opportunities for avoidance before they could become widely exploited."*¹⁰³

109. Ychwanegodd fod atal marchnata cynlluniau osgoi trethi drwy wneud newidiadau i'r ddeddfwriaeth hefyd yn amddiffyn trethdalwyr rhag cymryd rhan mewn cynlluniau osgoi trethi a all olygu eu bod yn talu'r dreth sy'n ddyledus yn ogystal â ffioedd am y cyngor a'r gwasanaethau.¹⁰⁴

110. Dywedodd Awdurdod Cyllid Cymru wrth y Pwyllgor fod y Rheol Gyffredinol yn Erbyn Osgoi Trethi ar ei ffurf bresennol yn rhwystr effeithiol ar hyn o bryd wrth gefnogi ei weithgareddau osgoi trethi:

*"...avoidance isn't a risk that we currently see within the two devolved taxes. That's not to say that circumstances in the future won't change. Things may arise that require us to take action. But the GAAR is an important tool to have as and when required. But in practice, powers such as the GAAR, they'll be required in very few cases, I think it's important to note, because there are often other more appropriate ways of ensuring compliance and addressing any suspected cases."*¹⁰⁵

¹⁰² Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA 05 Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr](#).

¹⁰³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 211

¹⁰⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 212

¹⁰⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 237

111. Er mwyn sicrhau bod y Rheol yn parhau i fod yn ddull effeithiol, dywedodd Awdurdod Cyllid Cymru ei bod yn bosibl y gallai unrhyw benderfyniadau llys anffafriol yn y dyfodol sy'n effeithio ar y Rheol ei hun olygu y byddai angen gwneud newidiadau deddfwriaethol yn gyflym.¹⁰⁶

112. Pan ofynnwyd a yw Awdurdod Cyllid Cymru wedi gweld unrhyw sefyllfaoedd penodol lle byddai defnyddio'r pŵer a gynigir yn y Bil i ddiogelu rhag osgoi trethi wedi bod o fudd i'r Awdurdod neu drethdalwyr Cymru, nododd yr Awdurdod nad yw'r senario hwn wedi codi hyd yn hyn.¹⁰⁷

113. O ystyried y diffyg tystiolaeth sy'n cefnogi'r angen am bŵer penodol i ddiogelu rhag osgoi trethi, gofynnodd y Pwyllgor am eglurhad gan y Gweinidog ar ei gynnwys yn y Bil:

*"...we take tax avoidance very seriously and there is the possibility of circumstances changing in the future and things might arise that might require us to respond quickly. And this Bill would offer us the opportunity to do that. So, whilst the WRA hasn't identified anything up to this point, as I say, we are still quite early on in our journey of Welsh taxes, ... things are moving all of the time and there might be circumstances that we would want to respond to rapidly in the way that the UK Government is also able to."*¹⁰⁸

Ystyr 'osgoi trethi'

114. Cododd tystion amrywiaeth o faterion gyda'r term 'osgoi trethi' yn y Bil.

115. Awgrymodd Dr Sara Closs-Davies fod angen diffinio'r term yn y Bil gan fod iddo ystyr eang, ei fod yn broblemus ac yn parhau i fod yn asgwrn cynhennus yn y byd academiaidd ac o ran ymarfer. O ganlyniad, teimlai ei bod yn bwysig bod trethdalwyr ac ymarferwyr yn cael dealltwriaeth a chanllawiau clir o'r hyn sy'n gyfystyr ag osgoi treth yng nghyd-destun y Bil arfaethedig hwn er mwyn lleihau ansicrwydd a sancsiynau annisgwyl.¹⁰⁹

116. Fodd bynnag, rhybuddiodd hefyd yn erbyn bod yn rhy gyfarwyddol gan y gallai hyn arwain at ormod o fanylion, cymhlethdod ac anlladrwydd, yn ogystal â chreu cynlluniau newydd i osgoi trethi a chyfleoedd pellach ar gyfer cynllunio trethi.¹¹⁰

¹⁰⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 239

¹⁰⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 242

¹⁰⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 99

¹⁰⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA 06.Dr.Sara.Closs-Davies.Prifysgol.Bangor](#).

¹¹⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA 06.Dr.Sara.Closs-Davies.Prifysgol.Bangor](#).

117. Adlewyrchwyd hyn hefyd yn nhystiolaeth y Sefydliad Siartredig Trethu:

*"The definitions of tax avoidance in UK legislation have tended to be very wide; anything that might bring about a lower tax result than something else could potentially be tax avoidance. I think it's very difficult to come up with a definition that exactly separates the wheat from the chaff, that guarantees that it's only really proper abuse that it's targeting and there's no way innocent individuals could be caught in the crossfire. I think you just have to accept that's a risk and try and mitigate it with the way the Government reacts, because any tighter definitions are untried in a statutory context."*¹¹¹

118. Teimlai Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr mai ofer fyddai diffinio'r term osgoi treth ac awgrymodd y gellid cysylltu'r term 'osgoi trethi' â'r Rheol Gyffredinol yn Erbyn Osgoi Trethi fel yr oedd, fel mai'r sbardun, i bob pwrpas, oedd trefniadau a fyddai, i bob pwrpas, yn groes i'r Rheol Gyffredinol yn Erbyn Osgoi Trethi.¹¹²

119. Wrth ymateb i bryderon bod y term 'osgoi trethi' yn y Bil yn rhy eang ei gwmpas, nododd swyddog y Gweinidog ei bod yn anodd llunio diffiniad o osgoi trethi. Dywedodd:

*"The conclusion is it's an elephant test: you know it when you see it. And, unfortunately, that's where we have to be with this particular power, because we don't know what we'll encounter in the future, and therefore the wider definition, I think, is desirable in this particular circumstance..."*¹¹³

120. Pan ofynnwyd a ddylai'r term yn y Bil fod yn gysylltiedig â'r Rheol Gyffredinol bresennol, esboniodd swyddog y Gweinidog ei bod yn bosibl bod y pŵer yn y Bil yn ehangach na'r diffiniad manwl iawn o osgoi trethi a'r mathau o bethau y byddai angen eu sbarduno er mwyn i'r Rheol gael ei defnyddio. Aeth yn ei flaen:

"The GAAR is triggered in two cases. It acts as a deterrent. That, I think, is possibly deniable, but I would consider it to be undeniable that it acts as a deterrent, and that is a good thing for it to do. But it then has to have a tax case for actually the tools in the GAAR to be used, to use it to challenge a taxpayer. The taxpayer needs to have entered into the avoidance activity. So, until the taxpayer's entered into the avoidance activity, the GAAR, to some extent, is sat there as a tool to be used after the avoidance. I think, here, what we're looking at is the Minister being able to use the power in order to stop

¹¹¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 41

¹¹² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraffau 174 a 133

¹¹³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 55

*people entering into the avoidance activity in the first place if the deterrent isn't working."*¹¹⁴

121. Wrth sôn am farn y Gweinidog mai nod y pŵer osgoi trethi yn y Bil yw galluogi gweinidogion i atal gweithgarwch osgoi posibl cyn iddo ddechrau, drwy gau bylchau posibl yn gyflym, fel nad yw cwestiynau am artiffisialrwydd hyd yn oed yn codi, pwysleisiodd yr Athro Emyr Lewis:

*"If the purpose were drafted as simply a loophole-closing provision, that would be fine (assuming that it is agreed to be in principle acceptable to enable Ministers by regulations to close loopholes in primary legislation), but the drafting is much broader than that. It enables any amendments to be made to protect against tax avoidance."*¹¹⁵

122. Tynnodd yr Athro Emyr Lewis sylw pellach at faterion yn ymwneud â graddau'r pŵer arfaethedig yn y Bil o ran osgoi trethi:

*"There is nothing in the Bill, for instance, which would prevent Ministers from amending Section 81H...[of the Tax Collection and Management (Wales) Act 2016]...so that the burden of proof is reversed, requiring the taxpayer to demonstrate that an arrangement is not artificial and that an adjustment is not reasonable. Another possibility is that the power could be used to amend the definition of artificiality. It is suggested that these are issues which would be better dealt with by the Senedd."*¹¹⁶

123. O ganlyniad, argymhellodd y dylai'r Bil gyfyngu ar yr ystod o newidiadau y gellid eu gwneud o dan y diben gwrth-osgoi yn hytrach na cheisio llunio diffiniad newydd.¹¹⁷

124. Mewn llythyr at y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, cydnabu'r Gweinidog y gellid defnyddio'r pŵer yn dechnegol i ddiwygio elfennau o'r Rheol Gyffredinol. Fodd bynnag, awgrymodd ei bod yn "anodd gweld sut y byddai'r amodau ar gyfer arfer y pŵer yn cael eu bodloni ar gyfer newidiadau i GAAR o ganlyniad i'r gweithgarwch osgoi y'i cynlluniwyd i'w dargedu" a'i bod hefyd "yn ymddangos yn annhebygol y byddai angen diwygio'r darpariaethau GAAR eu hunain o ganlyniad i newidiadau i gyllideb y DU.". Ychwanegodd y Gweinidog:

¹¹⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraffau 57 a 63

¹¹⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth](#)

¹¹⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth](#)

¹¹⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 72

"Enghraifft lle y gellid defnyddio'r pŵer newydd, o bosibl, yw mewn ymateb i benderfyniad llys a ddyfarnodd fod y ddeddfwriaeth GAAR yn 'ddiffygiol' mewn rhyw ffordd neu a gefnogodd ddehongliad o'r darpariaethau GAAR a newidiodd y ffordd o gymhwyso GAAR y tu hwnt i'r hyn a fwriadwyd gan y Senedd, er enghraifft, mabwysiadu dull annisgwyl o ymdrin â'r hyn a olygir wrth 'artiffisial'. Gallai effaith y penderfyniad wneud GAAR yn llai effeithiol, gan effeithio, o bosibl, ar allu ACC i fynd i'r afael ag achosion parhaus eraill o osgoi.

Mae'n bosibl hefyd y gallai penderfyniad llys wneud GAAR yn 'rhy' effeithiol, gan gofnodi mwy o drafodion na'r bwriad. Yn y ddwy senario, mae'r gallu i wneud diwygiad cyflym i GAAR ei hun i'w galluogi i weithredu'n effeithiol fel y bwriadwyd yn fesur diogelu pwysig."¹¹⁸

125. Nododd y Gweinidog ei bod yn "agored i ystyried a fyddai'n briodol cael cyfyngiadau ychwanegol o ran y gallu i wneud newidiadau i GAAR."

Ymateb i newidiadau i drethi rhagflaenol (adran 1(1)(c) o'r Bil)

Diben (c) – caiff Gweinidogion Cymru wneud newidiadau mewn ymateb i newidiadau a wneir gan lywodraeth y DU i drethi rhagflaenol y DU a fydd yn effeithio ar yr addasiad i grant bloc Cymru a thrwy hynny'r referniw sydd ar gael ar gyfer gwasanaethau cyhoeddus hanfodol.¹¹⁹

126. Cydnabu'r Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth natur y newidiadau a wnaed yn flaenorol i'r gyfundrefn treth dir y dreth stamp a chefnogodd sicrhau bod gan Lywodraeth Cymru ffordd o ymateb i newidiadau o'r fath.¹²⁰

127. Rhannodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr y farn hon:

*"...the fact is we are pretty beholden to a lot of the changes at the UK level in relation to SDLT, and I think that does give us a problem in terms of operation of the tax. So, I think, at a very fundamental level, we do need powers to react quickly to those changes."*¹²¹

¹¹⁸ Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol at y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 11 Mawrth 2022

¹¹⁹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.17

¹²⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 94

¹²¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 96

128. Roedd Syr Paul Silk hefyd yn deall dymuniad Llywodraeth Cymru i allu ymateb yn gyflym i newidiadau i drethi rhagflaenol, gan gydnabod y gall newidiadau o'r fath gael eu cymryd ar fyr rybudd, y gallent ddod i rym ar unwaith ac y gallent fod yn helaeth.¹²²

129. Cytunodd yr Athro Emyr Lewis fod yr angen polisi am fecanwaith sy'n galluogi Llywodraeth Cymru i weithredu'n gyflym ar newidiadau mewn trethi rhagflaenol yn glir, yn ogystal â'r awydd i'r newid gael effaith o'r un dyddiad â'r newid yn y DU, ac os yw'r dyddiad hwnnw yn y gorffennol, i'r ddeddfwriaeth fod yn ôl-weithredol i'r graddau hynny.¹²³

130. Fodd bynnag, nododd y byddai'r pŵer a gynigir yn y Bil yn caniatáu i Weinidogion Cymru gyflwyno cyfradd dreth newydd ac roedd o'r farn bod penderfyniad i wneud hynny yn benderfyniad polisi sylweddol y byddai angen i'r Senedd ei gymeradwyo ymlaen llaw yn hytrach nag ar ôl y digwyddiad.¹²⁴

Ymateb i benderfyniadau llysoedd/tribiwnlysoedd (adran 1(1)(d) o'r Bil)

Diben (d) – caiff Gweinidogion Cymru wneud newidiadau os bydd penderfyniad llys neu dribiwnlys yn nodi mater y mae Gweinidogion Cymru yn ystyried y byddai newid deddfwriaethol o fudd iddo (gan gynnwys penderfyniadau sy'n ymwneud â threthi rhagflaenol y DU, trethi eraill, neu gyfreithiau eraill sy'n effeithio ar y trethi datganoledig), neu er mwyn egluro'r gyfraith yn well.¹²⁵

131. Fel yn achos y diben gwrth-osgoi, tynnodd yr Athro Emyr Lewis sylw at y ffaith bod hon yn ddarpariaeth eang iawn, sy'n caniatáu i Lywodraeth Cymru newid Deddfau Trethi Cymru mewn ymateb i her allanol i'r ffordd y mae'n gweithredu. Awgrymodd y gallai rheoliadau a wneir mewn cysylltiad â'r diben hwn ymateb i benderfyniad llys barn, gan gynnwys dadwneud effaith y penderfyniad hwnnw. Pwysleisiodd:

*"The difficulty with this purpose in the Bill is that it is so very broad. It could in theory apply to any provision in the Welsh Tax Acts, apart from those that set up and govern the WRA."*¹²⁶

¹²² Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 02 Syr Paul Silk

¹²³ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth

¹²⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth

¹²⁵ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.17

¹²⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth

132. Roedd Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig yn cefnogi'r farn hon, gan ddweud mai'r diben bron a bod oedd bod yn hollgynhwysfawr ar gyfer unrhyw beth sy'n digwydd o fewn y maes penodol hwn.¹²⁷

133. Dywedodd y Gweinidog fod y ddarpariaeth yn fwriadol eang i ddal pob posibilrwydd, oherwydd na ellir rhagweld ar hyn o bryd y senarios yn y dyfodol lle y gellid defnyddio'r ddarpariaeth.¹²⁸

134. Mewn perthynas â gweithredu'r gyfundrefn drethi ddatganoledig, dywedodd Awdurdod Cyllid Cymru wrth y Pwyllgor na fu angen iddo ymateb i benderfyniad unrhyw dribiwnlysoedd hyd yn hyn.¹²⁹

135. Ystyriodd y Sefydliad Siartredig Trethu tybed a oes achos, efallai, dros ymestyn y diben hwn i gynnwys newid yn y dehongliad gan Gyllid a Thollau Ei Mawrhydi mewn perthynas â threth ragflaenol sy'n arwain at yr angen i egluro'r dehongliad o ddarpariaeth yn y trethi datganoledig. Fodd bynnag, nododd y Sefydliad Siartredig Trethu yr ymdrinnir, ar y cyfan, â newidiadau o'r fath yn fwy priodol drwy bwerau presennol neu lle bo angen drwy ddeddfwriaeth sylfaenol.¹³⁰

136. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi, mewn perthynas â'r holl ddibenion y gellir gwneud rheoliadau ar eu cyfer, na fydd y pŵer i wneud rheoliadau yn cael ei ddefnyddio i gyflawni newidiadau polisi rheolaidd i'r trethi datganoledig.¹³¹

137. Fodd bynnag, nododd yr Athro Emyr Lewis nad yw gwaith drafftio'r Bil, fel yn achos y diben gwrth-osgoi, yn adlewyrchu'r dull hwn. Dywedodd:

*"Rather it gives the Welsh Ministers the power, should they choose to do so, to achieve routine policy changes, significant or otherwise, and to overturn decisions made in a court of law. In other words, the power to decide who legislates about what, who makes the decision whether a matter should be dealt with by primary or secondary legislation, lies with the Government."*¹³²

138. Ymhelaethodd yr Athro Emyr Lewis ar y mater hwn yn ystod tystiolaeth lafar:

¹²⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 139

¹²⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 93

¹²⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 26

¹³⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA.03.Y.Sefydliad Trethi Siartredig a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel

¹³¹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.33

¹³² Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA.01.Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth

Cymerwch chi enghraifft fod Awdurdod Cyllid Cymru wedi defnyddio ei phwerau, ac mae ganddi hi bwerau eithaf pellgyrhaeddol, i fynd i annedd rhywun neu i eiddo busnes rhywun ac i gymryd dogfennau yno—ac mae yna brosesau sy'n eu galluogi nhw i wneud hyn mewn rhai achosion heb roi rhybudd—a dywedwch chi fod y person o dan sylw, y trethdalwr, yn honni bod y camau yma wedi cael eu cymryd mewn ffordd nad oedd yn unol â'r Ddeddf, ac felly maen nhw'n mynd â'r awdurdod cyllid i'r llys ac maen nhw'n ennill eu hachos, ac mae Gweinidogion Cymru yn dweud, 'Wel, dydyn ni ddim yn licio hynna. Dyn ni'n credu dylai fod gan Awdurdod Cyllid Cymru bwerau mwy cryf, fel dyw'r math yma o achos ddim yn digwydd eto.' Felly, maen nhw'n diwygio'r Ddeddf casglu trethi, y brif Ddeddf, er mwyn cryfhau pwerau Awdurdod Cyllid Cymru i fynd mewn i dai annedd pobl ac i gymryd eiddo. Nawr, mae'r awdurdod cyllid wedi derbyn y pwerau hynny sydd yn amharu ar breifatrwydd, ymreolaeth yr unigolyn—pob math o ryw egwyddorion tebyg—oherwydd bod Senedd Cymru, sydd wedi'i hethol yn ddemocrataidd, wedi penderfynu ei bod yn briodol fod yr awdurdod yna yn cael y pwerau hyn ar ôl ymgynghori'n agored, fel y mae Paul wedi'i ddweud. Ydy hi'n beth cywir bod Llywodraeth Cymru, heb o anghenraid orfod ymgynghori o gwbl, yn gallu cynyddu'r pwerau hynny yn syml oherwydd eu bod nhw wedi colli achos llys ar y pwynt?"¹³³

139. Nododd na fydd clo y Senedd ymlaen llaw, yn wahanol i'r cynigion yn yr ymgynghoriad polisi gwreiddiol (a drafodir yn fanwl ym mhennod 7 – Gweithdrefn ar gyfer rheoliadau) a fyddai'n gweithredu fel cyfyngiad i atal y pwerau rhag cael eu defnyddio'n rhy eang ac a fyddai'n sicrhau bod y penderfyniad ynghylch pwy sy'n deddfu mewn achos o'r fath yn cael ei wneud gan y Senedd.¹³⁴

140. Er ei fod yn cydnabod y gellid defnyddio'r pŵer newydd yn ddamcaniaethol i negyddu penderfyniad llys, barn swyddog y Gweinidog oedd fod mesurau diogelu yn y Bil a fyddai'n atal Gweinidogion Cymru rhag defnyddio'r pŵer o dan yr amgylchiadau hyn. Dywedodd y byddai angen i Weinidogion Cymru fodloni un o'r pedwar prawf diben ac ystyried a yw'n 'angenrheidiol neu'n briodol' defnyddio'r pŵer. Awgrymodd fod y gofyniad i Lywodraeth Cymru gyflwyno datganiad polisi mewn perthynas â defnyddio deddfwriaeth ôl-weithredol, y ddarpariaeth sy'n atal cosbau ôl-weithredol a chraffu gan y Senedd, yn cynnig mesurau diogelu pellach.¹³⁵

¹³³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 25

¹³⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth](#)

¹³⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 78

141. Nododd swyddog y Gweinidog hefyd y byddai'n ofynnol i'r ddeddfwriaeth gydymffurfio ag egwyddorion y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol a thynnodd sylw at y posibilrwydd o herio dilysrwydd rheoliadau drwy adolygiad barnwrol.¹³⁶

Defnydd o'r term 'angenrheidiol neu briodol'

142. Yn ogystal ag esbonio y byddai newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru gan ddefnyddio'r pŵer arfaethedig yn cael eu cyfyngu i'r amgylchiadau a nodir yn y pedwar prawf diben, awgrymodd y Gweinidog fod y Bil hefyd yn cyfyngu ar ddisgresiwn Gweinidogion drwy ei gwneud yn ofynnol i weinidogion fod yn fodlon bod y newidiadau'n angenrheidiol neu'n briodol i gyflawni un o'r pedwar diben hynny.¹³⁷

143. Holodd y Pwyllgor a ellid cryfhau'r term 'angenrheidiol neu briodol' i 'angenrheidiol a phriodol' i sbarduno Gweinidogion Cymru i ddefnyddio'r pŵer. Eglurodd swyddog y Gweinidog:

*"So, the 'necessary' is the highest bar, and, if you get over that bar, then if you had a test that was 'necessary and appropriate' you wouldn't actually need the 'appropriate'. And, I think, the point that we're trying to make with this is that we consider the wording, as it is drafted now, to give us a wider flexibility in terms of the test that we need to pass."*¹³⁸

144. Yn dilyn hynny, mewn llythyr at y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, ailadroddodd y Gweinidog ei barn bod 'angenrheidiol neu briodol' yn gosod cyfyngiadau digonol ar ddefnyddio'r pŵer, tra hefyd yn caniatáu rhywfaint o hyblygrwydd. Aeth yn ei blaen i ddweud:

*"I would not say that the 'necessary test' is always satisfied when considering which regulations to make, because section 1(1) states that the regulations must either be necessary or appropriate, thereby providing Welsh Ministers with alternative tests to choose from depending upon the circumstances."*¹³⁹

Ymgysylltu â rhanddeiliaid

145. Ystyriodd y Sefydliad Siartredig Trethu fanteision ceisio ymrwymadau penodol gan Lywodraeth Cymru i gynyddu'r defnydd a fwriedir o'r pŵer drwy fforwm rhanddeiliaid penodol cyn mynd ymlaen i'r camau ffurfiol neu, lle nad yw hyn yn bosibl oherwydd rhagflaenu neu

¹³⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 79

¹³⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 188

¹³⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 88

¹³⁹ Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol at y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 11 Mawrth 2022

sensitifrwydd, nodi'n benodol y cyfyngiadau yn y Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd ag unrhyw reoliadau a wneir o dan y pŵer arfaethedig yn y Bil wrth gyflwyno'r newid arfaethedig i'r Senedd.¹⁴⁰ Fodd bynnag, nododd y Sefydliad Siartredig Trethu fod y Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn nodi:

*"...subject to the risk of forestalling, consideration will be given on a case by case basis to engaging informally, and in confidence, with key stakeholders, before and during the drafting of regulations to establish whether the legislation will achieve its objective."*¹⁴¹

146. Teimlai'r Sefydliad Siartredig Trethu y gellid ystyried cyhoeddi natur unrhyw ymgynghoriad anffurfiol ar ôl i'r rheoliadau ddod i rym at ddibenion tryloywder.¹⁴²

147. Er mwyn bod yn dryloyw ac yn ddealladwy yn y gyfraith, yn enwedig pan fo rheoliadau a wneir o dan y pŵer yn y Bil yn gymhleth iawn neu ar fin dod i rym ar fyr rybudd, pwysleisiodd y Sefydliad y dylai fod yn arferol i gyhoeddi (ar yr un pryd, yn ddelfrydol) fersiwn gyfunol o'r gyfraith fel y'i diwygiwyd.¹⁴³

148. Nododd y Gweinidog y byddai'n rhaid iddi ystyried sut i ymgysylltu'n anffurfiol ac yn gyfrinachol â rhanddeiliaid allweddol "cyn ac yn ystod gwaith drafftio rheoliadau i archwilio a fyddai'r hyn a gynigir yn bodloni ei fwriad. Ychwanegodd:

*"...depending, though, on the nature of the change proposed, the primary consideration would be the confidential nature of those discussions, because obviously, we'd want to avoid forestalling and so on, so we'd have to consider carefully, on the basis of what kind of regulations we were bringing forward, who we would consult with and when. Obviously, we have this ongoing discussion and we'd have to think about the appropriate bodies and individuals to engage with at that point."*¹⁴⁴

Safbwynt y Pwyllgor

149. Mae'r Pwyllgor wedi ei chael yn anodd llunio casgliadau ar y profion diben arfaethedig. Y rheswm am hyn yw bod Llywodraeth Cymru yn ceisio dulliau ychwanegol i fynd i'r afael â senarios damcaniaethol, a hynny heb roi tystiolaeth o amgylchiadau penodol lle bu angen y

¹⁴⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 03 Y Sefydliad Trethi Siartredig a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Ise

¹⁴¹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 4.15

¹⁴² Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 03 Y Sefydliad Trethi Siartredig a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Ise

¹⁴³ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 03 Y Sefydliad Trethi Siartredig a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Ise

¹⁴⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 137

pŵer hyd yma nac enghreifftiau penodol o sut y byddai'r pŵer yn cael ei ddefnyddio yn y dyfodol.

150. Mae'r egwyddor o orfod ymateb yn gyflym i newidiadau i drethi rhagflaenol yn cael ei chefnogi'n eang. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn nodi'r pryderon a fynegwyd y gallai natur a chwmpas ymateb o'r fath gan ddefnyddio'r pŵer yn y Bil fel y'i drafftwyd fod yn sylweddol ac y gallai gynnwys newidiadau sylweddol mewn polisi y byddai'n well eu cymeradwyo gan y Senedd ymlaen llaw.

151. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor fod cwmpas y pŵer yn y Bil wedi'i gyfyngu'n fwiadol drwy gynnwys y pedwar prawf diben, a'i bod yn credu bod hynny'n nodi eglurder llwyr o ran yr amgylchiadau lle y gellir defnyddio'r pŵer. Er bod nifer o dystion yn gyffredinol yn cydnabod yr angen dros gael y pedwar diben, cododd rhai rhanddeiliaid bryderon difrifol am ehangder agweddau ar y pŵer arfaethedig fel y'i nodir yn y Bil, gan ddweud y gallai gael ei gamddefnyddio. Yn benodol, clywsom fod y defnydd arfaethedig o'r pŵer mewn perthynas â dibenion "gwrth-osgoi" a "phenderfyniadau llysoedd a thribiwnlysoedd" yn rhy eang ei gwmpas ac y dylai'r Bil ddiffinio'n fwy cul y mathau o newid y gellir eu gwneud o dan y dibenion hynny.

152. Dangoswyd hyn yn y dystiolaeth a gyflwynwyd gan yr Athro Emyr Lewis, a dynnodd sylw at y ffaith na fyddai'r darpariaethau yn y Bil, er enghraifft, yn atal Gweinidogion Cymru rhag diwygio'r darpariaethau gwrth-osgoi presennol yn Rhan 3A o'r Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi i wrthdroi'r baich profi a'i gwneud yn ofynnol i drethdalwyr ddangos nad yw trefniadau osgoi yn "artiffisial" ac nad yw addasiad yn rhesymol. Nid yw'r Bil ychwaith, er enghraifft, yn atal Gweinidogion Cymru rhag defnyddio'r pŵer i wneud newidiadau eraill i'r Rheol Gyffredinol yn Erbyn Osgoi Trethi, megis diwygio'r diffiniad o "artiffisialrwydd" er anfantais bosibl i drethdalwyr. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor fod y dibenion hyn yn fwiadol eang er mwyn dal pob posibilrwydd. Nid yw'r Pwyllgor yn amau didwylledd y Gweinidog, ond nid yw hyn yn rhoi fawr o gysur inni ynghylch sut y gall gweinyddiaethau'r dyfodol ddefnyddio'r pŵer.

153. Er bod y Pwyllgor yn derbyn yr angen bosibl i ymateb i ddigwyddiadau allanol mewn perthynas â'r pedwar diben, ni allwn anwybyddu'r pryderon a godwyd ynghylch ehnagder y pŵer arfaethedig na'r potensial y caiff ei ddefnyddio yn y dyfodol mewn ffyrdd nad yw Llywodraeth bresennol Cymru yn eu bwriadu, neu mewn ffyrdd nad yw'r Senedd efallai wedi'u rhagweld.

154. Yn ystod y broses graffu, gwahoddodd y Gweinidog farn y Pwyllgor Cyllid a'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ynghylch pa rannau o Ddeddfau Trethi Cymru y dylid eu heithrio o gwmpas y pŵer i wneud rheoliadau. Yn dilyn hynny, ysgrifennodd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad at y Gweinidog yn gofyn am wybodaeth am yr

amgylchiadau penodol lle rhagwelir y gallai fod angen i'r pŵer i wneud rheoliadau addasu pob un o'r rhannau o Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi nad ydynt wedi'u heithrio o'r Bil (Rhannau 1 a 3 – 10). Yn ei hymateb, dywedodd y Gweinidog nad yw'n ymarferol ar hyn o bryd i ragweld pob amgylchiad posibl yn y dyfodol a allai arwain at ddiwygiad i Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016.

155. Mae'r Pwyllgor yn siomedig nad yw'r Gweinidog wedi gwneud unrhyw ymdrech i ddangos sut y gellid defnyddio'r pŵer i addasu rhannau pwysig o'r Ddeddf. Mae hyn yn gwneud ein gwaith craffu ar y pŵer galluogi hwn yn heriol iawn ac nid yw'n darparu unrhyw dystiolaeth i'n harwain wrth lunio barn ynghylch priodoldeb cwmplas presennol y Bil. Galwn felly ar y Gweinidog i ddarparu enghreifftiau i ddangos sut y bydd y pŵer hwn i wneud rheoliadau yn cael ei ddefnyddio er mwyn llywio ystyriaethau'r Aelodau yn ystod taith ddeddfwriaethol y Bil drwy'r Senedd.

156. Drwy gydol y broses graffu, mae'r Gweinidog wedi ceisio rhoi sicrwydd i'r Pwyllgor yn rheolaidd bod y pŵer i wneud rheoliadau wedi'i gyfyngu i'r pedwar prawf diben a bod y defnydd ohono wedi'i gyfyngu ymhellach gan y geiriad yn adran 1(1) sy'n ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru ystyried bod addasiadau'n 'angenrheidiol neu'n briodol' mewn perthynas â'r pedwar prawf diben hynny. Mae'r Gweinidog yn mynnu bod 'angenrheidiol' yn cyfyngu ar Weinidogion Cymru, tra bod 'priodol' yn rhoi hyblygrwydd iddynt weithredu y tu allan i'r paramedr hwn. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn amau a yw'r geiriad 'angenrheidiol neu briodol' yn gyfystyr ag unrhyw gyfyngiad ystyrion ar ddefnyddio'r pŵer. Yn benodol, os gall Gweinidogion Cymru ddeddfu os teimlir ei bod yn 'briodol', yna daw'r prawf 'angenrheidiol' yn amherthnasol. O ganlyniad, mae'r Pwyllgor yn cwestiynu gwerth cadw'r geiriau 'os yw Gweinidogion Cymru yn ystyried ei bod yn angenrheidiol neu'n briodol gwneud y newidiadau hynny' yn y Bil.

157. Mae barn a dealltwriaeth rhanddeiliaid yn hynod werthfawr wrth ddatblygu deddfwriaeth, yn enwedig wrth wneud newidiadau cyflym i gyfraith dreth (neu unrhyw gyfraith arall). Mae dull y Bil o ddiwygio Deddfau Trethi Cymru drwy reoliadau yn hytrach na thrwy ddeddfwriaeth sylfaenol yn dileu'r cyfle i'r Senedd ymgysylltu â rhanddeiliaid yn ystod y broses ddeddfwriaethol neu ystyried gwelliannau unigol yn y gwahanol gyfnodau diwygio.

158. Mae'r Pwyllgor yn croesawu ymrwymiad y Gweinidog i ymgysylltu'n anffurfiol â rhanddeiliaid allweddol er mwyn profi datblygiad ei gynigion deddfwriaethol, yn amodol ar sensitifrwydd a risgiau o ragflaenu. Fodd bynnag, mae'r Pwyllgor yn pryderu y bydd yr ymgysylltu hwnnw yn gyfrinachol ac felly mae'n cefnogi galwadau ar i Lywodraeth Cymru gyhoeddi natur unrhyw ymgynghoriad er mwyn bod yn dryloyw ac i gynorthwyo gwaith craffu.

Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor yn gresynu at y diffyg enghreifftiau penodol a ddarparwyd gan Llywodraeth Cymru mewn perthynas â sut y byddai'r pŵer i wneud rheoliadau a gaiff ei ddirprwyo gan y Bil hwn yn cael ei ddefnyddio i ddiwygio Deddfau Trethi Cymru yn ymarferol.

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru, cyn y ddadl ar egwyddorion cyffredinol y Bil, yn rhoi enghreifftiau o'r amgylchiadau penodol y mae'n rhagweld y bydd y pŵer i wneud rheoliadau yn adran 1(1) yn cael ei ddefnyddio i ddiwygio pob rhan o Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 (ag eithrio Rhan 2), Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017 a Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) 2017.

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn adolygu geiriad adran 1(1), er mwyn sicrhau bod y cyfyngiadau a osodir ar Weinidogion Cymru bod unrhyw addasiadau yn 'angenrheidiol neu'n briodol' yn ystyrlon, a bod enghreifftiau'n cael eu darparu i ddangos sut mae'r amod hwn yn cyfyngu'n ymarferol ar y pŵer dirprwyedig.

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i gynnwys manylion unrhyw ymgynghoriad, neu'n nodi rhesymu manwl dros beidio â gwneud hynny, yn y Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd ag unrhyw reoliadau a wneir yn y dyfodol o dan adran 1(1) o'r Bil.

5. Effaith ôl-weithredol

159. Mae adran 2(1) o'r Bil yn darparu y caiff rheoliadau a wneir o dan adran 1 (1) (ymhlith pethau eraill) osod trethi datganoledig Cymru, gosod a/neu estyn atebolrwydd i gosb a gallant hefyd gael effaith ôl-weithredol. Fodd bynnag, ni chaniateir gosod cosb newydd neu estyn cosb sy'n bodoli eisoes yn ôl-weithredol.

160. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi:

*"Mae Gweinidogion Cymru o'r farn bod angen gwneud newidiadau deddfwriaethol yn ôl-weithredol, lle y credir bod hynny'n angenrheidiol, fesul achos."*¹⁴⁵

161. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi polisi presennol Llywodraeth Cymru, y bydd rheoliadau sy'n cael effaith ôl-weithredol "yn cael eu cyfyngu fel arfer i achosion lle mai effaith y rheoliadau yw rhoi budd i drethdalwyr Cymru". Fodd bynnag, mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi hefyd:

*"... lle y caiff atebolrwyddau eu cynyddu yn ôl-weithredol, a lle y gallai trethdalwyr fod wedi disgwyl yn rhesymol i newidiadau ôl-weithredol gael eu cyflwyno, caiff Gweinidogion Cymru wneud rheoliadau sy'n cynyddu atebolrwydd trethdalwyr. Er enghraifft, pan nodir bod trethi'n cael eu hosgoi, gall y Gweinidogion gyhoeddi y bydd y cynllun yn cael ei gau drwy reoliadau yn y dyfodol o ddyddiad y cyhoeddiad hwnnw."*¹⁴⁶

162. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn rhoi rhai enghreifftiau o pryd y caiff Gweinidogion Cymru gynnig gwneud rheoliadau gydag effaith ôl-weithredol:

- pan wneir newid gan Lywodraeth y DU sy'n cael effaith ar unwaith ac sy'n darparu treth, a thrwy hynny fantais fasnachol i endidau sy'n agored i'r dreth ragflaenol;
- pan wneir newid gan Lywodraeth y DU sy'n cael effaith ar unwaith ac sy'n codi symiau sylweddol o dreth gan dreth ragflaenol ac a fydd yn cael effaith sylweddol ar yr addasiad i'r grant bloc;
- lle'r ymgwymerir â gweithgarwch osgoi trethi;

¹⁴⁵ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.20

¹⁴⁶ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.26

- pan fo penderfyniad llys yn golygu na fydd y ddeddfwriaeth yn gweithredu yn unol â'r bwriad gan Lywodraeth Cymru a'r Senedd pan gafodd ei deddfu.¹⁴⁷

163. Mae adran 3 o'r Bil yn gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i gyhoeddi datganiad polisi ar ddefnyddio'r pŵer i wneud rheoliadau gydag effaith ôl-weithredol (datganiad polisi). Rhaid i'r datganiad polisi gael ei gyhoeddi cyn diwedd y cyfnod o dri mis sy'n dechrau â dyddiad y Cydsyniad Brenhinol. Caniateir i Weinidogion Cymru ddiwygio'r datganiad polisi ar unrhyw adeg ac mae'n ofynnol iddynt gyhoeddi unrhyw ddatganiad polisi diwygiedig.

164. Darparodd y Gweinidog ddatganiad polisi drafft yn fuan ar ôl cyflwyno'r Bil. Yn ogystal â'r enghreifftiau a ddarperir yn y Memorandwm Esboniadol o pryd yr ystyrir bod angen rheoliadau ag effaith ôl-weithredol, mae'r datganiad polisi drafft yn cynnwys enghraifft arall:

*"pan fydd rheoliadau wedi cael eu gwneud gan ddefnyddio pwerau yn y Ddeddf (naill ai yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft neu'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed') ac mae Gweinidogion Cymru yn dymuno diwygio effaith y rheoliadau, er mwyn i'r newidiadau gael effaith o'r un dyddiad ag y cafodd y rheoliadau gwreiddiol effaith."*¹⁴⁸

165. Roedd y datganiad polisi drafft hefyd yn cynnig:

*"Fel arfer, ni fydd newidiadau i ddeddfwriaeth trethi yn dod i effaith cyn y dyddiad y caiff y rheoliadau eu gwneud. Fodd bynnag, bydd hefyd yn bosibl i newid gael effaith o ddyddiad sydd cyn y dyddiad gwneud ar gyfer rheoliadau a wneir gan ddefnyddio'r Ddeddf [adran 2(1)(c)], er mai'r bwriad yw mai dim ond mewn amgylchiadau eithriadol y gwneir hyn."*¹⁴⁹

Priodoldeb gwneud newidiadau i gyfreithiau treth yn ôl-weithredol

166. Mynegodd y tystion bryderon am y cynnig i roi'r pŵer i Weinidogion Cymru gymhwyso cyfraith treth yn ôl-weithredol a'r ansicrwydd y gallai hyn ei greu.

167. Derbyniodd y CIOT yr angen am ôl-weithredu i gywiro anghysondeb amlwg sy'n niweidio trethdalwyr neu i gywiro diffygion sy'n dod i'r amlwg. Fodd bynnag, nododd hefyd nad yw effaith ôl-weithredol yn y Bil yn gyfyngedig o ran ei effaith hyd at ddyddiad cyhoeddiad

¹⁴⁷ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.25

¹⁴⁸ Llywodraeth Cymru: Datganiad polisi drafft mewn perthynas ag arfer y pŵer i wneud deddfwriaeth ôl-weithredol yn Neddf Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) 20XX

¹⁴⁹ Llywodraeth Cymru: Datganiad polisi drafft mewn perthynas ag arfer y pŵer i wneud deddfwriaeth ôl-weithredol yn Neddf Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) 20XX

blaenorol, gan awgrymu y dylai gwaith deddfu ôl-weithredol roi pwysau dyledus i ddisgwyliadau cyfreithlon trethdalwyr a chael ei ddefnyddio gyda gofal eithriadol a'i gyfiawnhau'n fanwl.¹⁵⁰

168. Awgrymodd ICAEW a CIPFA na ddylai rheoliadau gyflwyno newidiadau treth cyn y dyddiad cyhoeddi a bod angen egluro hyn yn y datganiad polisi. At hynny, os mai bwriad Llywodraeth Cymru yw cyflwyno newid treth o ddyddiad cyn y dyddiad y'i cyhoeddwyd, yna teimlai'r ICAEW y dylid cael cadarnhad ffurfiol y byddai dull gweithredu o'r fath yn gwbl eithriadol ac y byddai cyfiawnhad manwl a chymhellol dros weithdrefn o'r fath.¹⁵¹

169. Nododd Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig mai'r dull deddfwriaethol ôl-weithredol yw'r dewis olaf o ran datrysiad ac y dylid ei ystyried pan fydd pob opsiwn arall wedi'i ddihysbyddu.¹⁵² Teimlai hefyd y byddai cyfyngu newidiadau ôl-weithredol i ddim pellach na dyddiad cyhoeddiad yn rhoi digon o rybudd i drethdalwyr ac ymarferwyr treth am y newid ac yn rhoi sicrwydd o fewn y system dreth. Fodd bynnag, byddai deddfwriaeth ôl-weithredol sy'n mynd yn ôl i'r gorffennol ac sy'n edrych ar weithred flaenorol neu fesur blaenorol yn tanseilio uniondeb a thryloywder y system dreth.¹⁵³

170. Pwysleisiodd yr Athro Emyr Lewis mai elfen sylfaenol o Reolaeth y Gyfraith yw y dylai'r gyfraith fod yn sicr, gan ychwanegu:

*"If the law can be changed retrospectively, then it means that something which was lawful at the time it was done can be made unlawful, and someone can suffer consequences which they would not have expected to suffer. That makes for uncertainty in the law."*¹⁵⁴

171. Er ei fod yn cydnabod bod newid y gyfraith yn ôl-weithredol wedi digwydd yn San Steffan, dywedodd wrth y Pwyllgor fod amodau clir ynghlwm wrth y newid:

*"Yn y lle cyntaf, mae'r bwriad i wneud hyn yn cael ei gyhoeddi'n eglur ar lawr y Senedd yn San Steffan, felly mi fyddai trethdalwyr sydd yn mynd ymlaen i geisio osgoi treth yn gwybod eu bod nhw'n gwneud hynny ar eu risg eu hunain. A'r ail beth yw bod hyn yn tueddu i ddigwydd drwy ddeddfwriaeth gynradd yn hytrach na chyfraith eilaidd."*¹⁵⁵

¹⁵⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.03.Y.Sefydliad Trethi Siartredig a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Ise](#)

¹⁵¹ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.05.Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr](#) a [WTA.07.Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth](#)

¹⁵² Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.04.Cymdeithas Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig y DU](#)

¹⁵³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 144

¹⁵⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.01.Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth](#)

¹⁵⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 90

172. Cafodd pwysigrwydd sicrwydd cyfreithiol ei ategu hefyd gan Syr Paul Silk:

*"Retrospectivity in any legislation, including primary legislation, has always rightly been regarded with great caution, not least because a cardinal principle of law (as reflected in section 1(2)(d) of the Legislation (Wales) Act 2019) is that law should be certain in its effect."*¹⁵⁶

173. Awgrymodd Dr Sara Closs-Davies fod angen pwyso a mesur y defnydd o'r pŵer i wneud newidiadau deddfwriaethol ôl-weithredol yn erbyn y costau i'r trethdalwr a gwasanaethau cyhoeddus pe na bai newidiadau ôl-weithredol yn cael eu gwneud. Pwysleisiodd fod angen gofal a sylw mawr i gyfiawnhau gwneud newidiadau ôl-weithredol, a dylai newidiadau o'r fath fod yn ddarostyngedig i amgylchiadau cyfyngedig er mwyn peidio â chreu ansefydlogrwydd ac ansicrwydd o fewn y system dreth.¹⁵⁷

174. Roedd Dr Sara Closs-Davies o blaid cynnwys darpariaethau yn y Bil sy'n ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru roi rhybudd ymlaen llaw o newidiadau arfaethedig er mwyn codi ymwybyddiaeth a chaniatáu'r cyfle i esbonio a chyfiawnhau'r angen am newidiadau ôl-weithredol i randdeiliaid allweddol.¹⁵⁸

175. Wrth fynd i'r afael â phryderon rhanddeiliaid y bydd y gallu i newid Deddfau Trethi Cymru yn ôl-weithredol yn creu ansicrwydd, dywedodd y Gweinidog y byddai fel arfer yn disgwyl i'r pŵer i ddeddfu yn ôl-weithredol "gael ei gyfyngu i achosion lle byddai'r effaith yn rhoi budd i drethdalwyr Cymru".¹⁵⁹

176. O ran bwriad Llywodraeth Cymru i ddeddfu'n ôl-weithredol i liniaru achosion o osgoi trethi, drwy gyhoeddi y bydd cynllun yn cael ei gau drwy reoliadau yn y dyfodol o ddyddiad y cyhoeddiad hwnnw, esboniodd y Gweinidog:

*"...although it is an unusual approach, I think that within the field of tax, particularly, it is appropriate. I think that it has been recognised elsewhere that tax is special and tax is different and can be treated as such, and I think that there are ways in which we can confer benefits on taxpayers quickly but also protect Welsh Government revenues as a result."*¹⁶⁰

¹⁵⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA 02 Syr Paul Silk](#)

¹⁵⁷ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA 06 Dr Sara Closs-Davies, Prifysgol Bangor](#)

¹⁵⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA 06 Dr Sara Closs-Davies, Prifysgol Bangor](#)

¹⁵⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 111

¹⁶⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 112

177. Nododd y Gweinidog ei bod yn barod i ystyried a yw'n briodol cyfyngu ar y gallu i ddeddfu'n ôl-weithredol dim ond cyn belled â dyddiad cyhoeddiad mewn perthynas â phenderfyniad, mewn ymateb i'r pryderon a godwyd.¹⁶¹

Diogelu rhag osgoi treth

178. Mynegodd yr Athro Emyr Lewis bryderon sylweddol am gynnig y Bil i ganiatáu i Weinidogion Cymru ddeddfu'n ôl-weithredol at ddibenion diogelu rhag osgoi trethi.

179. Tynnodd sylw at y ffaith y gall y pŵer i wneud newidiadau ôl-weithredol, os y caiff ei drin yn ofalus, fod yn arf defnyddiol i ymdrin ag osgoi treth ymosodol sy'n peri risg sylweddol i arian cyhoeddus. Fodd bynnag, dywedodd fod y potensial ar gyfer annhegwch ac ymddygiad gormesol yn ei wneud yn faes arall lle mae'r craffu democrataidd manylaf yn hanfodol, ynghyd â'r eglurder mwyaf am y math o amgylchiadau y caiff ei ddefnyddio. O ganlyniad, teimlai fod angen cyfyngu'r pŵer i ddeddfu yn ôl-weithredol:

*"Set out legally binding limits on the use of the power to legislate retrospectively – e.g. in the case of anti-avoidance, no further back than the date on which the Government announced in the Senedd its intention to legislate; in the case of responding to a UK Government tax change, no further back than the effective date of that change."*¹⁶²

Ymateb i benderfyniadau llysoedd / tribiwnlysoedd

180. Nododd yr Athro Emyr Lewis hefyd fod defnyddio'r pŵer i ddeddfu'n ôl-weithredol yn achos penderfyniadau a wneir gan y llysoedd/ tribiwnlysoedd yn cyflwyno heriau difrifol posibl i Reolaeth y Gyfraith:

*"What would be the point of challenging or defending proceedings brought in connection with devolved taxes if the Welsh Ministers were capable through regulations of not only overturning the court's decision for the future, but also invalidating that decision by changing the law in the past?"*¹⁶³

181. Pwysleisiodd fod ymosodiad o'r fath ar Reolaeth y Gyfraith yn annhebygol o gael ei ystyried fel rhywbeth rhesymol gan y Llysoedd a byddai rheoliadau'n agored i gael eu herio gan adolygiad barnwrol ar y sail eu bod yn afresymol. Roedd yn awgrymu'r canlynol:

¹⁶¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 113

¹⁶² Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.01.Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth](#)

¹⁶³ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.01.Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth](#)

*"Rather than leave it to chance, however, it would be preferable (if legislating retrospectively for this purpose is to be permitted at all) that it were made clear on the [face] of the Act that this cannot be done with effect from a date which is before the date of the Government announcing that it will change the law in the light of the relevant court or tribunal decision."*¹⁶⁴

182. At hynny, pwysleisiodd y dylai'r cyhoeddiad fod yn ddatganiad cyhoeddus ar lawr y Senedd.¹⁶⁵

183. Wrth ymateb i'r pryderon hyn, dywedodd swyddog y Gweinidog fod cyfoeth o achosion y gyfraith sy'n rhoi cryn dipyn o werthfawrogiad i lywodraethau o ran achosion treth, gan awgrymu bod y llysoedd bob amser wedi ystyried y cydbwysedd, mewn gwirionedd, rhwng hawliau'r trethdalwr a'r polisi cyhoeddus y mae'r llywodraeth yn ceisio'i ddilyn. Ychwanegodd:

*"I think also they've considered whether the policy that the government is intending to bring in is devoid of reasonable foundation, and I think that they've said that just because it's retrospective, that doesn't mean that it's devoid of reasonable foundation."*¹⁶⁶

Gweithdrefnau ar gyfer deddfu yn ôl-weithredol

184. Ac eithrio cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol, roedd yr Athro Emyr Lewis o'r farn y dylai deddfwriaeth ôl-weithredol "gael ei gwneud, neu o leiaf ei chymeradwyo, ar lawr y Senedd".¹⁶⁷

185. Roedd Syr Paul Silk yn cefnogi'r farn hon, gan nodi nad yw'n ymwybodol o unrhyw ddarpariaeth yn neddfwriaeth San Steffan sy'n rhoi pŵer i Weinidogion osod trethiant neu addasu neu osod cosbau mewn perthynas â threthiant yn ôl-weithredol drwy is-ddeddfwriaeth. Daeth ei dystiolaeth ysgrifenedig i'r casgliad y gallai'r Bil hwn, felly, fod yn gofyn i'r Senedd gytuno i gyfrwng arall sy'n symud i ffwrdd o'r arfer seneddol gorau,¹⁶⁸ a dywedodd wedyn wrth y Pwyllgor y byddai hwn yn 'gyntaf' i'r Senedd, ond nid yn 'gyntaf' yr oedd o'r farn y dylai'r Senedd fod yn arbennig o falch ohono.¹⁶⁹

186. Pan ofynnwyd am ymateb i'r pryderon hyn, dywedodd y Gweinidog ei bod yn credu eu bod yn creu offeryn a allai fod yn angenrheidiol. Cyfeiriodd at ddymuniad Llywodraeth Cymru i

¹⁶⁴ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.01.Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth](#)

¹⁶⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 100

¹⁶⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraffau 141-142

¹⁶⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 96

¹⁶⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.02.Syr Paul Silk](#)

¹⁶⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 98

gyflwyno rheoliadau sy'n rhoi budd i drethdalwyr Cymru neu gau cynllun osgoi cyn gynted â phosibl ac awgrymodd fod y pedwar prawf pwrpas yn cyfyngu'n fawr iawn ar y penderfyniadau y gall Gweinidogion eu gwneud.¹⁷⁰

Y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol

187. Rhoddodd yr Athro Emyr Lewis amlygrwydd i'r risgiau posibl y gallai rheoliadau a wneir o dan y pŵer a gynigir yn y Bil fynd yn groes i hawliau dynol, gan gynnwys y rhai sy'n ymwneud ag eiddo, gan ddweud ei fod "yn lle anghysurus iawn, iawn i ddeddfwrfa fod i fod yn cynyddu'r baich ar y bobl mewn ffordd ôl-syllol." Heb negeseuon clir gan y Llywodraeth o ran deddfu o ddyddiad y cyhoeddiad ymlaen, roedd o'r farn y gallai'r defnydd ôl-weithredol o'r pŵer i wneud rheoliadau gael ei adolygu gan y llysoedd.¹⁷¹

188. Er ei bod yn nodi na fydd y Bil ei hun yn mynd i'r afael â hawliau Confensiwn, derbyniodd y Gweinidog y gallai arfer pwerau'r Bil yn y dyfodol arwain o bosibl at hawliau confensiwn, yn enwedig mewn perthynas â gwneud rheoliadau gydag effaith ôl-weithredol. Ymhelaethodd ymhellach ar y mater hwn:

"...it is well recognised in the context of tax that there may be justification for making retrospective legislation in order to ensure fairness within the tax system and to prevent the abuse of the rules. In relation to potential breaches of article 1 of protocol 1, the courts have been known to give considerable margin of appreciation to national authorities who, when legislating retrospectively, attempt to strike a fair balance between the general public interest and the protection of individual rights. So, I think that does provide us with some comfort in terms of where we are in that regard."¹⁷²

189. Cadarnhaodd y Gweinidog y bydd angen cynnal gwaith craffu cyfreithiol manwl fesul achos ac y bydd dadansoddiad Llywodraeth Cymru yn cael ei gynnwys mewn unrhyw reoliadau sy'n cyd-fynd ag unrhyw Femorandwm Esboniadol yn y dyfodol.¹⁷³

Datganiad polisi

190. Ar y cyfan, cafodd y datganiad polisi drafft ei groesawu gan randdeiliaid, ar wahân i'r pryderon a fynegwyd ynghylch y posibilrwydd o gyflwyno newidiadau treth sy'n effeithiol o ddyddiad cyn dyddiad y cyhoeddiad perthnasol.

¹⁷⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraffau 101 a 129

¹⁷¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 91

¹⁷² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 219

¹⁷³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 220

191. Roedd Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig yn cydnabod yr anawsterau sy'n gysylltiedig â chynhyrchu datganiad o'r fath ond awgrymodd fod nifer o gwestiynau yn parhau:

*"There are terms in there around case-by-case basis, depending on particular circumstances, and then the examples of situations where it might be used now. I appreciate the fact that a statement, to be workable, needs to be this length, but it does then create: where would you go to find out actually what some of those areas also mean? Because I think people would interpret that in a number of different ways."*¹⁷⁴

192. Er ei fod yn ymddangos yn gwbl resymol, teimlai Syr Paul Silk hefyd ei fod yn dal i ganiatáu rhywfaint o ddisgresiwn i Weinidogion y gellid eu hystyried yn annymunol yn achos unrhyw ddeddfwriaeth ôl-weithredol, yn enwedig mewn deddfwriaeth trethiant, gan ychwanegu:

*"For example, the draft statement several times uses the words 'likely' and 'possible' – these envisage that there may also be unlikely circumstances where procedures proposed are not, in fact, possible. Once again, the Committee might want to contemplate the most extreme circumstances in which the power could be used."*¹⁷⁵

193. Cydnabu'r Gweinidog y byddai gwneud deddfwriaeth treth ôl-weithredol yn diriogaeth newydd i Lywodraeth Cymru ond tynnodd sylw at wneud deddfwriaeth treth ôl-weithredol ar lefel y DU mewn perthynas ag osgoi trethi a chyfeiriodd at nifer o ddatganiadau a phrotocolau a gyhoeddwyd gan Lywodraeth y DU. Dywedodd wrth y Pwyllgor y bydd y datganiad polisi yn rhoi eglurder i drethdalwyr a'r rhai sy'n eu cynghori ynghylch pryd a sut mae'n bwriadu defnyddio'r pŵer a ddarperir yn y Bil yn ôl-weithredol.¹⁷⁶

194. Roedd Syr Paul Silk a Chymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig yn cefnogi y dylai'r Senedd gael rôl statudol wrth gymeradwyo'r datganiad polisi ac unrhyw newidiadau dilynol a gynigir gan Lywodraeth Cymru.¹⁷⁷

195. Nododd y Gweinidog nad oedd yn bwriadu ceisio cymeradwyaeth y Senedd mewn perthynas â'r datganiad polisi, gan ychwanegu:

¹⁷⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 157

¹⁷⁵ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.02.Syr.Paul.Silk](#)

¹⁷⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 223

¹⁷⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2020, paragraff 157 a 11 Chwefror 2022, paragraff 103

*"The Bill, if approved, provides Welsh Ministers with the ability to use the power to make the regulations that have retrospective effect and the statement is a policy statement on how we would use the power, given by the Senedd, to make that retrospective legislation."*¹⁷⁸

196. Dywedodd y Gweinidog mai bwriad y datganiad polisi yw rhoi sicrwydd i'r cyhoedd a'r Senedd na fydd y pŵer i wneud rheoliadau gydag effaith ôl-weithredol yn cael ei gamddefnyddio, a sicrhau bod y Llywodraeth yn agored ynghylch ar ba sail y byddai'n defnyddio'r pwerau hynny. Aeth ymlaen i ddweud:

*"...the appropriate and important point for the Senedd to have its say is at that point of voting on the regulations in respect of approving them or rejecting them. I think that that is the powerful moment for the Senedd to exercise its authority on it."*¹⁷⁹

Safbwynt y Pwyllgor

197. Mae priodoldeb y ddarpariaeth yn adran 2(1)(c), sy'n caniatáu i reoliadau a wneir o dan adran 1(1) gael effaith ôl-weithredol, wedi bod yn nodwedd allweddol o waith craffu'r Pwyllgor. Mae consensws ymhlith rhanddeiliaid bod deddfu'n ôl-weithredol yn gwrthdroi egwyddor allweddol y dylid cael sicrwydd wrth gynllunio'r system dreth. Er bod rhai rhanddeiliaid hefyd yn derbyn y gallai fod angen i lywodraethau wro oddi wrth yr egwyddor graidd o sicrwydd er mwyn lliniaru'r risgiau i arian cyhoeddus, mae'r Pwyllgor yn cytuno â rhanddeiliaid bod angen gofal mawr ac achos cymhellol i ddeddfu'n ôl-weithredol. Dylai'r amgylchiadau lle mae hyn yn digwydd fod yn amgylchiadau eithriadol.

198. Mae'r Pwyllgor yn derbyn yr angen posibl i Weinidogion Cymru wneud newidiadau deddfwriaethol gydag effaith ôl-weithredol mewn perthynas â'r pedwar diben h.y. cyn i'r rheoliadau perthnasol gael eu gwneud. Mae rhoi rhybudd clir i drethdalwyr ac ymarferwyr treth y bydd Llywodraeth Cymru yn deddfu'n ôl-weithredol yn hanfodol, fodd bynnag, gyda llawer o dystion yn awgrymu na ddylai newidiadau ddod i rym o ddyddiad sy'n gynharach na dyddiad cyhoeddiad. Mae'r Pwyllgor wedi ystyried yn ofalus y dystiolaeth a gyflwynwyd ar y mater hwn ac mae'n credu bod yn rhaid cyfyngu ar allu Llywodraeth Cymru i ddeddfu'n ôl-weithredol.

199. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y gallai fod angen deddfu'n ôl-weithredol i ddyddiad yn gynharach na dyddiad cyhoeddiad er mwyn cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol. Rydym hefyd yn derbyn yr angen i sicrhau y gall ymateb i newidiadau mewn trethi rhagflaenol

¹⁷⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 224

¹⁷⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 148

fod yn gymwys yng Nghymru o'r un adeg â'r newidiadau hynny yn y DU. Fodd bynnag, credwn fod yn rhaid i effaith ôl-weithredol unrhyw reoliadau a gyflwynir i ddiogelu rhag osgoi trethi neu i ymateb i benderfyniadau llys neu dribiwnlys fod yn gyfyngedig ar wyneb y Bil i ddim cynharach na dyddiad y cyhoeddiad. Mae'r Pwyllgor o'r farn mai'r dull hwn fyddai'n taro'r cydbwysedd mwyaf priodol rhwng bwriad polisi Llywodraeth Cymru i ymateb yn gyflym (ac yn eithriadol ar sail ôl-weithredol) i ddigwyddiadau allanol brys, a diogelu hawliau unigol trethdalwyr.

200. Cytunwn â thystion y dylid gwneud cyhoeddiad o'r fath ar lawr y Senedd ond derbyniwn y byddai dull gweithredu o'r fath yn cyfyngu ar allu Llywodraeth Cymru i ymateb yn gyflym pan fydd y Senedd ar doriad, gan y byddai'n ei gwneud yn ofynnol i'r Senedd gael ei hadalw. Felly, cynigiwn y dylid gwneud cyhoeddiad ar ffurf datganiad ysgrifenedig, gyda datganiad llafar yn y Cyfarfod Llawn i ddilyn cyn gynted â phosibl.

201. Roedd rhanddeiliaid i raddau helaeth yn cefnogi'r ddarpariaeth sy'n ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru gyhoeddi datganiad polisi ar ddefnyddio'r pŵer i wneud rheoliadau gydag effaith ôl-weithredol, ac mae'r Pwyllgor yn cytuno bod hon yn ddarpariaeth briodol a phwysig. Mynegwyd rhai pryderon hefyd bod y datganiad polisi drafft a gyhoeddir ochr yn ochr â chyflwyno'r Bil yn agored i'w ddehongli ac yn tynnu sylw at ryw faint o ddisgresiwn. O ystyried pwysigrwydd arbennig y gwaith craffu ar ddeddfwriaeth gydag effaith ôl-weithredol, nid ydym yn teimlo ei bod yn briodol bod y Bil yn caniatáu i Weinidogion Cymru gyhoeddi a diwygio'r datganiad polisi ar unrhyw adeg, heb gymeradwyaeth ffurfiol y Senedd. Yn ein barn ni, mae cynnwys mecanwaith i'r Senedd gymeradwyo'r datganiad polisi ac unrhyw newidiadau a gynigir iddo yn amddiffyniad pwysig. Yn ogystal, mae'r amgylchiadau lle y caiff Gweinidogion Cymru ddefnyddio'r pŵer arfaethedig yn ôl-weithredol yn ganolog i'r penderfyniad ynghylch a ddylai'r Senedd roi'r pŵer o gwbl.

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymhell diwygio'r Bil fel bod effaith adran 2(1)(c), mewn perthynas â rheoliadau a wneir at y diben a nodir yn adran 1(1)(c), wedi'i chyfyngu i ddim cynharach na dyddiad effeithiol y newid i'r dreth ragflaenol.

Argymhelliad 6. Mae'r Pwyllgor am argymhell diwygio'r Bil:

- fel bod effaith adran 2(1)(c), mewn perthynas â rheoliadau a wneir at unrhyw un o'r dibenion a nodir yn adran 1(1)(b) a (d), wedi ei chyfyngu i ddim cynharach na dyddiad cyhoeddiad;
- pennu mai dyddiad y cyhoeddiad hwnnw yw'r dyddiad y mae Gweinidogion Cymru yn gosod datganiad ysgrifenedig gerbron y Senedd;

- ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru gyflwyno datganiad llafar yn y Cyfarfod Llawn cyntaf ar ôl i gyhoeddiad gael ei wneud.

Argymhelliad 7. Mae'r Pwyllgor yn argymhell diwygio'r Bil i'w gwneud yn ofynnol i'r datganiad polisi ar ddefnyddio'r pŵer i wneud rheoliadau gydag effaith ôl-weithredol yn adran 3 gael ei osod gerbron y Senedd a'i gymeradwyo, gan gynnwys unrhyw newidiadau dilynol. Ni ddylid gwneud y cynnig i gymeradwyo'r datganiad polisi (ac unrhyw newidiadau dilynol) hyd nes y bydd pwyllgor cyfrifol wedi cyflwyno adroddiad.

6. Cosbau

202. Mae adran 2 o'r Bil yn darparu y caiff newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru (neu rheoliadau a wneir o dan y deddfau hynny) gan reoliadau a wneir o dan adran 1(1) gynnwys gosod neu estyn cosbau arfaethedig.

203. Nododd Syr Paul Silk y bydd y Bil yn rhoi'r pŵer i Weinidogion wneud rheoliadau sy'n gosod treth gwaredu tirlenwi neu dreth trafodiadau tir, neu sy'n addasu neu'n gosod cosbau, a fyddai fel arfer yn cael eu cadw ar gyfer deddfwriaeth sylfaenol.¹⁸⁰

204. Pan ofynnwyd pa fesurau diogelu y gellid eu rhoi ar waith i amddiffyn trethdalwyr, awgrymodd Syr Paul Silk:

*"...the safeguards would have to be, by the nature of this Bill, in the secondary legislation, and that gets back to the concern that both Emyr and I have expressed about whether there is adequate scrutiny—would be adequate scrutiny—of those safeguards if the secondary legislation route is used."*¹⁸¹

205. Mynegodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr hefyd y farn mai dim ond drwy ddeddfwriaeth sylfaenol y dylid gwneud y pŵer i wneud neu estyn cosb drwy broses tebyg i Fil Cyllid a gofynnodd am eglurhad o'r amgylchiadau pan allai'r ddarpariaeth hon fod yn gymwys a pha fesurau diogelu fydd ar waith i amddiffyn trethdalwyr.¹⁸²

206. Mewn tystiolaeth lafar, dywedodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr:

*"I think penalties are a very high bar in terms of a tax system. You need to have proper justification for it and you need to be able to always justify why a penalty would be imposed. And I think that's even more important in terms of the ability to effectively apply one by way of regulation."*¹⁸³

207. Ymhelaethodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr ar ei bryderon:

"Looking at the provisions here in the Bill, it's not at all clear. Regulations may impose or extend a liability to a penalty—that's all it says. What does that mean? How would it apply? And how would that interact with the fact that

¹⁸⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.02 Syr Paul Silk](#)

¹⁸¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 46

¹⁸² Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.05 Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr](#)

¹⁸³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 147

we've already got—. I haven't got the 2016 Act in front of me, but I think it's got 60 or 70 clauses or provisions in relation to penalties and the application of penalties. So, what is this here going to do that's different to what we've already got in our primary legislation? It's not at all clear."¹⁸⁴

208. Pan gafodd y Gweinidog ei holi ynghylch priodoldeb gosod cosbau drwy bwerau gwneud rheoliadau, cyfeiriodd y Gweinidog y Pwyllgor at fesurau diogelu yn y Bil:

"You see that the Bill already provides that penalties can't be imposed with retrospective effect, and then we have section 5 in the Bill, which seeks to protect taxpayers. So, if taxpayers had been required to pay and the regulations were subsequently overturned, obviously we'd have situations in place where they would be reimbursed for that. So, we've put in place some quite strong safeguards, I think, for taxpayers, within the legislation."¹⁸⁵

209. Gofynnodd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad wedyn i'r Gweinidog ym mha amgylchiadau y gallai ragweld angen dybryd i wneud rheoliadau sy'n gosod cosbau newydd, neu'n estyn cosbau presennol. Yn ei hymateb, dywedodd y Gweinidog:

"It is foreseeable that court decisions, for example, could impact on the interpretation of penalty provisions, or the process of applying penalties, in a way which made them less effective or led to unintended consequences. In that respect, I consider it is prudent to retain the ability to make changes to those penalty provisions at speed should the need arise. I do, however, recognise that changes to penalty regimes are relatively rare. Furthermore, for the power in this Bill to be used in this way the situation being addressed would need to meet one of the four purpose tests set out in the Bill, in addition to the Welsh Ministers being satisfied that such amendments are necessary or appropriate."¹⁸⁶

Safbwynt y Pwyllgor

210. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r pryderon a fynegwyd gan randdeiliaid ynghylch gwneud neu estyn cosbau drwy gyfrwng rheoliadau ac a fyddai'r dull hwn yn caniatáu ar gyfer gwaith craffu digonol. At hynny, mae'r Pwyllgor yn siomedig nad yw'r Gweinidog wedi rhoi cyfiawnhad clir dros ei gynnwys yn y Bil.

¹⁸⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 170

¹⁸⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 101

¹⁸⁶ Llythyr gan y Gweinidog Tai a Llywodraeth Leol at y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 11 Mawrth 2022

211. Er bod y Pwyllgor yn parhau i fod yn gwbl argyhoeddedig o'r angen i Weinidogion Cymru gael y pŵer i wneud rheoliadau i osod cosbau fel y caiff eu cynnig yn y Bil, mae'r rhan fwyaf o'r Aelodau'n derbyn, ar y cyfan, yr angen posibl i'w ddefnyddio yn y dyfodol ac yn cael cysur o'r amddiffyniad ad-daliadau i drethdalwyr a nodir yn adran 5(4) pe bai rheoliadau aflwyddiannus yn ceisio gosod neu estyn cosbau rhwymedigaethau.

212. Nid yw Peter Fox AS yn cefnogi gwneud nac estyn cosbau drwy reoliadau.

7. Gweithdrefn ar gyfer rheoliadau

213. Mae adran 4 y Bil yn pennu gweithdrefnau cymeradwyo y Senedd ar gyfer rheoliadau a wneir o dan adran 1 (1). Mae'n caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau gan ddefnyddio naill ai:

- gweithdrefn cadarnhaol drafft – dim ond ar ôl i'r Senedd gymeradwyo eu gwneud y caiff rheoliadau ddod i rym; neu
- gweithdrefn gadarnhaol "gwnaed" – os bydd Gweinidogion Cymru o'r fan bod angen newidiadau ar frys, gall rheoliadau gael effaith dros dro ar unwaith ond rhaid iddynt gael cymeradwyaeth y Senedd o fewn yr uchafswm cyfnod o 60 diwrnod (ac eithrio cyfnodau o ddiddymiad neu pan fo'r Senedd ar doriad am fwy na 4 diwrnod) i gael effaith barhaol.¹⁸⁷

214. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn datgan y bydd Gweinidogion Cymru yn defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft "pan fo angen llai o frys a lle mae amser i'r Senedd gymeradwyo'r rheoliadau cyn iddynt gael eu gwneud", gyda'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" yn cael ei defnyddio pan fo angen i'r newidiadau "gael effaith ar unwaith neu'n fuan wedi hynny".¹⁸⁸

215. Cydnabu Syr Paul Silk fod y weithdrefn gadarnhaol ddrafft a gynigir yn y Bil yn sicrhau cymeradwyaeth y Senedd o leiaf, cyn i reoliadau gael eu gwneud. Fodd bynnag, pwysleisiodd fod defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" i hepgor cymeradwyaeth y Senedd ymlaen llaw mewn achosion brys yn un y dylid ei defnyddio'n gyfan gwbl eithriadol ac awgrymodd fod y fformiwleiddio yn adran 4(2)(b) yn dal i roi cryn ryddid i'r Llywodraeth.¹⁸⁹

216. Yn ystod tystiolaeth lafar, cyfeiriodd Syr Paul Silk at y weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" fel un hanesyddol, anarferol iawn, iawn cyn yr epidemig coronafeirws. Ychwanegodd:

"Made affirmatives in the public health emergency made sense. I'd be very cautious about made affirmatives, because, by definition, they're made before they're approved by elected Members. When there is an absolute emergency, as there clearly was during coronavirus, then there is a justification for them. But the justification needs to be made in each case, and allowing this in these circumstances, I hope that Members will at least put the Welsh Government

¹⁸⁷ Memorandwm Esboniadol, paragraffau 3.27-3.29

¹⁸⁸ Memorandwm Esboniadol, paragraffau 3.27-3.28

¹⁸⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA.02.Syr.Paul.Silk

through the machine a little bit to see whether they really can justify the inclusion of made affirmative procedures in this Bill."¹⁹⁰

217. Nododd y Sefydliad Siartredig Trethu y gallai'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" gyfyngu ar waith craffu ac felly'r cyfle i ganfod canlyniadau anfwriadol y mesur, gan awgrymu y byddai'n ddefnyddiol archwilio o dan ba amgylchiadau y mae gweinidogion yn rhagweld y gallant ystyried galw'r weithdrefn hon.¹⁹¹

218. Ymhelaethodd y Sefydliad ar yr angen am ragor o wybodaeth yngylch y defnydd o'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed":

*"So, I think the key thing is that, from the first time they use them, they should set out very clearly what the bad things are that would happen if they didn't act quickly and why they've chosen the particular route they've chosen and what their fears would have been about taking the other route on that occasion. I think that's the only thing one can reasonably say."*¹⁹²

219. Dywedodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr y byddai'n disgwyl i'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" gael ei harfer mewn amgylchiadau eithriadol yn unig ac os caiff ei defnyddio, bod cyfiawnhad clir a chymhellol dros hynny.¹⁹³

220. Ceisiodd y Pwyllgor ddeall y rhesymeg dros gynnwys cyfnod craffu o uchafswm o 60 diwrnod ar gyfer rheoliadau cadarnhaol "gwnaed" a holodd sut y bydd Gweinidogion Cymru yn asesu pa weithdrefn a ddefnyddir i wneud rheoliadau. Wrth ymateb, dywedodd y Gweinidog:

*"Welsh Ministers will propose a timescale for both procedures before the vote that reflects the date by which the regulations need to come into force, the complexity of the issues involved, the length of time needed to provide suitable scrutiny, and the desire for early certainty to be provided to taxpayers. I'm very mindful at all times of the need to strike that balance between the need for the vote on the regulations to occur quickly, to provide certainty for taxpayers, and also, then, the importance of the scrutiny."*¹⁹⁴

221. Aeth y Gweinidog ymlaen i ddweud bod yr amserlen arfaethedig wedi'i llywio gan yr amser rhwng cyhoeddi Bil Cyllid y DU a Chydsyniad Brenhinol, cyfnod o tua phedwar mis (gan gynnwys cyfnodau o doriad). Fodd bynnag, roedd o'r farn bod uchafswm o 60 diwrnod yn

¹⁹⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraffau 107-108

¹⁹¹ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.03.Y.Sefydliad Trethi Siartredig a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel](#)

¹⁹² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 76

¹⁹³ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.05.Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr](#)

¹⁹⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 228

“ddigonol ar gyfer craffu” o ystyried y tebygolrwydd y byddai rheoliadau’n ymwneud â nifer fach o faterion penodol, yn wahanol i’r Bil Cyllid, sy’n mynd i’r afael â materion a allai fod ym mhob un o drethi’r DU.¹⁹⁵

222. Er ei bod yn cydnabod y cyd-destun deddfwriaethol gwahanol, dywedodd y Gweinidog:

“...the made affirmative regulations have effects similar to the UK Government’s use of resolutions under the Provisional Collection of Taxes Act 1968, which enable changes to be brought into force immediately and scrutinised and voted on subsequently. So, we’re seeking a similar kind of power.”¹⁹⁶

223. Fodd bynnag, holodd yr Athro Emyr Lewis a yw hyn yn gymhariaeth briodol â’r cynigion yn y Bil, gan nodi:

“...The mechanism in the [Provisional Collection of Taxes] Act is a power of the House of Commons, not of the UK Government, and is a piece of legal glue enabling changes announced by the Chancellor of the Exchequer to come into force quickly. It also ensures that taxes do not lapse. It [the Act] does not give the Chancellor or any other Minister the power to make changes to primary legislation through regulations, let alone ones which have retrospective effect. In other words, it respects the primacy of Parliament over legislation relating to tax.”¹⁹⁷

224. O ran y weithdrefn ddeddfwriaethol a ddefnyddir ar gyfer rheoliadau sy’n gwneud newidiadau ôl-weithredol i Ddeddfau Trethi Cymru, awgrymodd Syr Paul Silk:

“The Committee may in particular want to press the Welsh Government as to whether the “urgent” procedure could ever be justified where the regulations are to have retrospective effect, and to propose that such regulations should always be by way of draft affirmative procedure.”¹⁹⁸

225. Nid oedd y Gweinidog o’r farn y dylid eithrio unrhyw un o’r profion diben o’r weithdrefn gadarnhaol “gwnaed” gan eu bod wedi’u cynllunio’n benodol i ystyried lle y gallai fod angen ymateb yn gyflym.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 229

¹⁹⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 229

¹⁹⁷ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.01.Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth](#)

¹⁹⁸ Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA.02.Syr Paul Silk](#)

¹⁹⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 144

Clo y Senedd

226. Roedd ymgynghoriad cyn deddfu Llywodraeth Cymru yn cynnig cynnwys clo y Senedd i gyfyngu ar Weinidogion Cymru rhag arfer un o'r pwerau arfaethedig yr ymgynghorir arnynt oni bai bod y Senedd yn cytuno i ddatgloi ei defnydd. Esboniodd y Gweinidog y rhesymeg dros gynnig y clo i ddechrau:

*"...the original policy set out three separate powers, which were very wide in scope, and allowed Welsh Ministers to amend any element of the Welsh tax Acts for whatever reason they saw fit. It was felt that the wide scope of these powers did require a constraint, so the Senedd lock was suggested as a way of exercising that constraint. The lock would require a Senedd vote to unlock the use of the power to make the regulations, and that would mean that the general principles of the regulations would be scrutinised before they were made or laid."*²⁰⁰

227. Wrth gyflwyno'r Bil, dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor fod clo y Senedd wedi'i ddiystyru gan fod y penderfyniad wedi'i wneud i leihau cwmplas y pŵer i'r pedwar diben er mwyn darparu'r cyfyngiad y bwriadwyd i'r clo ei ddarparu, ac awgrymodd nad oes unrhyw ansicrwydd bellach, na goddrychedd ynghylch sut y gellir defnyddio'r pŵer.²⁰¹

228. Er mwyn parchu'r flaenoriaeth ddemocrataidd dros y penderfyniad ynghylch pwy gaiff ddeddfu, awgrymodd yr Athro Emyr Lewis y dylid ailgyflwyno clo y Senedd naill ai ym mhob achos, neu o leiaf yn achos y pwerau a ddiffiniwyd yn fras a/neu lle byddai defnyddio pwerau ôl-weithredol yn gosod baich neu atebolrwydd ychwanegol ar ddinasyddion.²⁰²

229. Roedd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr o blaid cynnwys mecanwaith clo:

*"We're looking here at wide powers of, if you like, the administration to make changes to the democratically passed primary legislation, and that is a high bar that needs to be met to apply this, and I think it is important that there are sufficient safeguards... so I think that some sort of lock mechanism, if you like, would be at least—. It is very important that we have sufficient democratic scrutiny..."*²⁰³

²⁰⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 182

²⁰¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 182

²⁰² Tystiolaeth ysgrifenedig: [WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth](#)

²⁰³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 122

230. Roedd Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth hefyd yn cefnogi'r defnydd o glo fel amddiffyniad hanfodol, os yw'n darparu gwaith craffu priodol ac effeithiol.²⁰⁴

231. Fodd bynnag, teimlai'r Sefydliad y byddai ailgyflwyno clo i gyfyngu ar y defnydd o'r pŵer yn y Bil yn trechu'r nod o alluogi Llywodraeth Cymru i ymateb yn gyflym.²⁰⁵

232. Dywedodd Syr Paul Silk fod dileu'r clo a chyflwyno'r pedwar prawf diben yn y Bil yn sicr yn welliant o'r sefyllfa wreiddiol a fabwysiadwyd gan y Llywodraeth. O ran y cynnig i ailgyflwyno clo, dywedodd:

*"...the devil will be in the detail of seeing what was in that lock, but I can't quite see how that lock would do anything different from the affirmative resolutions that the [Senedd] would need to pass in any case. So, you would be imagining, I guess, a lock that said, 'Well, before you can introduce legislation you must have an affirmative resolution in the Senedd, but, when that piece of legislation is introduced, then there must be another affirmative resolution in the Senedd to approve it.' It would be an extra step, but I'm not quite sure what benefit it would bring."*²⁰⁶

233. Pwysleisiodd y Gweinidog ei safbwynt nad oedd clo bellach yn gymesur o ystyried cyflwyno'r pedwar prawf diben. Dadleuodd hefyd na fyddai clo yn golygu gwaith craffu ar y rheoliadau eu hunain, dim ond y penderfyniad ynghylch a ddylid caniatáu i Weinidogion gyflwyno rheoliadau ai peidio. At hynny, nododd gyfyngiadau gweithdrefnol oherwydd byddai clo ond yn caniatáu cyflwyno rheoliadau ar adegau penodol o'r flwyddyn oni bai y cynigiwyd bod y Senedd yn cael ei hadalw yn ystod y toriad i fynd i'r afael â'r cwestiwn a ddylid rhyddhau clo ai peidio.²⁰⁷

Rheoliadau sy'n peidio â chael effaith

234. Mae adran 5 o'r Bil yn nodi'r hyn sy'n digwydd pan fo rheoliadau a wneir o dan y weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" yn peidio â chael effaith o ganlyniad i:

- methu â chael cymeradwyaeth y Senedd; neu
- nid yw pleidlais y Senedd yn digwydd o fewn yr amser gofynnol.

²⁰⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 124

²⁰⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 71

²⁰⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 33

²⁰⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraffau 31, 34 a 36

235. Nodir yn y Memorandwm Esboniadol:

*"Bydd y rheoliadau sydd wedi methu yn cael effaith yn ystod y cyfnod o'r dyddiad y deuant i rym nes iddynt gael eu gwrthod. Bydd unrhyw atebolrwydd treth newydd neu atebolrwydd treth uwch a gyflwynir gan y rheoliadau sydd wedi methu yn cael ei drin fel pe na bai erioed yn bodoli, a bydd unrhyw dynnu'n ôl neu leihau hawl hefyd yn cael ei drin fel pe na bai erioed wedi codi. Yn yr un modd, bydd unrhyw atebolrwydd i gosb neu i swm uwch o gosb a ddigwyddodd o ganlyniad i'r rheoliadau sydd wedi methu ac a ysgwyddwyd tra oedd y rheoliadau sydd wedi methu yn dal mewn grym, yn cael ei drin fel pe na bai erioed wedi codi."*²⁰⁸

236. Mae adran 5 hefyd yn gwneud darpariaeth ar gyfer sefyllfaoedd lle y gallai camau fod wedi'u cymryd gan ddibynnu ar y rheoliadau sydd wedi methu, er enghraifft pan fo safleoedd wedi'u harolygu neu ddogfennau wedi'u harchwilio yn ystod y cyfnod pan oedd y rheoliadau'n ddilys. Mewn achosion o'r fath, mae unrhyw gamau a gymerir yn dal yn ddilys, er gwaethaf y rheoliadau sydd wedi methu.²⁰⁹

237. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi mai bwriad Adran 5 yw:

*"... sicrhau bod y risg o ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" i'w hysgwyddo gan Lywodraeth Cymru yn unig ac nid gan drethdalwyr Cymru, sydd i'w diogelu rhag heriau sy'n ymwneud ag unrhyw beth a wnaed, neu na wnaed, wrth ddibynnu ar y rheoliadau a fethodd yn ystod y cyfnod yr oedd y rheoliadau a fethodd mewn grym."*²¹⁰

Safbwynt y Pwyllgor

238. Mae'r Pwyllgor yn derbyn yr angen i gynnwys gweithdrefnau cadarnhaol drafft a gweithdrefnau cadarnhaol "gwnaed" yn y Bil mewn perthynas â'r pedwar diben. Fodd bynnag, clywsom dystiolaeth fod rheoliadau cadarnhaol "gwnaed", yn anarferol iawn yn hanesyddol a chytunwn â thystion mai dim ond mewn amgylchiadau eithriadol y dylid defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed". Byddwn yn disgwyl i Lywodraeth Cymru gyflwyno achos cymhellol i gyfiawnhau'r angen i hepgor gwaith craffu a chymeradwyo ymlaen llaw wrth wneud rheoliadau ar y sail honno yn y dyfodol, yn enwedig os yw'r rheoliadau hynny i gael effaith ôl-weithredol.

²⁰⁸ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.32

²⁰⁹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.31

²¹⁰ Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.33

239. Mae'r Pwyllgor yn fodlon â'r rhesymeg dros gynnwys cyfnod craffu o hyd at 60 diwrnod i reoliadau cadarnhaol "gwnaed" ddod i rym yn barhaol ac mae'n cydnabod gallu Pwyllgor Busnes y Senedd i gynnig dewisiadau amgen i'r amserlen graffu a awgrymir gan Lywodraeth Cymru, o fewn y cyfnod hwnnw o 60 diwrnod.

240. Cawsom farn gymysg mewn perthynas ag ailgyflwyno clo yr Senedd a gynigiwyd yn flaenorol yn ymgynghoriad cyn deddfu Llywodraeth Cymru. Roedd rhai tystion o blaid ei ailgyflwyno i barchu goruchafiaeth ddemocrataidd y Senedd fel y ddeddfwrfa. Yn benodol, awgrymwyd y dylid ystyried ei gwneud yn ofynnol i gael clo y Senedd mewn perthynas â'r dibenion a ddiffiniwyd yn fwy eang (yn ymwneud â gwrth-osgoi ac ymateb i benderfyniadau llysoedd a thribiwnlysoedd), neu yn achos rheoliadau a gaiff effaith ôl-weithredol ac sy'n gosod beichiau neu rwymedigaethau ychwanegol ar drethdalwyr. Ond roedd tystion eraill yn cydnabod y gallai'r cam ychwanegol sy'n gysylltiedig â chynnwys clo y Senedd atal Llywodraeth Cymru rhag ymateb yn ddigon cyflym i ddigwyddiadau allanol.

241. O ystyried ein pryderon ynghylch natur eang y pŵer i wneud rheoliadau a'r gallu arfaethedig i newid Deddfau Trethi Cymru yn ôl-weithredol, mae'r Pwyllgor yn gweld gwerth mewn cryfhau'r gweithdrefnau cymeradwyo er mwyn sicrhau digon o amser ar gyfer craffu ar reoliadau a wneir o dan adran 1(1) o'r Bil. Yn benodol, dylai'r Gweinidog warantu isafswm cyfnod o amser ar gyfer craffu ar reoliadau sy'n ceisio diogelu rhag osgoi trethi, ymateb i benderfyniadau llysoedd a thribiwnlysoedd, neu wneud newidiadau gydag effaith ôl-weithredol.

242. Mae'r Pwyllgor yn fodlon â'r darpariaethau sy'n ymwneud â rheoliadau a fethodd yn adran 5 o'r Bil.

Argymhelliad 8. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod y Gweinidog yn ystyried diwygio'r Bil i gynnwys isafswm cyfnod o amser ar gyfer gwaith craffu gan y Senedd ar reoliadau a wneir o dan adran 1(1).

8. Adolygiad ôl-ddeddfwriaethol

243. Mae'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn nodi'r canlynol mewn perthynas ag adolygiad ôl-ddeddfwriaethol:

*"Mae'r Bil yn rhoi pwerau i'w defnyddio yn y dyfodol drwy is-ddeddfwriaeth fel y bo angen. Mae hyn yn golygu na chaff unrhyw beth ei roi ar waith pan gaiff y Bil Gydsyniad Brenhinol neu pan gychwynnir arno. Fodd bynnag, gellir asesu effaith y Bil hwn a'r rheoliadau cysylltiedig mewn sawl ffordd. Er ei fod yn bosibl pennu amserlen adolygu benodol, byddai angen ystyried y posibilrwydd na fydd y pwerau wedi cael eu defnyddio, neu na fyddant wedi cael eu defnyddio'n helaeth, cyn yr adolygiad."*²¹¹

244. Pwysleisiodd rhanddeiliaid ei bod yn bwysig adolygu effeithiolrwydd y ddeddfwriaeth.

245. Nododd y Sefydliad Siartredig Trethu:

*"A lack of scrutiny places more weight on the importance of effective and routine post-legislative review of whether substantive measures are achieving their objectives at an acceptable cost, and the Senedd should hold the Welsh government to account accordingly."*²¹²

246. Ategwyd hyn gan Dr Sara Closs-Davies, a bwysleisiodd:

*"In the event that this Bill is approved, it is strongly advised that its operation and application to all applicable scenarios, over time, is reviewed for its effectiveness and efficiency at systematic intervals."*²¹³

247. Teimlai Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr hefyd fod angen adolygiad priodol a goruchwyllo'r defnydd o'r pŵer a'i briodoldeb parhaus.²¹⁴

248. Cytunodd y Gweinidog y dylid adolygu'r ddeddfwriaeth. O ran y sbardun ar gyfer adolygiad, dywedodd y Gweinidog:

"I think, with this piece of legislation, a review after the legislation has been used a number of times, or different parts of the legislation or those four

²¹¹ Memorandwm Esboniadol, paragraff 11.1

²¹² Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA.03.Y.Sefydliad Trethi Siartredig a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel

²¹³ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA.06.Dr Sara Closs-Davies, Prifysgol Bangor

²¹⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 166

purpose tests have been used at different times, I think that would be a useful time to review it."²¹⁵

Darpariaeth fachlud

249. Awgrymodd y Sefydliad Siartredig Trethu y dylid ystyried cynnwys cymal machlud deddfwriaethol neu ailawdurdodi gorfodol i sicrhau bod newidiadau i ddeddfwriaeth a wneir gan y pŵer arfaethedig yn y Bil yn parhau'n briodol.²¹⁶

250. Wrth ymhelaethu ar gyflwyno darpariaeth machlud, dywedodd y Sefydliad:

*"...it would be an option to grant these new powers, but only for a limited period, subject to a possible renewal. And then at the time of renewal, you, as the legislators, would have the opportunity to see how things have worked out before you granted that renewal. I think this is something we quite often call for—a sunset clause—with things that are responses to currently perceived needs, just so that you don't get things remaining on the statute book ad infinitum, adding more complexity without the need ever having been reviewed."*²¹⁷

251. Roedd Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig hefyd yn cefnogi'r defnydd o gymal machlud i wella tryloywder i drethdalwyr ac i roi cyfle i gynnal asesiadau effaith a chyfiawnhau a oes angen rhywbeth neu a oes angen ei estyn.²¹⁸

252. Er ei fod yn cydnabod bod darpariaeth machlud yn ddyfais dda pan nad oes sicrwydd a yw rhywbeth yn cael ei ddefnyddio'n dda ai peidio ac y gall fod yn ddymunol, teimlai Syr Paul Silk y dylai deddfwriaeth fod yn iawn yn y lle cyntaf.²¹⁹

253. Cefnogodd yr Athro Emyr Lewis y farn hon, gan ychwanegu:

*"O ran y rheoliadau, dydy e ddim yn gwneud synnwyr i mi i gael cymal machlud yn y rheini, achos bwriad y rheoliadau ydy newid prif ddeddfau. Os ydych chi'n newid prif ddeddfau a 'dych chi'n dweud, 'Ond mi fydd y newid yma'n dod i ben ymhen dwy flynedd', beth sy'n digwydd ymhen dwy flynedd? Ydyn ni'n mynd nôl at y sefyllfa lle'r oedden ni?"*²²⁰

²¹⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 181

²¹⁶ Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 03.Y.Sefydliad Trethi Siartredig a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel

²¹⁷ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 26

²¹⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 117

²¹⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 59

²²⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 11 Chwefror 2022, paragraff 62

254. Gwrthododd y Gweinidog y syniad o gymal machlud ar y sail y byddai unrhyw reoliadau a wneir o dan y Bil yn methu pan fyddai'r Bil yn peidio â chael effaith.²²¹

255. Eglurodd swyddog y Gweinidog ymhellach:

*"I think in the UK it's a different scenario because sunset clauses that are made under the Finance Acts are, essentially, absorbed or mopped up, for want of a better phrase, by an annual finance Bill. So, there's always a vehicle that will ensure that those provisions remain in force, whereas we don't have similar provision."*²²²

Safbwynt y Pwyllgor

256. Cred y Pwyllgor yn gryf fod cynnwys adolygiad ôl-weithredu cadarn yn arfer da ac yn helpu i sicrhau bod amcanion deddfwriaeth yn cael eu cyflawni yn unol â'r disgwyliadau a bod gwerth am arian wedi'i gyflawni. Mae'r Pwyllgor wedi argymhell o'r blaen y dylid cynnwys adolygiad o'r fath ym mhob Bil fel arfer safonol.²²³

257. Fel y soniwyd eisoes yn yr adroddiad hwn, mae datganoli trethi yn ddatblygiad cymharol ddiweddar yng Nghymru ac, wrth i system dreth Cymru aeddfedu, mae'n bwysig bod y Senedd yn fodlon bod unrhyw ddatblygiadau yn gymesur ac yn cydymffurfio â'r arferion seneddol ac egwyddorion democrataidd gorau. Felly, mae'r Pwyllgor yn credu bod angen i'r Senedd wneud rhagor o waith ar oruchwyllo pwerau trethu, ac yn arbennig o ran pa mor briodol yw parhâd y pŵer gan Weinidogion Cymru i wneud penderfyniadau mor arwyddocaol ynghylch trethiant drwy reoliadau. O ystyried natur y Bil galluogi hwn ac ansicrwydd ynghylch defnyddio'r pŵer y mae'n ei ddirprwyo, bydd yn hanfodol asesu sut y mae'r ddeddfwriaeth yn gweithredu'n ymarferol yn ogystal â'i heffaith ar drethdalwyr a'r trethi datganoledig.

258. Mae'r Pwyllgor yn croesawu parodrwydd y Gweinidog i adolygu'r ddeddfwriaeth ac yn cynnig y dylid gosod gofyniad ar Weinidogion Cymru i gynnal adolygiad statudol ar wyneb y Bil. Nodwn y byddai'r Gweinidog o blaid ysgogi adolygiad unwaith y bydd y pŵer wedi'i ddefnyddio sawl gwaith neu mewn perthynas â nifer o ddibenion. Fodd bynnag, gan nad yw'n glir pa mor aml y defnyddir y pŵer, gallai'r penderfyniad i gysylltu'r adolygiad â ffiniau o'r fath atal adolygiad rhag cael ei ysgogi o gwbl.

259. Felly, awgrymwn y dylid cynnal adolygiadau cyn gynted â phosibl ar ôl pob pum mlynedd wedi i'r Bil gael y Cydsyniad Brenhinol. Yn ogystal, credwn y dylid cynnal adolygiad statudol

²²¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 164

²²² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 16 Chwefror 2022, paragraff 166

²²³ Goblygiadau ariannol y Bil Addysg Drydyddol ac Ymchwil (Cymru) Mawrth 2022, Argymhelliaid 10.

cychwynnol o'r Bil ddwy flynedd ar ôl y Cydsyniad Brenhinol er mwyn gallu craffu ar gasgliadau'r adolygiad hwnnw cyn diwedd y Chweched Senedd.

260. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod y pwyntiau adolygu statudol hyn yn ofynion sylfaenol, na ddylent atal Llywodraeth Cymru (na'r Senedd) rhag cynnal adolygiad o'r ddeddfwriaeth ar unrhyw adeg arall.

261. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod rhai rhanddeiliaid o blaid cynnwys darpariaeth machlud neu ad-drefnu gorfodol i sicrhau bod y ddeddfwriaeth yn parhau'n briodol. Fodd bynnag, rydym yn cydnabod gwrthwynebiad y Gweinidog i'r cynnig hwn. Ar y cyfan, nid yw'r Pwyllgor yn bwriadu mynd ar drywydd darpariaeth fachlud (boed yn gymwys i'r Bil ei hun neu i reoliadau a wneir o dan adran 1(1)) oherwydd pryderon y gallai gwneud hynny greu mwy o ansicrwydd o fewn system drethi Cymru Fodd bynnag, mae'r casgliad hwn yn rhagdybio y bydd y Gweinidog yn ymrwymo'n ffurfiol i adolygiad statudol o'r ddeddfwriaeth yn unol ag argymhellion y Pwyllgor yn yr Adroddiad hwn.

Argymhelliad 9. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid diwygio'r Bil i osod dyletswydd ar Lywodraeth Cymru i gynnal adolygiad o weithrediad ac effaith y Ddeddf:

- ddwy flynedd ar ôl cael y Cydsyniad Brenhinol, a
- phob pum mlynedd ar ôl cael y Cydsyniad Brenhinol,

gyda chanfyddiadau'r adolygiadau hynny i'w gosod gerbron y Senedd.

Argymhelliad 10. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod y Bil yn cael ei ddiwygio i nodi bod yr adolygiad statudol o weithrediad ac effaith y Ddeddf gan Lywodraeth Cymru yn cynnwys asesiad o'r canlynol:

- natur ac effeithiolrwydd unrhyw reoliadau a wneir o dan adran 1(1) o'r Ddeddf;
- effaith y Ddeddf ar drethdalwyr a threthi datganoledig Cymru;
- priodoldeb parhaus y pwerau i wneud rheoliadau a roddir i Weinidogion Cymru gan y Ddeddf a Deddfau Trethi Cymru; a
- dulliau deddfwriaethol amgen ar gyfer gwneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru a rheoliadau a wneir oddi tanynt.

9. Goblygiadau ariannol

262. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi nad oes unrhyw gostau 'uniongyrchol' yn deillio o'r Bil a dim ond pan fydd unrhyw is-ddeddfwriaeth yn cael ei pharatoi y bydd costau'n codi. At hynny, mae'r Asesiad yn nodi:

*"Nid yw'r costau gweinyddol a fydd yn codi drwy is-ddeddfwriaeth yn y dyfodol yn hysbys, gan nad yw'n bosibl mesur maint a natur y newidiadau posibl sydd eu hangen i Ddeddfau Trethi Cymru yn y dyfodol, y caiff Gweinidogion Cymru ymateb iddynt gan ddefnyddio'r pŵer a ddarperir gan y Bil. Mae'r fath lefel o ansicrwydd yn golygu y byddai ceisio darparu costau yn cynhyrchu ffigurau a allai fod yn gamarweiniol a/neu amrywiaeth o gostau sy'n rhy eang i ychwanegu gwerth gwirioneddol."*²²⁴

263. O ganlyniad, mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn tynnu sylw at y ffaith nad yw costau anuniongyrchol a chyfanswm y manteision yn hysbys.²²⁵

264. Mae'r Asesiad yn pwysleisio ymhellach:

*"Byddai asesiad effaith ar wahân, gan gynnwys costau amcangyfrifedig, yn cael ei gwblhau pan fyddai'r pwerau gwneud rheoliadau a ddarperir gan y Bil yn cael eu defnyddio i wneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru."*²²⁶

265. Yn 2017, cynhaliodd y Pwyllgor Cyllid blaenorol ymchwiliad i'r amcangyfrifon ariannol sy'n mynd gyda deddfwriaeth. Yn ei adroddiad, argymhellodd y Pwyllgor "bod Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i ddarparu darlun mor llawn â phosibl o gostau is-ddeddfwriaeth wrth gynnig deddfwriaeth sylfaenol."²²⁷

266. Derbyniodd Llywodraeth Cymru yr argymhelliad hwn, gan ddatgan

*"Mae'r canllawiau diwygiedig yn y Llawlyfr Deddfwriaeth ar Filiau'r [Senedd] eisoes yn egluro y dylai'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar gyfer Bil gynnwys gwybodaeth am gostau a manteision unrhyw is-ddeddfwriaeth gysylltiedig, cyn belled ag y mae hynny'n ymarferol bosibl."*²²⁸

²²⁴ Memorandwm Esboniadol, tudalennau 19-20

²²⁵ Memorandwm Esboniadol, tudalen 19

²²⁶ Memorandwm Esboniadol, tudalen 19

²²⁷ Pwyllgor Cyllid (y Bumed Senedd): Ymchwiliad i'r amcangyfrifon ariannol sy'n mynd gyda deddfwriaeth, Hydref 2017

²²⁸ Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, 19 Rhagfyr 2017.

267. Wrth fynd i'r afael â'r costau ychwanegol sy'n deillio o ddefnyddio is-ddeddfwriaeth, dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor:

*"...I think it's difficult at this point to say what the costs might be, because some changes might be very simple and could be absorbed within the general operating costs of the WRA, whereas it might be the case that, in future, system changes might be necessary or some more fundamental changes might be necessary to the way in which the WRA deals with some of these taxes. It would be more difficult to say in that case, but generally speaking they operate and respond very quickly and are able to do so within the core budget that they have."*²²⁹

268. Pan ofynnwyd a yw'r amharodrwydd i roi esboniad manwl o'r costau yn deillio o'r ffaith bod y costau'n rhy fach i haeddu ystyriaeth, cyfeiriodd y Gweinidog at beidio â gwybod yn union pa ddigwyddiadau allanol y bydd yn ymateb iddynt a beth allai'r ymateb angenrheidiol fod, gan ddisgrifio'r costau fel rhai niwlog ar hyn o bryd.²³⁰

269. Ystyriodd y Pwyllgor hefyd oblygiadau costau gwrthdroi unrhyw reoliadau cadarnhaol "gwnaed" gan y Senedd:

*"Again, I suppose this would depend on the specific intervention that we were making. We would have to explore that closer to the time in terms of being able to provide the Senedd with more information about what the costs would be of intervening and not intervening. Also, in terms of providing those refunds, if you like, to taxpayers impacted by any retrospectively applied decisions that then were overturned by the Senedd, we would obviously look to reimburse those taxpayers and allow them to reclaim any penalties [correction: any tax] in relation to rule changes that were now under failed regulations. Obviously, there would be a small cost to the WRA in processing that claim, although again I would anticipate that that would be met from their current funding in most cases. But until an actual change is known that's failed to achieve Senedd approval, it's difficult to estimate the full costs."*²³¹

270. O ran rhagweld unrhyw broblemau gyda chostau ychwanegol na ellid eu hamsugno o fewn y gyllideb bresennol, dywedodd Awdurdod Cyllid Cymru:

²²⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 238

²³⁰ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraffau 240 a 242

²³¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 246

*"[The Welsh Government] know what it costs us to do certain things, and we could explain in a way that's transparent and say, 'If you want us to do this, it's going to cost that to do it.' It's a very rational, sensible, open relationship that we have. So, from where I'm sitting, that's something that we could, on a case-by-case basis, live with."*²³²

271. Nododd yr Awdurdod y gallai'r Bil hefyd arwain at arbedion posibl:

*"In some cases, the amendments may actually prove beneficial to us in terms of the marginal cost savings. So, for example, if the changes that arise from this Bill are, for example, to close down an avoidance scheme, that in itself might then reduce the amount of resources and time that we would need to put in place to actually chase and challenge those types of avoidance schemes. So, I think there are those other benefits here."*²³³

Newidiadau i Dreth Trafodiadau Tir

272. Ym mis Gorffennaf 2020, cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ddatganiad ysgrifenedig yn cyhoeddi newidiadau ar unwaith i gyfraddau treth a throthwyon y Dreth Trafodiadau Tir, mewn ymateb i newidiadau Llywodraeth y DU i Dreth Dir y Dreth Stamp yn ystod y pandemig COVID-19. Dywedodd y Gweinidog Cyllid a'r Trefnydd ar y pryd:

*"Rwyf felly wedi penderfynu y bydd y trothwy cychwynnol ar gyfer prif gyfraddau preswyl y dreth trafodiadau tir yn cael ei osod ar £250,000 o 27 Gorffennaf ymlaen. Mae'r trothwy newydd hwn £70,000 yn uwch na'n trothwy cychwynnol presennol ar gyfer trafodiadau eiddo preswyl a bydd yn golygu mai dim ond tua 20% o'r rhai sy'n agored i brif gyfraddau'r dreth trafodiadau tir fydd yn talu unrhyw dreth o gwbl."*²³⁴

273. Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor nad yw gwneud y newid hwn ar unwaith i gyfraddau a throthwyon y Dreth Trafodiadau Tir yn costio fawr ddim.²³⁵

274. Yn dilyn hynny, ysgrifennodd y Pwyllgor at y Gweinidog yn gofyn am ddadansoddiad o'r costau gwirioneddol sy'n gysylltiedig â gweithredu Rheoliadau Treth Trafodiadau Tir (Amrywio

²³² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 231

²³³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 2 Chwefror 2022, paragraff 227

²³⁴ Llywodraeth Cymru: [Datganiad Ysgrifenedig: Newidiadau Dros Dro i Gyfraddau a Throthwyon y Dreth Trafodiadau Tir, 14 Gorffennaf 2020](#)

²³⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 22 Rhagfyr 2021, paragraff 244

Dros Dro Gyfraddau a Bandiau ar gyfer Trafodiadau Eiddo Preswyl) (Cymru) 2020, fel yr unig enghraifft ddiweddar o Lywodraeth Cymru yn gweithredu newidiadau treth yn gyflym.²³⁶

275. Nododd ymateb y Gweinidog gostau o tua £1,200 i Awdurdod Cyllid Cymru, yn deillio o'r rheoliadau, gan gynnwys ffi fechan i'r cyflenwr TG. Nid oedd hyn yn cynnwys "cost isel" i ddychwelyd at y cyfraddau gwreiddiol ar gyfer y dreth trafodiadau tir "na chost amser staff ar ddiweddarau canllawiau a chyfathrebiadau ACC. Cafodd y costau hyn eu cynnwys yng ngweithgareddau busnes fel arfer".²³⁷

276. Roedd llythyr y Gweinidog hefyd yn nodi:

*"Rhagwelwyd y gofyniad i wneud newidiadau i gyfraddau'r dreth wrth ddylunio system rheoli treth ACC, ac adeiladwyd systemau ymarferol sy'n golygu bod gwneud newidiadau o'r fath yn weddol hawdd. Helpodd hyn i gadw'r costau'n isel ar gyfer newidiadau Gorffennaf 2020."*²³⁸

Safbwynt y Pwyllgor

277. Gan gydnabod yr ansicrwydd sy'n gysylltiedig â maint a natur y newidiadau posibl i Ddeddfau Trethi Cymru, nid yw'r Pwyllgor wedi gallu asesu goblygiadau ariannol y Bil ar sail diffyg gwybodaeth yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r dystiolaeth gyfyngedig iawn a gafwyd o ran costau, y mae'r Gweinidog yn eu disgrifio fel rhai niwlog.

278. Ar sawl achlysur, mae'r Pwyllgor Cyllid blaenorol wedi galw ar Lywodraeth Cymru i gynnwys ei hamcangyfrif gorau o'r costau sy'n gysylltiedig ag is-ddeddfwriaeth ochr yn ochr â'r ddeddfwriaeth sylfaenol berthnasol. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol ar gyfer y Bil hwn yn nodi gwariant anhysbys ar gyfer is-ddeddfwriaeth, heb unrhyw ymgais i ddarparu costau rhag ofn y gallai fod yn gamarweiniol neu fethu ag ychwanegu unrhyw werth. Fodd bynnag, mae darparu dim gwybodaeth o gwbl am gostau posibl yn ei gwneud bron yn amhosibl cynnal gwaith craffu ariannol ar y Bil hwn.

279. Asesiad y Gweinidog yw y bydd cost newidiadau syml yn gymharol gyfyngedig, gyda'r cafeat y gallai newidiadau mwy cymhleth ddenu mwy o gostau os oes angen newidiadau sylfaenol neu weithredol i'r system. Mae'r dystiolaeth yn awgrymu mai effaith debygol darpariaethau yn y Bil, pe baent yn cael eu defnyddio i wneud newidiadau sylweddol i Ddeddfau Trethi Cymru, fyddai cynyddu'r gwariant sy'n daladwy o Gronfa Gyfunol Cymru. Er bod y Gweinidog wedi nodi bod rhai costau'n debygol o gael eu hamsugno o fewn cyllideb

²³⁶ Y Pwyllgor Cyllid: [Llythyr at y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 10 Ionawr 2022](#)

²³⁷ Llywodraeth Cymru: [Llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid, 24 Ionawr 2022](#)

²³⁸ Llywodraeth Cymru: [Llythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid, 24 Ionawr 2022](#)

bresennol Awdurdod Cyllid Cymru, efallai na fydd hyn yn wir am y gwariant sy'n gysylltiedig â chostau eraill.

280. Hyd yn oed wrth archwilio costau gwirioneddol gweithredu rheoliadau'r Dreth Trafodiadau Tir ym mis Gorffennaf 2020, nid yw llythyr y Gweinidog yn cynnwys dadansoddiad manwl, gyda chyfeiriadau pellach at gostau'n cael eu hamsugno ym musnes Awdurdod Cyllid Cymru fel rhan o weithgareddau arferol. Nid yw'r Pwyllgor yn gyfarwydd â chapasiti cyllideb yr Awdurdod i amsugno costau ac mae'n nodi ei bod yn ddigon posibl y bydd Gweinidogion Cymru'n cyflwyno rheoliadau a fyddai'n effeithio'n amlach ar yr Awdurdod o ganlyniad i'r pŵer a gynigir yn y Bil.

Casgliad 2. Mae'r Pwyllgor yn siomedig gyda'r diffyg gwybodaeth ariannol a gyflwynir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Er ei fod yn derbyn yr anhawster wrth geisio mesur costau newidiadau anhysbys i Ddeddfau Trethi Cymru yn y dyfodol, mae natur y Bil wedi golygu na all y Pwyllgor ddod i unrhyw gasgliadau ystyrlon o ran ei oblygiadau ariannol.

Argymhelliad 11. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ymrwymo i ddarparu Asesiadau Effaith Rheoleiddiol llawn a chadarn ar gyfer unrhyw reoliadau a wneir yn y dyfodol o dan y pŵer a gynigir yn y Bil.

Atodiad A: Rhestr o'r sesiynau tystiolaeth lafar

Rhoddodd y tystion a ganlyn dystiolaeth lafar i'r Pwyllgor ar y dyddiadau a nodir isod. Mae trawsgrifiadau'r holl sesiynau tystiolaeth lafar ar gael ar wefan y Pwyllgor.

Dyddiad	Enw a sefydliad
22 Rhagfyr 2021	Rebecca Evans AS, Y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol Anna Adams, Dirprwy Gyfarwyddwr, yr Is-adran Strategaeth Dreth a Chysylltiadau Rhynglywodraethol, Llywodraeth Cymru Andrew Hewitt, Pennaeth Deddfwriaeth Trethi, Llywodraeth Cymru Lynsey Edwards, Cyfreithiwr, Llywodraeth Cymru
2 Chwefror 2022	John Cullinane, Cyfarwyddwr Polisi Cyhoeddus, Sefydliad Siartredig Trethu Lakshmi Narain, Cadeirydd Pwyllgor Technegol Cymru'r Sefydliad Siartredig Trethu
2 Chwefror 2022	Frank Haskew, Pennaeth Trethi, Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr Richard Lloyd-Bithell, Uwch-reolwr Polisi a Materion Technegol, Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth Glenn Collins, Pennaeth Polisi, Ymgysylltiad Technegol a Strategol, Cymdeithas Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig y DU
2 Chwefror 2022	Dyfed Alsop, Prif Weithredwr, Awdurdod Cyllid Cymru Sam Cairns, Prif Swyddog Gweithredol, Awdurdod Cyllid Cymru Dave Matthews, Pennaeth Polisi, Awdurdod Cyllid Cymru

Dyddiad	Enw a sefydliad
11 Chwefror 2022	Syr Paul Silk Yr Athro Emyr Lewis, Ysgol y Gyfraith, Aberystwyth, Prifysgol Aberystwyth
16 Chwefror 2022	Rebecca Evans AS, Y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol Anna Adams, Dirprwy Gyfarwyddwr, yr Is-adran Strategaeth Dreth a Chysylltiadau Rhynglywodraethol, Llywodraeth Cymru Andrew Hewitt, Pennaeth Deddfwriaeth Trethi, Llywodraeth Cymru Lynsey Edwards, Cyfreithiwr, Llywodraeth Cymru

Atodiad B: Rhestr o'r dystiolaeth ysgrifenedig

Rhoddodd y bobl a'r sefydliadau a ganlyn dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor. Mae'r holl ymatebion i'r ymgynghoriad a gwybodaeth ysgrifenedig ychwanegol ar gael ar wefan y Pwyllgor.

Cyfeirnod	Sefydliad
WTA 01	Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth
WTA 02	Syr Paul Silk
WTA 03	Y Sefydliad Siartredig Trethu a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel
WTA 04	Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig
WTA 05	Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr
WTA 06	Dr Sara Closs-Davies, Prifysgol Bangor
WTA 07	Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth