Cynulliad Cenedlaethol **Cymru**
National Assembly for **Wales**

Y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol

Adroddiad ar yr Ymchwiliad i Sybsidiaredd

Mawrth 2009

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.assemblywales.org

I gael rahgor o gopiau called o'r ddogfen hon cystlltwch â:

Annette Millett
Y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8429
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: annette.millett@wales.gsi.gov.uk

Ymchwiliad y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol i Sybsidiaredd

Cynnwys

	Tudalen
Rhagair y Cadeirydd	**5**
Camau gweithredu ac argymhellion • Camau i'r Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol eu cymryd • Argymhellion i'r Cynulliad Cenedlaethol • Argymhellion I Lywodraeth Cynulliad Cymru	**6-7**
Cyflwyniad • Cylch gorchwyl	**8**
Cefndir • Diffiniad o senedlaethol • Cytuniad Lisbon a senedlaethol • Cytuniad Lisbon – y sefyllfa bresennol • Ymchwiliad Tŷ'r Cyffredin I rôl senedd genedlaethol o dan Gytuniad Lisbon	**9-10**
Fframwaith deddfwriaethol	**11**
Tystiolaeth • Cyfarfodydd pwyllgor • Tystiolaeth ysgrifenedig	**12**
Materion allweddol • Goblygiadau protocol sybsidiaredd Cytuniad Lisbon • Pam monitro sybsidiaredd? • Pwyllgor y Rhanbarthau a monitro sybsidiaredd • Dysgu o brofiad eraill • Datblygu system monitro sybsidiaredd ar gyfer Cymru • Casglu gwybodaeth a dadansoddi cynigion yr UE • Craffu mewnol • Cyfleu safbwyntiau'r Cynulliad Cenedlaethol • Achosion o dorri'r egwyddor o sybsidiaredd	**13-14**
Atodiad 1 – Y sefydliadau a'r unigolion a gyflwynodd dystiolaeth ar lafar i'r Pwyllgor	**25**

Y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol

Sandy Mewies
Cadeirydd
Delyn

Jeff Cuthbert
Caerffili

Nerys Evans
Canolbarth a
Gorllewin Cymru

Mike German
Dwyrain De Cymru

William Graham
Dwyrain De Cymru

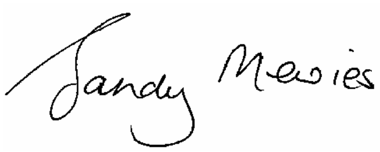
Rhagair y Cadeirydd

Mae sybsidiaredd yn egwyddor Ewropeaidd sydd wedi hen ymsefydlu, ond roedd Cytuniad Lisbon yn bwriadu cyflwyno system ffurfiol i nodi a rheoli achosion o dorri'r egwyddor. Pan benderfynodd y Pwyllgor gynnal ymchwiliad i sybsidiaredd ym mis Chwefror 2008, cyn y bleidlais 'na' yn refferendwm Iwerddon, roedd yn ymddangos yn debygol y byddai Cytuniad Lisbon yn dod i rym. Roedd y Cytuniad yn cynnwys protocol sybsidiaredd mwy cadarn a oedd yn cydnabod rôl ffurfiol ar gyfer cynulliadau rhanbarthol ym mhroses yr UE ar gyfer gwneud penderfyniadau am y tro cyntaf.

Er bod yr ymchwiliad wedi edrych yn fanwl ar y broses arfaethedig hon, mae hefyd wedi rhoi tystiolaeth ynghylch y ffordd y dylai'r Pwyllgor weithio'n fwy eang wrth fonitro a blaenoriaethu ei ystyriaeth o gynigion deddfwriaethol a pholisi Ewropeaidd. Mae rhai argymhellion defnyddiol iawn wedi deillio o'r ymchwiliad ac mae'r rhain wedi helpu'r Pwyllgor i ganolbwyntio ar ei rôl newydd yn dilyn y gwahanu ffurfiol rhwng Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cynulliad Cymru yn 2007.

Mae'r adroddiad hwn yn pwysleisio sut y gall y Pwyllgor wella'r broses o sgrinio a dewis pynciau i graffu arnynt o'r nifer helaeth o gynigion Ewropeaidd bob blwyddyn; y ffordd y mae'n cysylltu â Llywodraeth y Cynulliad a deddfwrfeydd eraill y DU a'i agwedd strategol at bynciau craffu. Bydd yr agwedd drylwyr a strategol hon at waith y Pwyllgor yn gwella ei ganlyniadau. Bydd hefyd yn annog y Pwyllgor i weithio'n agosach â deddfwrfeydd datganoledig eraill y DU a'r ddau Dŷ Seneddol ynghylch materion sy'n ymwneud ag Ewrop.

Er gwaetha'r ansicrwydd presennol ynghylch dyfodol Cytuniad Lisbon, mae'n bwysig ein bod yn pwysleisio'r ffaith bod hefyd gennym lais mewn perthynas â materion sy'n ymwneud ag Ewrop.



Camau gweithredu ac argymhellion

Camau i'r Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol eu cymryd

Cam gweithredu 1:
Bydd y Pwyllgor yn ystyried sefydlu protocol ffurfiol rhwng Tŷ'r Cyffredin, Tŷ'r Arglwyddi a'r deddfwrfeydd datganoledig o ran y cyfnod ymgynghori o wyth wythnos i alluogi deddfwrfeydd datganoledig i nodi pryderon ynghylch yr egwyddor sylfaenol o sybsidiaredd.

Cam gweithredu 2:
Bydd y Pwyllgor yn mabwysiadu dull mwy detholus o fonitro cynigion Ewropeaidd yng Nghymru, gan ganolbwyntio ar faterion allweddol sy'n berthnasol i'r Cynulliad gan gynnwys cynnwys polisïau, y gallu i ddylanwadu ar gynigion a'r adeg y bydd eu heffaith yn amlwg.

Cam gweithredu 3:
Bydd y Pwyllgor yn cyflwyno adroddiad ym mhob cyfarfod y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol gan amlygu'r cynigion deddfwriaethol newydd a gyhoeddwyd ers y cyfarfod blaneorol ac yr ystyrir eu bod yn berthnasol i Gymru, gydag esboniad byr o'r rheswm dros hyn. Bydd y Cynulliad, ar sail y wybodaeth hon, yn cytuno a ddylid cymryd camau mewn cysylltiad â'r materion hyn ai peidio.

Cam gweithredu 4:
Bydd y Pwyllgor yn arwain y ffordd drwy fabwysiadu rôl ffurfiol a rhagweithiol o ran monitro a rhybuddio, gan gynnwys rôl gydweithredu wrth gyfeirio materion at bwyllgorau eraill y Cynulliad lle y bo'n briodol.

Cam gweithredu 5:
Bydd y Pwyllgor yn cyfeirio materion Ewropeaidd sydd ag arwyddocâd i Gymru at bwyllgorau eraill y Cynulliad Cenedlaethol i'w hystyried.

Argymhellion i'r Cynulliad Cenedlaethol:

Argymhelliad 1:
Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn parhau i ddefnyddio rhwydwaith monitro sybsidiaredd Pwyllgor y Rhanbarthau ar yr amod ei fod yn gymorth cadarnhaol i waith monitro pwyllgorau'r Cynulliad.

Argymhelliad 2:
Mae'r Pwyllgor yn annog cydweithio a rhwydweithio ag aelodau o CALRE a rhwydweithiau neu ranbarthau eraill yr UE, lle y gallant fod o fudd i'r Cynulliad.

Argymhellion i Lywodraeth Cynulliad Cymru:

Argymhelliad 3:
Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad roi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol am ei blaenoriaethau Ewropeaidd yn y tymor byr, tymor canolig a hirdymor yng nghyd-destun rhaglen waith a rhaglen ddeddfwriaethol flynyddol y Comisiwn.

Argymhelliad 4:
Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad sicrhau bod pob Memorandwm Esboniadol Llywodraeth y DU ar gael yn amserol, a rheini'n femoranda ar gynigion deddfwriaethol a pholisi Ewropeaidd sy'n berthnasol i Gymru.

Argymhelliad 5:
Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad greu fersiwn o bob Memorandwm Esboniadol i'r Pwyllgor, gan esbonio ei safbwynt ar bob cynnig newydd sydd â chanlyniadau datganoledig a goblygiadau'r rheini i Gymru

Cyflwyniad

Cytunodd y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol i gynnal ymchwiliad i sybsidiaredd ar 7 Chwefror 2008. Cyn ystyried cylch gorchwyl yr ymchwiliad, casglodd y Pwyllgor dystiolaeth gan Andrew Duff ASE ar 15 Mai, awdurdod cydnabyddedig ar y Cyfansoddiad Ewropeaidd.

Dechreuodd yr ymchwiliad ym mis Medi 2008 a daeth i ben ym mis Tachwedd 2008.

Cylch gorchwyl

Roedd y cylch gorchwyl fel a ganlyn:

Craffu ar y trefniadau presennol ar gyfer monitro sybsidiaredd cynigion Ewropeaidd a sefydlu dulliau a/neu drefniadau ffurfiol ar gyfer cydweithredu rhwng Cynulliad Cenedlaethol Cymru a San Steffan yn y dyfodol a fydd yn cydymffurfio â'r protocolau newydd sy'n gysylltiedig â Chytuniad Lisbon. I ystyried, yn benodol:

- Sut y rhoddir gwybod i Gynulliad Cenedlaethol Cymru am gynigion Ewropeaidd sy'n dod o fewn ei gymhwysedd deddfwriaethol a rôl Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn y broses hon
- Sut y bydd rhanbarthau deddfwriaethol eraill yr Undeb Ewropeaidd yn mynd i'r afael â'r mater o fonitro sybsidiaredd
- Sut y bydd y protocol newydd a nodir yng Nghytuniad Lisbon yn effeithio ar y trefniadau ffurfiol yng Nghymru? Beth fyddai'n gyfnod addas o amser i graffu ar gynnig ac ymateb i Senedd San Steffan?
- Beth fydd goblygiadau cytundeb ffurfiol rhwng deddfwrfeydd datganoledig y DU o ran adnoddau a sut y gellir mynd i'r afael â'r rhain?
- Sut y gellir cydgysylltu cytundeb ffurfiol rhwng y deddfwrfeydd datganoledig?
- Beth fyddai'n digwydd pe bai Cymru yn penderfynu bod cynnig yr UE yn torri'r egwyddor o sybsidiaredd? Beth fyddai'r canlyniad pe bai safbwyntiau'r Cynulliad Cenedlaethol a San Steffan ar gynnig yn wahanol?
- A fyddai'n fwy effeithiol monitro sybsidiaredd ar lefel Ewropeaidd (drwy Bwyllgor y Rhanbarthau) nag ar lefel y DU?

Cefndir

Diffiniad o sybsidiaredd

Sybsidiaredd yw'r egwyddor y dylid trin materion gan yr awdurdod cymwys lleiaf, isaf neu sydd wedi'i ganoli lleiaf.

Yng nghyd-destun yr Undeb Ewropeaidd, caiff sybsidiaredd ei ddiffinio'n ffurfiol yn Erthygl 5 o'r Cytuniad ar yr Undeb ewropeaidd sy'n nodi:

In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.[1]

Cytuniad Lisbon a sybsidiaredd

Llofnodwyd Cytuniad Lisbon gan Benaethiaid Gwladwriaethau a Llywodraethau'r UE ym mis Rhagfyr 2007 a rhaid i bob aelod-wladwriaeth unigol ei lofnodi cyn y gall ddod i rym. Bydd yn rhoi mwy o gyfle i seneddau cenedlaethol gymryd rhan ochr yn ochr â sefydliadau Ewropeaidd yng ngwaith yr Undeb Ewropeaidd drwy ddarparu pŵer newydd i roi sybsidiaredd mewn grym. Gall unrhyw senedd genedlaethol nodi cynnig i'r UE weithredu os yw'n credu nad yw'n parchu'r egwyddor hwn.

Mae'r Cytuniad yn ychwanegu'n sylweddol at y rhestr o gytuniadau sy'n creu'r Gymuned Ewropeaidd (TEC) drwy gynnwys llywodraeth ranbarthol a lleol ym maes cymhwyso sybsidiaredd. Nid yw'n pennu sut y dylid cymhwyso sybsidiaredd ar lefel is-wladwriaeth - gadewir hyn i aelod-wladwriaethau - ond yn bwysig nid yw'n anwybyddu'r lefel hon, fel y mae Erthygl y Cytuniad presennol yn ei wneud.

Byddai'r Protocol Sybsidiaredd hwn yn rhoi cyfnod o wyth wythnos i seneddau cenedlaethol - yn hytrach na chwe wythnos yn y Cyfansoddiad - gyflwyno barn resymol yn nodi pam nad yw'r drafft dan sylw yn cydymffurfio â'r egwyddor o sybsidiaredd. Mae'n nodi'n benodol y byddai seneddau cenedlaethol yn gyfrifol am ymgynghori â seneddau rhanbarthol ar y mater o gydymffurfio.

Yng nghyd-destun Ewrop a Chytuniad Lisbon, ystyrir Cynulliad Cenedlaethol Cymru fel 'senedd ranbarthol' a Llywodraeth y Cynulliad fel 'llywodraeth ranbarthol'. Ystyrir San Steffan fel 'senedd genedlaethol' a Llywodraeth y DU fel 'llywodraeth genedlaethol'.

Fel senedd ranbarthol, nid oes gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru unrhyw ddull ffurfiol o ddylanwadu'n uniongyrchol ar sefydliadau Ewropeaidd na Llywodraeth y DU mewn trafodaethau ar lefel Ewropeaidd ar hyn o bryd, sy'n

[1] 'Official Journal of the European Union – EU Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community' http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:pdf

wahanol i San Steffan sy'n gweithredu o dan gytundeb craffu wrth gefn (*scrutiny reserve*) â Llywodraeth y DU, sef:

'Ministers should not give agreement to EU proposals which have not been cleared by the European Scrutiny Committee or on which when they have been recommended by the Committee for debate, the house has not yet agreed a resolution'. [2]

Fodd bynnag, mae'n bosibl i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ddefnyddio cyfryngau eraill i geisio dylanwadu ar broses yr UE ar gyfer gwneud penderfyniadau ac edrychir yn fanylach ar y rhain yn ddiweddarach yn yr adroddiad hwn.

Cytuniad Lisbon – y sefyllfa bresennol

Ar adeg ysgrifennu'r adroddiad hwn, nid yw'r Cytuniad wedi dod i rym yn dilyn y bleidlais 'na' yn y refferendwm ar y Cytuniad yng Ngweriniaeth Iwerddon. Mae trafodaethau wrth law ar lefel Ewrop i ateb pryderon y Gwyddelod ac i ddod o hyd i ffordd ymlaen ar gyfer Cytuniad Lisbon. Fodd bynnag, cytunodd tystion i'n hymchwiliad fod agweddau ar y Cytuniad o ran sybsidiaredd yn debygol o oroesi, boed Cytuniad Lisbon yn cael ei weithredu ar ei ffurf bresennol ai peidio. Dywedodd y Prif Weinidog wrth y Pwyllgor hwn o'r blaen:

'*Probably about 30 or 40 per cent of what was in the treaty that was rejected by the Irish people could be implemented without having to have these big treaty negotiations. We think subsidiarity could be part of such a package*'[3]

Ymchwiliad Tŷ'r Cyffredin i rôl senedd genedlaethol o dan Gytuniad Lisbon

Rydym wedi ystyried adroddiad ysgrifenedig Pwyllgor Craffu Ewropeaidd Tŷ'r Cyffredin ar ei ymchwiliad i sybsidiaredd, seneddau cenedlaethol a Chytuniad Lisbon, a gyflwynodd ei adroddiad ar 21 Hydref 2008. Roedd yr adroddiad yn canolbwyntio ar:

- Edrych yn fanwl ar y darpariaethau newydd i seneddau cenedlaethol o dan Gytuniad Lisbon, yn arbennig y dull rhybudd cynnar o ran sybsidiaredd
- Sut y gallai'r darpariaethau hyn weithio yn ymarferol, gan gynnwys cydweithredu â Thŷ'r Arglwyddi, Cynulliadau datganoledig, Pwyllgorau Dethol Adrannol a chydweithredu rhyngseneddol; ac
- Effaith ymarferol debygol y darpariaethau newydd.

Trafodir canlyniadau perthnasol ymchwiliad Tŷ'r Cyffredin yn adran 'materion allweddol' yr adroddiad hwn.

---

[2] Adroddiad Craffu Ewropeaidd Tŷ'r Cyffredin: S*ubsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty* – adroddiad rhif 33 o sesiwn 2007-08
[3] Adroddiad y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol, Craffu ar Waith y Prif Weinidog, 19 Mehefin 2008

Fframwaith deddfwriaethol

Mae Adran 94(6) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (y Ddeddf) yn darparu na chaiff y Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu drwy Fesur mewn ffordd sy'n anghydnaws â Chyfraith y Gymuned. Mae Adran 108(6) yn cynnwys darpariaeth debyg a fyddai'n gymwys yn dilyn refferendwm i ehangu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

Mae Adran 80 o'r Ddeddf yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru weithredu a chydymffurfio â rhwymedigaethau cymunedol y Deyrnas Unedig pan fydd ganddynt y swyddogaethau perthnasol. Mae Adran 59 o'r Ddeddf yn caniatáu i Weinidogion y Llywodraeth gael eu henwi o dan Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd 1972 at ddiben gweithredu rhwymedigaethau cymunedol. Gwnaed nifer o orchmynion dynodi o dan y Ddeddf honno. Mae Gweinidogion Cymru (a'r Cynulliad Cenedlaethol cyn hynny o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998) wedi gwneud nifer o Offerynnau Statudol er mwyn gweithredu rhwymedigaethau cymunedol mewn perthynas â Chymru.

Mae Rheol Sefydlog 18 y Cynulliad Cenedlaethol a wnaed o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu i'r Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol " ystyried unrhyw faterion sy'n berthnasol i'r ffordd y mae Prif Weinidog Cymru, Gweinidogion Cymru, y Cwnsler Cyffredinol neu'r Cynulliad yn arfer unrhyw rai o'u swyddogaethau sy'n ymwneud â'r Undeb Ewropeaidd neu faterion allanol ac i gyflwyno adroddiadau ar y materion hynny."

Tystiolaeth

Cyfarfodydd pwyllgor

Rhestrir y sefydliadau a'r unigolion a gyflwynodd dystiolaeth ar lafar i'r Pwyllgor yn Atodiad 1 ynghyd â'r trawsgrifiad sydd hefyd ar gael ar ein gwefan.

15 Mai 2008

- Andrew Duff ASE

9 Hydref 2008

- Ysgol Astudiaethau Ewropeaidd, Prifysgol Caerdydd
- Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Caerdydd
- Cynrychiolaeth y Comisiwn Ewropeaidd yng Nghymru

23 Hydref 2008

- Pwyllgor y Rhanbarthau

5 Tachwedd 2008

Tystiolaeth ysgrifenedig

- Ysgrifennydd Cyffredinol – y Comisiwn Ewropeaidd

Adroddiad Pwyllgor Craffu Ewropeaidd Tŷ'r Cyffredin

Materion allweddol

Goblygiadau protocol sybsidiaredd Cytuniad Lisbon

1. Ystyriwyd effaith y protocol ar lefel y DU gan Bwyllgor Craffu Ewropeaidd Tŷ'r Cyffredin[4]. Yn y meysydd y mae gan y Pwyllgor bryderon ar hyn o bryd, mae'n dwyn sylw Llywodraeth y DU atynt ac, os yw'n cytuno, bydd y Gweinidogion yn rhannu'r pryderon hyn â'r Comisiwn Ewropeaidd ac aelod-wladwriaethau eraill. Nid yw'n gweld rheswm pam y dylai hyn newid o ganlyniad i gyflwyno Cytuniad Lisbon.

2. Mae Pwyllgor Craffu Ewropeaidd Tŷ'r Cyffredin yn disgwyl i'r Comisiwn Ewropeaidd wrando ar safbwyntiau seneddau cenedlaethol hyd yn oed os nad yw nifer y safbwyntiau yn cyrraedd y lefel a bennir ar gyfer y cardiau melyn ac oren. Yn benodol, roedd yn croesawu datganiad a wnaed gan Gomisiynydd Wallström wrth roi tystiolaeth i'r Pwyllgor yn nodi y dylai'r Comisiwn wrando ar safbwyntiau seneddau cenedlaethol hyd yn oed os nad yw nifer y pleidleisiau yn cyrraedd y trothwy.

3. Daeth ymchwiliad Tŷ'r Cyffredin i sybsidiaredd i'r casgliad na fyddai Cytuniad Lisbon, pe bai'n cael ei weithredu, yn gwneud llawer o wahaniaeth i'r broses o graffu ar ddogfennau'r UE yn Nhŷ'r Cyffredin nac i'r dylanwad y mae gan Senedd y DU ar hyn o bryd gan fod holl ddogfennau perthnasol yr UE eisoes wedi'u hadneuo gan Lywodraeth y DU.

4. Yn arwyddocaol, mae Pwyllgor Craffu Ewropeaidd Tŷ'r Cyffredin yn esbonio na fyddai mewn sefyllfa i weithredu ar ran y cynulliadau datganoledig wrth nodi'r hyn a allai fod yn gynigion annerbyniol, ac felly cyfrifoldeb y Seneddau neu'r Cynulliadau datganoledig fyddai cael deddfwriaeth ddrafft, ei harchwilio a rhoi gwybod i Bwyllgor Tŷ'r Cyffredin cyn gynted â phosibl os oes ganddynt wrthwynebiad.

5. Lle y mae Cynulliadau datganoledig wedi mynegi safbwynt i Senedd, bydd Pwyllgor Tŷ'r Cyffredin yn gwahodd sylwadau'r Seneddau neu'r Cynulliadau datganoledig ar fersiynau drafft Pwyllgor Tŷ'r Cyffredin o safbwyntiau.

6. Er ei bod yn bosibl na fydd goblygiadau sylweddol i'r protocol sybsidiaredd ar lefel y DU oherwydd y systemau monitro sydd eisoes ar waith, ni wneir llawer o waith monitro i gynigion Ewropeaidd yng Nghymru ar hyn o bryd, felly mae i'r protocol oblygiadau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru o ran

[4] Adroddiad Pwyllgor Craffu Ewropeaidd Tŷ'r Cyffredin: S*ubsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty* – adroddiad rhif 33 o sesiwn 2007-08

monitro sybsidiaredd. Amlinellwyd gofynion sylweddol system fonitro gynhwysfawr o ran adnoddau gan yr Athro Wincott:

'the sheer volume of information that will be sent under the proposed Protocol will also create or exacerbate existing resource issues, particularly for sub-state parliaments and assemblies'[5]

7. Mae'r Pwyllgor eisoes wedi cael ei wahodd gan Dŷ'r Arglwyddi i ymateb i'r archwiliadau sybsidiaredd peilot ar gynigion deddfwriaethol y CE, a gafodd eu cychwyn gan COSAC (Cynhadledd Pwyllgorau Materion Cymunedol ac Ewropeaidd Seneddau'r Undeb Ewropeaidd).

8. Rydym yn ymwybodol iawn o'r mater hwn oherwydd ni all y Cynulliad Cenedlaethol neilltuo'r un faint o adnoddau i fonitro sybsidiaredd â'r hyn sydd gan Senedd San Steffan. Yn ogystal, ni fyddai gwaith monitro mor gynhwysfawr o gynigion Ewropeaidd yn gwrthsefyll gwaith craffu rhesymol:

'One of the battles that you will have in trying to commit resources to this is the fact that when you get through all of these proposals only a limited number will have the subsidiarity question mark raised over them. Therefore you will have to face questions about how you justify the use of resources given that limited impact'[6]

9. Ar y pwynt hwn, dywedodd Andrew Duff:

'one has to get the balance right between scrutiny, being informed, being sufficiently close to the affairs of Brussels to be able to promote an informed debate about the future of the European Union, and to act as a conduit between the EU authorities and the press and public inside the member states. One must balance the importance of that with the fact that national and regional parliaments also have other things that they should be doing, and also that they are not a formal part of the EU legislature.'

10. Mae'r protocol sybsidiaredd hefyd yn annog archwiliad o'r trefniadau cydgysylltu a monitro presennol rhwng Senedd/Llywodraeth y DU a'r Cynulliadau datganoledig. Er y bydd Senedd Ewrop yn cydnabod Cynulliadau a rhanbarthau datganoledig o dan y protocol sybsidiaredd, cyfrifoldeb y Senedd cenedlaethol fydd cyflwyno ei safbwynt unedig. Mae gan rai aelod-wladwriaethau drefniadau cyfansoddiadol i safbwyntiau datganoledig gael eu hystyried (yn arbennig yn y gwladwriaethau ffederal fel yr Almaen, Gwlad Belg ac Awstria). Fodd bynnag, nid yw hyn yn wir yn y DU ac nid yw'n debygol y bydd y cenhedloedd datganoledig yn cael yr

[5] Yr Athro Wincott, Cadair Cyfraith a Chymdeithas Blackwell, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Caerdydd – tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor 9.10.08
[6] Dr. Palmer, Ysgol Astudiaethau Ewropeaidd, Prifysgol Caerdydd - tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor 9.10.08

un lefel o ddylanwad dros y safbwynt cenedlaethol â rhanbarthau mewn gwledydd eraill. Yn ôl yr Athro Loughlin, nid yw'r trefniadau cydweithredu a chydgysylltu presennol rhwng Senedd/Llywodraeth y DU a deddfwrfeydd datganoledig yn ddigonol.

'A lot of thought needs to be put into the institutional mechanisms. I would argue that the existing rather informal mechanisms are not adequate to deal with the issue, particularly if the Government at Westminster is of a different party to those of the Governments in the devolved regions'[7]

11. Dywedodd Andrew Duff:

'It is not only Government that must be informed and sympathetic to hearing the opinions of the regional governments, but more specifically, under the Treaty of Lisbon, parliaments. The onus is on the House of Commons and the House of Lords to include you in their scrutiny procedures. The timetable for that is very brief. It is an eight-week period from the publication of all draft law in all of the languages of the EU. I would be primarily concerned that the inter-parliamentary relation was improved and consolidated.'

12. Awgrymodd yr Athro Loughlin fod angen symud tuag at ddulliau mwy ffurfiol o ran meithrin perthynas ac y dylid datblygu protocol rhwng San Steffan a'r deddfwrfeydd datganoledig.

13. Awgrymodd gorff newydd, sef 'Grŵp Monitro Sybsidiaredd ar y cyd rhwng Seneddau a Chynulliadau' a dylai fod gan gorff o'r fath gylch gwaith ehangach na sybsidiaredd yn unig. Byddai angen ewyllys wleidyddol ac adnoddau sylweddol i ddatblygu corff o'r fath. Dull mwy cyraeddadwy o fewn cwmpas y Pwyllgor hwn yw datblygu cytundeb cydgysylltiedig rhwng y Cynulliad Cenedlaethol, San Steffan a deddfwrfeydd datganoledig eraill.

Cam gweithredu 1:
Bydd y Pwyllgor yn ystyried sefydlu protocol ffurfiol rhwng Tŷ'r Cyffredin, Tŷ'r Arglwyddi a'r deddfwrfeydd datganoledig o ran y cyfnod ymgynghori o wyth wythnos i alluogi deddfwrfeydd datganoledig i nodi pryderon ynghylch yr egwyddor sylfaenol o sybsidiaredd.

Pam monitro sybsidiaredd?

14. Daeth neges glir i'r amlwg o'r dystiolaeth y byddai monitro sybsidiaredd yn arwain at lawer o ymdrech ac adnoddau a byddai achosion o dorri'r egwyddor o sybsidiaredd yn brin, felly pam ei fonitro o gwbl?

15. Dywedwyd wrthym fod gan sybsidiaredd ddimensiwn cyfreithiol/technegol *a* dimensiwn gwleidyddol, sy'n arbennig o bwysig i ranbarthau a chenhedloedd bach fel Cymru:

[7] Yr Athro Loughlin, Ysgol Astudiaethau Ewropeaidd, Prifysgol Caerdydd - tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor 9.10.08

16. Yr Athro Loughlin:

'…it seems that there are opportunities for sub-national entities of various kinds to establish themselves in the architecture of Europe, and subsidiarity is the principle that allows them to do that, even if that is in a technical sense. I would imagine the Commission has pre-empted any challenges to subsidiarity…and there will be very few cases going to the European Court of justice…but in its broader political sense, this is a strong opportunity for regions and nations such as Wales to establish themselves on the European scene.'[8]

17. Andrew Duff:

"As I said to the Scottish Parliament, we in Brussels are extremely interested in the opinions of regional parliaments, not only about subsidiarity—and not even primarily about subsidiarity—but about the quality or direction of the draft legislative proposals."

18. Yn ogystal, byddai sefydlu dull yn ffordd effeithiol o fonitro goblygiadau ehangach cynigion Ewropeaidd a'u heffaith ar Gymru (p'un a oes ganddynt oblygiadau sybsidiaredd ai peidio) ac yn galluogi'r Cynulliad Cenedlaethol i ystyried a yw am gyflwyno sylwadau i Lywodraeth Cynulliad Cymru, Senedd y DU neu gyflwyno sylwadau i sefydliadau Ewropeaidd ynghylch materion o'r fath.

Pwyllgor y Rhanbarthau a monitro sybsidiaredd

19. Roedd ein cylch gorchwyl yn cynnwys edrych yn fanwl ar yr achos dros ddibynnu ar ddulliau presennol sydd ar waith gan Bwyllgor y Rhanbarthau i fonitro sybsidiaredd. Gofynnwyd i'n tystion am hyn a phwysigrwydd y Pwyllgor i Gymru yn Ewrop.

20. Mae Pwyllgor y Rhanbarthau yn gorff ymgynghorol sy'n cynnwys rhanbarthau ac awdurdodau lleol ac fe'i sefydlwyd gan Gytuniad Maastricht. Er efallai y caiff ei ystyried yn wan, dywedodd yr Athro Loughlin amdano:

'it is an extremely important institution in the institutional architecture of Europe, because it is the primary institution in which regions of all kinds can have a voice and be represented at the level of EU decision making'

21. Cynghorodd:

'…the CoR should be used to maximum effect given the state of evolution it is in and the resources it has. One of its major functions is networking. This is a wonderful opportunity for regions like Wales to network with other powerful regions in Europe such as the German Lander and Catalunya and so on'

---

[8] Yr Athro Loughlin, Ysgol Astudiaethau Ewropeaidd, Prifysgol Caerdydd - tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor 9.10.08

22. Esboniodd Mr Gerhard Stahl, Ysgrifennydd Cyffredinol Pwyllgor y Rhanbarthau, fod y Pwyllgor wedi cael rhywfaint o lwyddiant o ran dylanwadu ac mae eisoes wedi rhoi rhai enghreifftiau o sut y gwnaeth wahaniaeth i broses ddeddfu Ewrop. Yn benodol, mae gan Bwyllgor y Rhanbarthau brofiad o ran cyfrannu at y gwaith cynnar o lunio polisïau'r broses Ewropeaidd. Disgrifiodd enghraifft o'r Pwyllgor yn dylanwadu ar y Rheoliadau Cronfeydd Strwythurol tan 2012:

'…the Commissioner responsible for regional policy asked us to present an outlook opinion on regional policy and structural funds and give an indication of how CoR wanted this policy to be shaped for the future. Some of the difficult negotiations which resulted in the concrete legislation were undertaken during that consultation process [.. .] the CoR can say that many of the elements that make up the regulations are the result of its input…'[9]

23. Felly, gallwn weld gwerth cadw aelodau Pwyllgor y Rhanbarthau a defnyddio'r rhwydwaith monitro sybsidiaredd a sefydlwyd ganddo. Fodd bynnag, credwn y dylai hyn ddigwydd ochr yn ochr â monitro gan ein Pwyllgor ac nid yn ei le.

Argymhelliad 1:
Mae'r Pwyllgor yn argymell bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn parhau i ddefnyddio rhwydwaith monitro sybsidiaredd Pwyllgor y Rhanbarthau ar yr amod ei fod yn gymorth cadarnhaol i waith monitro pwyllgorau'r Cynulliad.

Dysgu o brofiad eraill

24. Roedd cylch gorchwyl ein hymchwiliad yn cyfeirio at edrych ar y trefniadau a oedd ar waith ar gyfer monitro sybsidiaredd mewn rhanbarthau eraill Ewrop sydd â phwerau deddfu. Mae hyn yn bwysig am ei fod yn ein galluogi i ddysgu gwersi gan eraill a chydnabod a manteisio ar gyfleoedd posibl ar gyfer cydweithredu â'r gweinyddiaethau datganoledig eraill ledled Ewrop. Rydym eisoes wedi trafod gwneud hyn drwy Rwydwaith Monitro Sybsidiaredd Pwyllgor y Rhanbarthau, ond mae rhwydweithiau eraill hefyd yn cynnig cyfleoedd o'r fath, yn cynnwys Cynhadledd (Llywyddion) Cynulliadau Deddfwriaethol Rhanbarthol Ewrop (CALRE). Efallai y bydd y rhwydweithiau hyn yn fwy perthnasol i sefyllfa'r Cynulliad Cenedlaethol gan eu bod yn canolbwyntio ar ranbarthau â phwerau deddfu ac yn eithrio'r set eang o sefydliadau is-wladwriaeth nad oes ganddynt bwerau deddfu sydd wedi'u cynnwys ym Mhwyllgor y Rhanbarthau.

Argymhelliad 2:
Mae'r Pwyllgor yn annog cydweithio a rhwydweithio ag aelodau o CALRE a rhwydweithiau neu ranbarthau eraill yr UE, lle y gallant fod o fudd i'r Cynulliad.

[9] Mr. Gerhard Stahl, Ysgrifennydd Cyffredinol, Pwyllgor y Rhanbarthau – tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor 23.10.08

25. Pwysleisiodd academyddion Prifysgol Caerdydd bwysigrwydd edrych ar arferion mewn rhanbarthau eraill y DU ac esboniodd y tri math o wladwriaeth o fewn yr UE[10]:

- **Gwladwriaethau ffederal** - Awstria, Gwlad Belg a'r Almaen, lle y datblygwyd strwythurau wedi'u ffurfioli rhwng y llywodraethau ffederal a rhanbarthol a lle y ceir rhwymedigaeth gyfansoddiadol i ddelio â'r cwestiwn o sybsidiaredd o fewn eu cysylltiadau rhynglywodraethol eu hunain.
- **Gwladwriaethau unedol** clasurol – fel Ffrainc, yr Iseldiroedd a Sweden
- **Gwladwriaethau hybrid** - fel Sbaen a'r Eidal a chan gynnwys y DU - lle y ceir rhanbarthau â phwerau ond nid gwladwriaethau ffederal. Yr her i'r gwladwriaethau hyn yw penderfynu sut y mae sybsidiaredd yn gymwys o gofio nad yw bob amser wedi'i gynnwys yn y cyfansoddiad, fel sefyllfa'r DU.

26. Felly, er bod gan y gwladwriaethau ffederal systemau monitro sybsidiaredd datblygedig iawn y mae'n werth eu hastudio, nid yw'n hawdd eu cymharu â sefyllfa'r DU. Yn anffodus, ymddengys na wnaed llawer o fewn gwladwriaethau hybrid tebycach o ran monitro sybsidiaredd.

'Until now we have not had much development in those countries [hybrid states], and the National Assembly for Wales is one of the first of its kind to look at the issue. What you are doing is therefore very timely'[11]

27. Fodd bynnag, lle y bo'n bosibl cymharu, ymddengys yn gyffredinol fod rhanbarthau eraill yn Ewrop wedi wynebu'r un cwestiynau anodd â ni wrth geisio dod o hyd i'r ffordd orau o fonitro cynigion Ewropeaidd. O ran Pwyllgorau Materion Ewropeaidd cyfatebol rhanbarthau eraill, roedd yr anawsterau yn cynnwys materion yn ymwneud ag amseriad, llwyth gwaith ac adnoddau yn ogystal â materion cyfansoddiadol a gweithdrefnol eraill.

'The eight weeks proposed by the Protocol is extremely tight in practice […] One potential response, used in Scotland and also suggested by the Austrian Länder, is to focus on the priorities of forthcoming presidencies and the annual work and legislative programmes of the Commission as a method for identifying core issues of interest.'[12]

28. Teimlwn fod budd mewn dull o'r fath a thrafodir hyn yn fanylach yn ddiweddarach yn y papur hwn.

---

[10] Yr Athro Laughlin a'r Athro Wincott – tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor 9.10.08
[11] Yr Athro Loughlin – tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor 9.10.08
[12] Yr Athro Wincott, Cadair Cyfraith a Chymuned Blackwell, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Caerdydd – tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor 9.10.08

Datblygu system monitro sybsidiaredd ar gyfer Cymru

29. Wrth ystyried sut y dylid datblygu system o fonitro sybsidiaredd yn y Cynulliad Cenedlaethol, mae'n bwysig cofio bod nifer fawr o gynigon (deddfwriaeth, ymgynghoriadau a chyfraniadau) yn dod o Frwsel - tua 600 y flwyddyn. Mae tua 350 o'r rhain yn gynigion deddfwriaethol o'r Comisiwn Ewropeaidd a byddai'r dull sybsidiaredd ond yn gymwys i'r rhain[13].

30. Cynigiodd yr Athro Loughlin ddull damcaniaethol ffurfiol ar gyfer monitro sybsidiaredd gyda thri 'cham':

- Cam 1: Casglu gwybodaeth a dosbarthu cynigion polisi'r UE
- Cam 2: Craffu mewnol o fewn y Cynulliad – gan y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol yn ôl pob tebyg yn yr achos cyntaf, gan alw ar bwyllgorau arbenigol eraill yn ôl y galw
- Cam 3: corff cydseneddol sy'n dwyn ynghyd cynrychiolwyr o'r gweinyddiaethau datganoledig a dau Dŷ Seneddol y DU i drafod a chytuno'n ffurfiol ar faterion yn ymwneud â sybsidiaredd (ac agenda ehangach yr UE o bosibl).

31. Mae gwerth i'r system ddamcaniaethol hefyd ond fel y trafodwyd eisoes, cyfyngedig iawn yw'r adnoddau sydd ar gael i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ar gyfer monitro a chasglu gwybodaeth am gynigion yr UE, ac mae hyn hefyd yn wir am bwyllgorau craffu eraill y Cynulliad. Fodd bynnag, cytunwn y byddai modd gweithredu egwyddor system o'r fath. Mae gweddill yr adran hon yn edrych ar sut y gallai system o'r fath weithio.

Casglu gwybodaeth a dadansoddi cynigion yr UE

32. Rydym yn ymwybodol bod amseriad yn allweddol wrth geisio dylanwadu ar ddatblygiadau ym maes polisi Ewropeaidd, a dyma'r rheswm y cafodd pwysigrwydd casglu gwybodaeth a gwneud gwaith ymchwil mewn da bryd i weithredu fel system rhybudd cynnar ei bwysleisio gan academyddion o Gaerdydd. Mae hyn yn arbennig o bwysig oherwydd efallai na fydd y cyfnod o wyth wythnos a nodir yn y Protocol Sybsidiaredd yn rhoi digon o amser i Seneddau cenedlaethol ddefnyddio gweithdrefnau torri'r egwyddor o sybsidiaredd heb rybudd ymlaen llaw. O gofio cyfnodau resymol o oedi gyda gwaith gweinyddol wrth gysylltu â deddfwrfeydd datganoledig a gofyn iddynt weithredu, byddai'r dyddiad cau o wyth wythnos hyd yn oed yn llai i'r deddfwrfeydd a fyddai am gyflwyno ymateb rhesymegol.

33. Awgrymodd academyddion o Gaerdydd y gallai proses ehangach a mwy cyffredinol o fonitro effaith polisïau'r UE ar lefel is-genedlaethol fod yn werthfawr i'r Cynulliad gan fod sybsidiaredd ond yn debygol o effeithio ar

[13] Catherine Day, Ysgrifennydd Cyffredinol i'r Comisiwn Ewropeaidd: tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor 5.11.08

nifer fach o ddarnau o ddeddfwriaeth a ddaw o Frwsel bob blwyddyn. Nodwyd hefyd yr heriau y mae gweinyddiaethau datganoledig, yn cynnwys y Cynulliad Cenedlaethol, yn eu hwynebu o ran adnoddau wrth gyflawni rôl fonitro. Gallai dull 'ehangach' fod yn sail ar gyfer system rhybudd cynnar.

34. Ar hyn o bryd, cynhelir rhywfaint o waith monitro gan Swyddfa UE'r Cynulliad Cenedlaethol ym Mrwsel a sefydlwyd yn 2004 i sicrhau bod gwybodaeth ar gael ymlaen llaw ar lawr gwlad, a hynny drwy rwydweithiau ffurfiol ac anffurfiol ym Mrwsel. Mae'n cynorthwyo pwyllgorau'r Cynulliad, gan weithio'n benodol gyda'r Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol, yn ogystal â'n rhoi cymorth ehangach i Aelodau Cynulliad ac yn cyflawni rôl gynrychioliadol a rhwydweithiol ym Mrwsel.

Cam gweithredu 2:
Bydd y Pwyllgor yn mabwysiadu dull mwy detholus o fonitro cynigion Ewropeaidd yng Nghymru, gan ganolbwyntio ar faterion allweddol sy'n berthnasol i'r Cynulliad gan gynnwys cynnwys polisïau, y gallu i ddylanwadu ar gynigion a'r adeg y bydd eu heffaith yn amlwg.

35. Gall Llywodraeth y Cynulliad helpu'r Pwyllgor drwy wella ansawdd y wybodaeth sydd ar gael a'i thargedu'n well wrth gasglu gwybodaeth a dosbarthu cynigion drwy:

- **Roi gwybod i'r Pwyllgor beth yw ei blaenoriaethau** - cyn y gwahanu rhwng Cynulliad Cenedlaethol Cymru a Llywodraeth Cynulliad Cymru, roedd y Prif Weinidog yn aelod o'r Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol a byddai'n rhoi'r wybodaeth ddiweddaraf am weithgarwch Ewropeaidd Llywodraeth y Cynulliad yn rheolaidd.
- **Cynorthwyo'r Pwyllgor i dargedu cynigion perthnasol yr UE** – ni chaiff y Cynulliad Cenedlaethol ei hysbysu'n ffurfiol ynghylch cynigion Ewropeaidd ar hyn o bryd, er bod y rhain ar gael i unrhyw un eu gweld ar y rhyngrwyd. I'r gwrthwyneb, bydd Tŷ'r Arglwyddi a Thŷ'r Cyffredin yn cael memorandwm esboniadol gan Lywodraeth y DU ar bob cynnig sy'n rhoi crynodeb o'r cynnig Ewropeaidd ac asesiad o'i oblygiadau mewn perthynas â'r DU. Mae'r memorandwm esboniadol yn cynnwys adran yn nodi'r goblygiadau i weinyddiaethau datganoledig. Os bydd y cynnig yn effeithio ar faterion datganoledig, *dylai* Llywodraeth y DU ymgynghori â gweinyddiaethau datganoledig. Felly, dylai Llywodraeth y DU fod yn ymwybodol o'r rhan fwyaf o'r cynigion Ewropeaidd, os nad pob un ohonynt, a allai effeithio ar Gymru. Er bod manylion trafodaethau rhwng gweinyddiaethau datganoledig a Llywodraeth y DU ar bolisi tramor yn gyfrinachol, dylai fod yn bosibl i Lywodraeth y Cynulliad esbonio ei sefyllfa mewn perthynas â chynigion Ewropeaidd sydd â goblygiadau datganoledig. Byddai ffilter cychwynnol o gynigion perthnasol fel yr un hwn yn helpu i leihau'r baich gweinyddol o ddosbarthu holl gynigion y CE i weld pa rai sydd o ddiddordeb i'r Cynulliad.

Argymhelliad 3:
Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad roi'r wybodaeth ddiweddaraf i'r Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol am ei blaenoriaethau Ewropeaidd yn y tymor byr, tymor canolig a hirdymor yng nghyd-destun rhaglen waith a rhaglen ddeddfwriaethol flynyddol y Comisiwn.

Argymhelliad 4:
Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad sicrhau bod pob Memorandwm Esboniadol Llywodraeth y DU ar gael yn amserol, a rheini'n femoranda ar gynigion deddfwriaethol a pholisi Ewropeaidd sy'n berthnasol i Gymru.

Argymhelliad 5:
Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai Llywodraeth y Cynulliad greu fersiwn o bob Memorandwm Esboniadol i'r Pwyllgor, gan esbonio ei safbwynt ar bob cynnig newydd sydd â chanlyniadau datganoledig a goblygiadau'r rheini i Gymru

36. Credwn hefyd fod synergedd posibl wrth ddatblygu perthynas fonitro ar gyfer cynigion y CE â deddfwrfeydd datganoledig eraill y DU. Mae hyn eisoes yn digwydd yn anffurfiol rhwng y cynrychiolwyr ym Mrwsel a thrwy gysylltiadau rhwng clercod pwyllgorau a gwasanaethau ymchwil deddfwrfeydd datganoledig.

'…the National Assembly for Wales might focus on developing relationships and structures within the UK […] there may be a stronger common interest in protecting devolved competences between the National Assembly and the Welsh Assembly Government (and indeed other devolved legislatures and executives) than is the case at the Member State level. It may be possible to develop joint scrutiny – perhaps including supportive institutional arrangements – among the devolved legislatures and/or executives'[14]

37. Cytunwn fod cyfleoedd posibl ar gyfer gweithio ar y cyd a fyddai'n gwella ein heffeithlonrwydd wrth edrych yn fanwl ar faterion Ewropeaidd, ac mewn rhai achosion, gallai craffu ar y cyd fod yn ddewis posibl. Gellir edrych ar hyn yn fanylach wrth ddatblygu'r protocol gwaith gyda deddfwrfeydd datganoledig eraill a gynigiwyd yn Argymhelliad 1.

38. Mae dosbarthu a thargedu cynigion perthnasol y CE yn broses barhaus wrth i ddatblygiadau newydd o Ewrop ddigwydd drwy'r flwyddyn, felly er bod y Pwyllgor yn gallu creu cynllun gwaith sylfaenol wedi'i seilio ar raglen waith y CE a gwybodaeth gan Lywodraeth y Cynulliad fel y disgrifir uchod, mae'n hanfodol parhau i adolygu'r cynllun gwaith a'r blaenoriaethau sy'n gysylltiedig â phynciau a nodwyd ar gyfer craffu arnynt yn rheolaidd, a hynny o ganlyniad i ddatblygiadau domestig ac Ewropeaidd ac wrth gwrs digwyddiadau ar draws y byd.

---

[14] Yr Athro Wincott, Cadair Cyfraith a Chymdeithas Blackwell, Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Caerdydd – tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor 9.10.08

Cam gweithredu 3:
Bydd y Pwyllgor yn cyflwyno adroddiad ym mhob cyfarfod y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol gan amlygu'r cynigion deddfwriaethol newydd a gyhoeddwyd ers y cyfarfod blaneorol ac yr ystyrir eu bod yn berthnasol i Gymru, gydag esboniad byr o'r rheswm dros hyn. Bydd y Cynulliad, ar sail y wybodaeth hon, yn cytuno a ddylid cymryd camau mewn cysylltiad â'r materion hyn ai peidio.

Craffu mewnol

39. Wedi i'r Pwyllgor benderfynu ar yr hyn y mae am graffu arno, bydd yn penderfynu beth yw'r camau gorau i'w cymryd. Weithiau, bydd hyn y golygu cynnal ymchwiliad i fater ei hun, ond gan gadw mewn cof nad y Pwyllgor fydd bob tro yn y sefyllfa orau i gynnal gwaith craffu ar bwnc penodol ac efallai y byddai'n fwy priodol gofyn i un o bwyllgorau craffu eraill y Cynulliad wneud hyn. Yn hyn o beth, rydym yn rhagweld y bydd y Pwyllgor hwn yn trosglwyddo gwaith i bwyllgorau eraill y Cynulliad ac yn rhoi cyngor a chydlyniant o ran amseriad ymchwiliadau ac yn anfon casgliadau'r ymchwiliad at gyfranogwyr priodol er mwyn sicrhau dylanwad mwyaf y Cynulliad ar fater.

Cam gweithredu 4:
Bydd y Pwyllgor yn arwain y ffordd drwy fabwysiadu rôl ffurfiol a rhagweithiol o ran monitro a rhybuddio, gan gynnwys rôl gydweithredu wrth gyfeirio materion at bwyllgorau eraill y Cynulliad lle y bo'n briodol.

Cam gweithredu 5:
Bydd y Pwyllgor yn cyfeirio materion Ewropeaidd sydd ag arwyddocâd i Gymru at bwyllgorau eraill y Cynulliad Cenedlaethol i'w hystyried.

Cyfleu safbwyntiau'r Cynulliad Cenedlaethol

40. Wedi i'r Pwyllgor, ac os yw'n briodol, Gynulliad Cenedlaethol Cymru, fynegi barn ar fater, mae yna amrywiaeth o gyfryngau ar gael er mwyn ceisio dylanwadu ar y broses o wneud penderfyniadau yn Ewrop:

- Drwy'r **Comisiwn Ewropeaidd –** ymateb i'r gwahanol gynigion deddfwriaethol a'r cynigion nad ydynt yn ddeddfwriaethol, gan gynnwys Papurau Gwyrdd a Phapurau Gwyn a phapurau sy'n nodi opsiynau o ran polisïau ac yn gwahodd ymatebion

- Drwy **Senedd Ewrop –** drwy bwyllgor pwnc y Senedd sy'n arwain. Mae gan y pwyllgor sy'n arwain weithdrefn ar gyfer datblygu ei safbwynt ar gynnig a gaiff ei ystyried wedyn yng nghyfarfod llawn y Senedd lle y mae'n bosibl y caiff ei fabwysiadu

- Cael cymorth gan **Aelodau Cymru o Senedd Ewrop** – er efallai nad ydynt yn aelodau o'r pwyllgorau sy'n arwain ar y cynnig, gallant gyflwyno gwelliannau i adroddiadau a ystyrir gan unrhyw bwyllgor Ewropeaidd, a thrwy drafodaethau â'u cydweithwyr gwleidyddol, gallant ddylanwadu ar ddadl grwpiau gwleidyddol Senedd Ewrop pan ddaw at y cyfnod pleidleisio yn y Pwyllgor

- Drwy **Bwyllgor y Rhanbarthau** - ymgynghorir ag ef am ei farn a bydd yn bwydo'r wybodaeth i sefydliadau ffurfiol yr UE. Bydd Pwyllgor y Rhanbarthau yn lobïo sefydliadau eraill yr UE er mwyn sicrhau bod eraill yn mabwysiadu ei safbwyntiau, a bydd hefyd yn gweithio drwy rwydweithiau ffurfiol ac anffurfiol eraill fel ffordd arall o sicrhau dylanwad. Mae gan Gymru bedwar cynrychiolydd ar y Pwyllgor, sef dau aelod llawn a dau eilydd. Caiff y Cynulliad Cenedlaethol ei gynrychioli gan Christine Chapman (aelod llawn) a Nerys Evans (eilydd) ar hyn o bryd. Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru sydd â'r ddau le arall

- Drwy **Gyngor y Gweinidogion –** gellir dylanwadu arno drwy Lywodraeth Cynulliad Cymru sy'n bwydo i mewn i safbwynt Llywodraeth y DU a/neu drwy Dŷ'r Arglwyddi a Thŷ'r Cyffredin

- Drwy **rwydweithiau'r UE –** gellir hefyd ddosbarthu adroddiadau i amrywiaeth eang o rwydweithiau lobïo ffurfiol ac anffurfiol yr UE ym Mrwsel a ledled yr UE, a hynny fel rhan o'r broses o geisio dylanwadu ar y ddadl bolisi. Mae rhwydweithiau o'r fath yn cynnwys CALRE, REGLEG, COSAC, Cynhadledd y Rhanbarthau Morol Ymylol, Eurocities, Eurochambres, Cynulliad Rhanbarthau Ewropeaidd, cynrychiolaeth ddigonol ar lefel leol, rhanbarthol a chenedlaethol ym Mrwsel a lobïwyr diwydiant/sector

41. Mae gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i ddylanwadu yn dibynnu ar gam y cynnig ym mhroses gwneud penderfyniadau'r UE, ac yn ymarferol caiff ei hwyluso'n bennaf gan y Pwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol.

Achosion o dorri'r egwyddor o sybsidiaredd

42. Rydym eisoes wedi cadarnhau mai prin iawn y ceir achosion o dorri'r egwyddor o sybsidiaredd, ond os bydd achos yn codi, dylai gweithredu system fonitro a rhybudd cynnar fel y disgrifir uchod ragweld yr angen i alw gweithdrefnau ffurfiol i rym drwy ddatrys materion yn gynnar. Os na fydd y Cynulliad Cenedlaethol yn credu bod yr egwyddor o sybsidiaredd wedi cael sylw dyledus drwy gynnig deddfwriaethol, er bod hynny'n annhebygol, ceir gweithdrefn ffurfiol ar gyfer cynnig safbwynt rhesymegol i'r CE. Dywedodd Catherine Day, Ysgrifennydd Cyffredinol y Comisiwn Ewropeaidd wrth ateb y cwestiwn a yw aelod-wladwriaethau'n rhydd i ddirprwyo a thrwy hynny galw'r weithdrefn ffurfiol i rym ar lefel ranbarthol:

‘Under the terms of the Lisbon Treaty, the power to issue a reasoned opinion lies with the national parliaments. However, there is also a specific reference made that national parliaments can, if appropriate, consult regional parliaments with legislative powers. Exactly how to organise this and what consequences would flow from this consultation would be a matter for national constitutional choice’

43. Felly, mewn achos o’r fath pan fydd angen gweithredu’r weithdrefn ffurfiol, bydd yna ddibyniaeth ar ein perthynas â Seneddau San Steffan. Mae adroddiad y Tŷ Cyffredin ar ei ymchwiliad i sybsidiaredd yn esbonio y bydd yn ystyried sylwadau datganoledig ac yn gwahodd sylwadau ar gopïau drafft Pwyllgorau Tŷ’r Cyffredin o safbwyntiau. Gan fod y cymhwyster ar lefel genedlaethol, ni fyddai Cynulliad Cenedlaethol Cymru mewn sefyllfa i herio hyn pe bai’n anghytuno â safbwynt San Steffan.

Atodiad A

Y sefydliadau a'r unigolion a gyflwynodd dystiolaeth ar lafar i'r Pwyllgor

Y sawl a gyflwynodd dystiolaeth	Yn cynrychioli	Dyddiad	Cyfeirnod y paragraff yn y trawsgrifiad
Andrew Duff ASE	Senedd Ewrop	15/5/08	70-114
Yr Athro John Loughlin, Athro Gwleidyddiaeth Ewropeaidd	Ysgol Astudiaethau Ewropeaidd, Prifysgol Caerdydd	9/10/08	26-98
Yr Athro Alistair Cole, Athro Gwleidyddiaeth.	Ysgol Astudiaethau Ewropeaidd, Prifysgol Caerdydd	9/10/08	26-98
Dr Rosanne Palmer, Darlithydd, Ysgol Astudiaethau Ewropeaidd	Ysgol Astudiaethau Ewropeaidd, Prifysgol Caerdydd	9/10/08	26-98
Yr Athro Daniel Wincott, Cadair Cyfraith a Chymdeithas Blackwell	Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Caerdydd	9/10/08	26-98
Dr Stijn Smismans, Darlithydd a Chadair Jean Monnet ym maes Cyfraith yr UE a Llywodraethu	Ysgol y Gyfraith, Prifysgol Caerdydd	9/10/08	26-98
Gerhard Stahl, Ysgrifennydd Cyffredinol	Pwyllgor y Rhanbarthau, Brwsel	23/10/08	4-52

Mae copïau o'r holl bapurau a'r trawsgrifiadau ar gael os ewch i:

http://www.assemblywales.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-third1/bus-committees-third-eur-home.htm