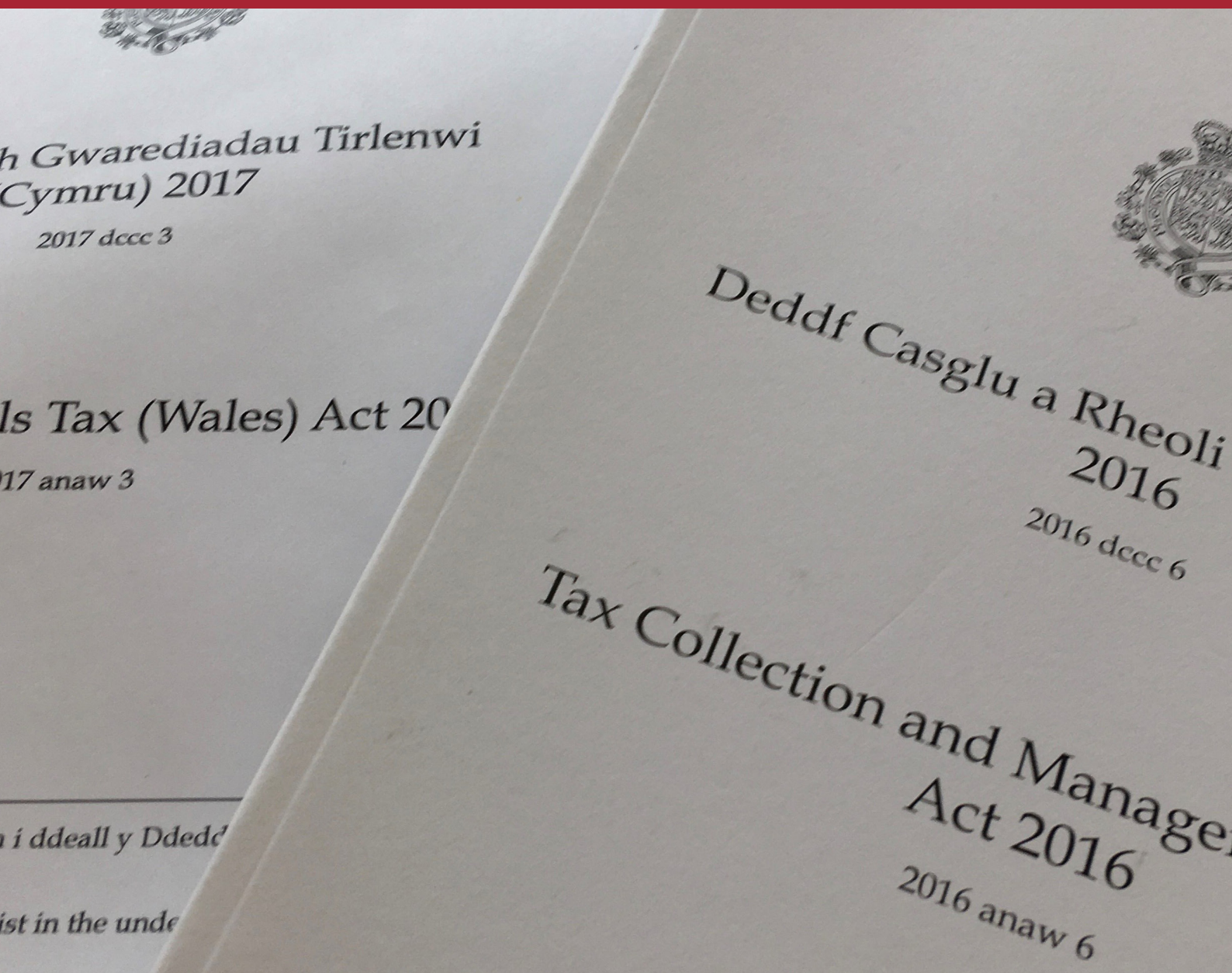


# Adroddiad ar Fil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu)

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/SeneddDCC](http://www.senedd.cymru/SeneddDCC)**

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

**Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad**  
**Senedd Cymru**  
**Bae Caerdydd**  
**CF99 1SN**

Ffôn: **0300 200 6565**  
E-bost: **[SeneddDCC@senedd.cymru](mailto:SeneddDCC@senedd.cymru)**  
Twitter: **[@SeneddDCC](https://twitter.com/SeneddDCC)**

© **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 difrïol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn y Senedd sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

# Adroddiad ar Fil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu)

Ebrill 2022



# Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 26 Mai 2021.

Ceir ei gylch gwaith yn [www.senedd.cymru/SeneddDCC](http://www.senedd.cymru/SeneddDCC)

---

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



**Cadeirydd y Pwyllgor:**  
**Huw Irranca-Davies AS**  
Llafur Cymru



**Rhys ab Owen AS**  
Plaid Cymru



**Alun Davies AS**  
Llafur Cymru



**Peter Fox AS**  
Ceidwadwyr Cymreig

# Cynnwys

|                                                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Cyflwyniad.....</b>                                                                | <b>5</b>  |
| Diben y Bil .....                                                                        | 5         |
| Cylch gorchwyl y Pwyllgor.....                                                           | 6         |
| <b>2. Cymhwysedd deddfwriaethol .....</b>                                                | <b>8</b>  |
| Cyffredinol.....                                                                         | 8         |
| Hawliau dynol .....                                                                      | 8         |
| Ein barn ni .....                                                                        | 9         |
| <b>3. Sylwadau cyffredinol.....</b>                                                      | <b>11</b> |
| Cefndir y polisi.....                                                                    | 11        |
| Egwyddorion deddfu a'r defnydd o ddeddfwriaeth amlinellol.....                           | 12        |
| Cyfiawnhad dros y Bil.....                                                               | 15        |
| Hyd a lled y pŵer arfaethedig i wneud rheoliadau a chlo y Senedd .....                   | 18        |
| Defnyddio deddfwriaeth sylfaenol .....                                                   | 22        |
| Craffu.....                                                                              | 28        |
| Cynnwys darpariaeth fachlud .....                                                        | 31        |
| Ein barn ni .....                                                                        | 32        |
| <b>4. Sylwadau penodol ar adrannau penodol a'r pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth .....</b> | <b>40</b> |
| Cyflwyniad .....                                                                         | 40        |
| Adran 1 – Pŵer i addasu Deddfau Trethi Cymru etc. ....                                   | 40        |
| Adran 2 – Rheoliadau o dan adran 1: atodol .....                                         | 51        |
| Adran 3 – Datganiad polisi: rheoliadau o dan adran 1 sydd ag effaith ôl-weithredol ..... | 59        |
| Adran 4 – Y weithdrefn ar gyfer rheoliadau o dan adran 1.....                            | 61        |
| Adran 5 – Rheoliadau yn peidio â chael effaith: atodol .....                             | 68        |
| Ein barn ni .....                                                                        | 68        |



## 1. Cyflwyniad

Ar 13 Rhagfyr 2021, fe wnaeth Rebecca Evans AS, y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol (y Gweinidog), gyflwyno Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) (y cyfeirir ato fel 'y Bil' drwy'r adroddiad),<sup>1</sup> Memorandwm Esboniadol cysylltiedig (y cyfeirir ato fel 'y Memorandwm Esboniadol')<sup>2</sup> a datganiad polisi drafft ar ôl-weithredu.<sup>3</sup>

1. Cyfeiriodd Pwyllgor Busnes y Senedd y Bil at y Pwyllgor Cyllid ar 23 Tachwedd 2021, gan nodi y dylid cyflwyno adroddiad ar egwyddorion cyffredinol y Bil erbyn 8 Ebrill 2022.<sup>4</sup>
2. Ar 14 Rhagfyr 2021, cyhoeddodd y Gweinidog ddatganiad o fwriad y polisi ar gyfer is-ddeddfwriaeth i gyd-fynd â'r Bil.<sup>5</sup>

## Diben y Bil

3. Enw hir y Bil yw:

*"Deddf gan Senedd Cymru i roi pŵer i Weinidogion Cymru i addasu Deddfau Trethi Cymru a rheoliadau a wneir o dan y Deddfau hynny at ddibenion penodedig; ac i wneud darpariaeth at ddibenion cysylltiedig."*

4. Mae'r Gweinidog yn datgan yn y Memorandwm Esboniadol:

*"Diben bwriedig Gweinidogion Cymru wrth gyflwyno'r Bil hwn 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*

---

<sup>1</sup> Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu), fel y'i cyflwynwyd

<sup>2</sup> Llywodraeth Cymru, Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu), Memorandwm Esboniadol yn ymgorffori'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a'r Nodiadau Esboniadol, Rhagfyr 2021

<sup>3</sup> Llywodraeth Cymru, Datganiad polisi mewn perthynas ag arfer y pŵer i wneud deddfwriaeth ôl-weithredol yn Neddff Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) 20XX, Rhagfyr 2021

<sup>4</sup> Y Pwyllgor Busnes, Yr amserlen ar gyfer ystyried: Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu), Tachwedd 2021

<sup>5</sup> Llywodraeth Cymru, Bil Deddfau Trethi Cymru (Pŵer i Addasu): Bwriad polisi ar gyfer is-ddeddfwriaeth i'w gwneud o dan y Bil hwn, Rhagfyr 2021

*briodol a lle bo'n ofynnol iddynt gael effaith ar unwaith neu'n fuan wedi hynny. Caniateir y newidiadau hynny er mwyn ymateb i nifer o amgylchiadau allanol. I grynhoi:*

- i. i sicrhau nad yw trethi datganoledig Cymru yn cael eu gorfodi lle y byddai gwneud hynny yn anghydnaws ag unrhyw rhwymedigaethau rhyngwladol;*
- ii. i ddiogelu rhag osgoi trethi mewn perthynas â threthi datganoledig Cymru;*
- iii. i ymateb i newidiadau a wneir gan Lywodraeth y DU i drethi 'rhagflaenol' y DU (hynny yw, un lle mae gennym dreth ddatganoledig gyfatebol<sup>2</sup>) sy'n effeithio, neu a allai effeithio ar y swm a delir i Gronfa Gyfunol Cymru<sup>3</sup>), a*
- iv. i ymateb i benderfyniadau'r llysoedd/tribiwnlysoedd sy'n effeithio ar weithrediad Trethi Cymru neu a allai effeithio arnynt, neu unrhyw reoliadau a wneir odanynt.*"<sup>6</sup>

**5.** Mae'r Bil yn cynnwys wyth adran ac nid oes iddo unrhyw atodlenni. Fe'i cyflwynwyd yn dilyn ymgynghoriad yn 2020 gan Lywodraeth Cymru.<sup>7</sup>

## **Cylch gorchwyl y Pwyllgor**

**6.** Cylch gorchwyl y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (y Pwyllgor) yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 21 a 26C. Gall y Pwyllgor hefyd ystyried unrhyw fater sy'n ymwneud â deddfwriaeth, datganoli, y cyfansoddiad, cyfiawnder, a materion allanol sydd o fewn cymhwysedd y Senedd neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â chymhwysedd y Senedd neu Weinidogion Cymru, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.

**7.** Wrth graffu ar Filiau a gyflwynir yn y Senedd, byddwn yn ystyried:

- materion sy'n ymwneud â chymhwysedd y Senedd, gan gynnwys a yw Biliau'n gydnaws â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol;

---

<sup>6</sup> Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.2

<sup>7</sup> Llywodraeth Cymru, Dogfen ymgynghori Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Gorffennaf 2020. Gweler hefyd: Llywodraeth Cymru, Ymgynghoriad – crynodeb o'r ymatebion, Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Rhagfyr 2020



- y cydbwysedd rhwng y wybodaeth sydd wedi ei chynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn a fydd yn ymddangos mewn is-ddeddfwriaeth;
- a yw'r weithdrefn ddeddfwriaethol briodol wedi cael ei dewis mewn perthynas â rhoi pwerau i Weinidogion Cymru i wneud is-ddeddfwriaeth; ac
- unrhyw fater arall yr ydym yn ei ystyried yn berthnasol i ansawdd y ddeddfwriaeth.

**8.** Clywsom dystiolaeth gan y Gweinidog ar 14 Chwefror 2022.<sup>8</sup> Yn dilyn ein sesiwn dystiolaeth, ysgrifennwyd at y Gweinidog gyda chwestiynau ychwanegol mewn perthynas â'r Bil.<sup>9</sup> Ymatebodd y Gweinidog ar 11 Mawrth 2022.<sup>10</sup>

**9.** Rydym hefyd wedi ystyried y dystiolaeth ysgrifenedig a'r dystiolaeth lafar a roddwyd i'r Pwyllgor Cyllid.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022

<sup>9</sup> Llythyr at y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 24 Chwefror 2022

<sup>10</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022

<sup>11</sup> Gweler y wefan ar gyfer y Bil

---

## 2. Cymhwysedd deddfwriaethol

Mae Llywodraeth Cymru yn fodlon y byddai'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd.<sup>12</sup>

### Cyffredinol

**10.** Buom yn ystyried y Bil o dan y model cadw pwerau, fel y'i nodir yn adran 108A o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 (Deddf 2006).

**11.** Yn ei datganiad ynghylch cymhwysedd deddfwriaethol, dywedodd y Llywydd Elin Jones AS y byddai darpariaethau'r Bil, yn ei barn hi, o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd.<sup>13</sup>

**12.** Cadarnhaodd y Gweinidog fod Llywodraeth Cymru yn fodlon bod holl ddarpariaethau'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd:

*"There's no requirement for Secretary of State or Crown consents, and the legislation doesn't relate to a reserved matter; it relates to devolved taxes, which are within competence, and any amendments of legislation within the power of the Bill are amendments to Welsh tax Acts, and regulations made under them only. So, we are content."*<sup>14</sup>

### Hawliau dynol

**13.** Mae un o'r gofynion y mae'n rhaid ei fodloni er mwyn i fil fod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd wedi'i nodi yn adran 108A(2)(e) o Ddeddf 2006 ac mae'n ei gwneud yn ofynnol i holl ddarpariaethau bil gydymffurfio â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol.

**14.** Dywed y Gweinidog yn y Memorandwm Esboniadol:

*"Ystyriwyd cydnawsedd y Bil â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol cyn cyflwyno'r deddfwriaeth. Mae'r dadansoddiad hwnnw wedi canfod nad yw'r Bil yn debygol o gynnwys darpariaethau sy'n anghydnaws â'r Confensiwn. Nid yw'r Bil yn cynnwys darpariaeth ar gyfer effaith ôl-weithredol. Cydnabyddir y gall deddfwriaeth sy'n effeithio ar drafodion neu*

---

<sup>12</sup> Memorandwm Esboniadol, Datganiad yr Aelod, tudalen 1

<sup>13</sup> Datganiad y Llywydd am Gymhwysedd Deddfwriaethol, 13 Rhagfyr 2021

<sup>14</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [8]

ddigwyddiadau yn y gorffennol, hyd yn oed os nad yw'n dechnegol ôl-weithredol, gyffwrdd â'r hawliau a nodir yn Atodlen 1 i Ddeddf Hawliau Dynol 1998 ('hawliau'r Confensiwn'). Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod y Bil yn taro cydbwysedd priodol rhwng rôl y ddeddfwrfa wrth graffu ar newidiadau i bolisi trethi, Rheol y Gyfraith a natur unigryw newidiadau polisi trethi a'u heffeithiau cyllidol ac economaidd uniongyrchol.<sup>15</sup>

**15.** Gofynnwyd i'r Gweinidog gadarnhau pa asesiadau a gynhaliwyd mewn perthynas ag effaith y Bil ar hawliau dynol a beth fu canlyniad yr asesiadau hynny. Yn benodol, gwnaethom ofyn i'r Gweinidog a oedd yn fodlon y byddai rheoliadau a wneir o dan adran 1 o'r Bil, a fyddai'n cael effaith ôl-weithredol (fel y caniateir o dan adran 2(1)(c)), yn cydymffurfio â Deddf Hawliau Dynol 1998.

**16.** Atebodd y Gweinidog:

*"(...) the Bill will not in itself engage convention rights. However, it is correct that the future exercise of the power conferred in the Bill, particularly in relation to making legislation with retrospective effect, may give rise to convention rights, and in particular article 1 protocol 1, the right to peaceful enjoyment of possessions. It's not possible at this stage to undertake a definitive analysis of the issues that might arise as any assessment of these issues will inevitably depend on the policy proposal that is underpinning them in any future regulations. However, it is well recognised in the context of tax that there may be justification for the making of retrospective legislation in order to ensure fairness within the tax system and to prevent abuse of the rules. So, in relation to potential breaches of article 1 protocol 1, the courts have been known to give considerable margins of appreciation to national authorities that, when legislating retrospectively, attempt to strike a fair balance between protecting individual rights and the general public interest."<sup>16</sup>*

## **Ein barn ni**

**17.** Nodwn fod y Llywydd wedi datgan y byddai'r Bil fel y'i cyflwynwyd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd.

<sup>15</sup> Memorandwm Esboniadol, paragraff 10.12

<sup>16</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [10]

**18.** Hefyd, wrth ddatgan bod y Bil o fewn cymhwysedd y Senedd, nodwn dystiolaeth y Gweinidog na fydd y Bil ei hun yn ymwneud â hawliau dynol ond y gallai is-ddeddfwriaeth a wneir gan ddefnyddio'r pwerau o fewn y Bil gynnwys Erthygl 1 Protocol 1 o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol, yn amodol ar y cynigion polisi sylfaenol yn yr is-ddeddfwriaeth honno.

**19.** Fel y nodwn ym mhennod 4, nid ydym yn credu y dylai newidiadau i gyfraith trethi gael eu gwneud yn ôl-weithredol drwy is-ddeddfwriaeth. Yn ein barn ni, dylid ymdrin â materion o'r fath drwy ddeddfwriaeth sylfaenol.

**20.** Un o'r goblygiadau, felly, i natur ac adeiladwaith y Bil hwn (os caiff ei ddeddfu) yw y bydd materion hawliau dynol sy'n gysylltiedig â newid ôl-weithredol i'r gyfraith drethi yn destun craffu mwy cyfyngedig oherwydd, er enghraifft, nid oes modd diwygio darpariaethau perthnasol drwy is-ddeddfwriaeth, tra byddai modd gwneud hynny mewn deddfwriaeth sylfaenol.

**21.** Rydym yn ystyried hyn yn destun gofid ac yn tynnu sylw'r Senedd at y mater hwn.

### 3. Sylwadau cyffredinol

#### Cefndir y polisi

**22.** Mae *Deddf Cymru 2014* (Deddf 2014) wedi datganoli pwerau ariannol newydd i'r Senedd. Yn dilyn y Ddeddf, enillodd y Senedd gymhwysedd deddfwriaethol mewn perthynas â rhai trethi datganoledig. Fe wnaeth Deddf 2014 fewnosod Rhan 4A newydd yn Neddf 2006, yn nodi dwy dreth o'r fath – treth Gymreig ar drafodiadau sy'n ymwneud â buddiannau mewn tir (sy'n disodli treth dir y dreth stamp yng Nghymru) a threth Gymreig ar warediadau i safleoedd tirlenwi (gan ddisodli'r dreth dirlenwi yng Nghymru).

**23.** Mae Deddf 2006 (fel y'i diwygiwyd) hefyd yn darparu mecanwaith ar gyfer datganoli rhagor o drethi yn y dyfodol drwy gyfrwng Gorchymyn yn y Cyfrin Gyngor o dan adran 116C.

**24.** Ers hynny, mae'r Senedd wedi deddfu'r ddeddfwriaeth a ganlyn mewn perthynas â threthi datganoledig:

a. *Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016*

Mae Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 yn gwneud darpariaeth ar gyfer system dreth Gymreig i alluogi casglu a rheoli trethi datganoledig Cymreig. Yn sgil y Ddeddf, sefydlwyd Awdurdod Cyllid Cymru (ACC) fel adran anweinidogol o'r Llywodraeth, a ddechreuodd gasglu trethi datganoledig ym mis Ebrill 2018. Mae hefyd yn nodi'r berthynas rhwng ACC a threthdalwyr yng Nghymru, gan gynnwys y pwerau, yr hawliau a'r dyletswyddau perthnasol.

b. *Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017*

Mae Deddf Treth Trafodiadau Tir 2017 yn darparu ar gyfer codi'r dreth trafodiadau tir ar drafodiadau tir yng Nghymru. Roedd Rhan 7 o Ddeddf Treth Trafodiadau Tir 2017 hefyd yn mewnosod Rhan 3A newydd yn Neddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 a oedd yn sefydlu rheol gyffredinol yn erbyn osgoi trethi (GAAR) at ddibenion gwrthweithio trefniadau i osgoi trethi datganoledig.

c. *Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru) 2017*

Mae'r Ddeddf Treth Gwarediadau Tirlenwi yn darparu ar gyfer codi treth gwarediadau tirlenwi ar warediadau i safleoedd tirlenwi yng Nghymru.

**25.** Mae Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016, Deddf Treth Trafodiadau Tir 2017 a Deddf Treth Gwarediadau Tirlenwi 2017 wedi'u diffinio'n gyfunol fel "Deddfau Trethi Cymru" yn y Bil.

### **Egwyddorion deddfu a'r defnydd o ddeddfwriaeth amlinellol**

**26.** Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Cyllid, soniodd yr Athro Emyr Lewis o Brifysgol Aberystwyth am faterion yn ymwneud â threthi, y cyfansoddiad a gwahanu pwerau. Dywedodd:

*"The question of who has the power to impose a tax on the people is one of the core issues which has shaped the UK's constitutional arrangements and in particular the separation of powers. The Bill of Rights of 1689 created a clear dividing line by providing that it was illegal for the government to raise taxes except to the extent that Parliament had granted it the power to do so. In other words, the power to decide whether and to what extent people should be taxed lay with the representatives of the people (or at any rate in those days the people eligible to return MPs), not those of the Crown.*

*If we fast-forward to twenty-first century Wales, we find this principle reflected in the provisions about taxation in Wales' constitutional arrangements, as set out in the Government of Wales Act 2006, as it has been amended. Under that Act, it is the Welsh Parliament, Senedd Cymru, which has the power to decide whether and to what extent people should be subject to devolved taxes. That Act of the UK Parliament does not give any powers to the Welsh Government (aka Welsh Ministers) to make such a decision."*<sup>17</sup>

**27.** O ran y Bil, dywedodd yr Athro Lewis:

*"... mae'n ymddangos i mi (...), 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 ddeddfwrfa, ac nid y Llywodraeth."*<sup>18</sup>

**28.** Mae deddfwrfeydd yn aml yn dirprwyo pwerau i'r Llywodraeth wneud deddfau (h.y. trwy is-ddeddfwriaeth<sup>19</sup> megis rheoliadau). Mae dirprwyo o'r fath fel arfer yn digwydd yn dilyn

---

<sup>17</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth Ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 1

<sup>18</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [11]

<sup>19</sup> Cyfeirir at is-ddeddfwriaeth hefyd fel deddfwriaeth ddirprwyedig

cynigion sydd wedi'u cynnwys mewn bil llywodraeth, a gall y cynigion hyn hefyd gynnwys pwerau Harri VIII, sef pwerau sy'n caniatáu i lywodraeth ddiwygio Deddf drwy is-ddeddfwriaeth.

**29.** Fodd bynnag, yn y blynyddoedd diwethaf mynegwyd pryderon ynghylch y graddau y mae deddfwriaeth sylfaenol yn dirprwyo pwerau i Weinidogion wneud is-ddeddfwriaeth a, hefyd, ynghylch sut y mae'r pwerau hynny'n cael eu defnyddio i wneud cyfraith bwysig ond gyda trefniadau mwy cyfyngedig ar gyfer craffu.

**30.** Mae'r pryderon hyn wedi'u mynegi gan Gymdeithas Hansard,<sup>20</sup> academyddion ac ymarferwyr,<sup>21</sup> ac mewn adroddiadau pwyllgorau seneddol.<sup>22</sup>

**31.** Mae dau adroddiad diweddar gan bwyllgorau Tŷ'r Arglwyddi yn ymdrin â materion cyfansoddiadol pwysig sy'n berthnasol i ddeddfu gan bob deddfwrfa. Mae'r adroddiadau gan y Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth, sef '*Government by Diktat: A call to return power to Parliament*'<sup>23</sup> a'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio, sef '*Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive*'.<sup>24</sup> Yn benodol, maent yn beirniadu tuedd gynyddol Llywodraethau'r DU i fabwysiadu gweithdrefnau sydd i bob pwrpas yn osgoi rôl Senedd y DU yn y broses ddeddfwriaethol drwy alluogi Gweinidogion y DU i wneud y cyfreithiau manwl sy'n llywodraethu bywydau bob dydd a sut y mae busnesau a sefydliadau eraill yn gweithredu.<sup>25</sup>

**32.** Yn ei adroddiad, mae'r Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol yn nodi beth yw'r broblem â deddfwriaeth amlinellol. Mae'n disgrifio deddfwriaeth o'r fath fel a ganlyn:

---

<sup>20</sup> Cymdeithas Hansard, '*Delegated legislation: the problems with the process*', Tachwedd 2021

<sup>21</sup> Er enghraifft, Syr Jonathan Jones KCB QC (Anrh): Uwch Ymgynghorydd, Linklaters, '*Remarks to the Statute Law Society (edited). The Rule of Law and Subordinate Legislation*', 29 Medi 2021; Yr Athro Stephen Tierney, Prifysgol Caeredin, *Tystiolaeth i Bwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio'r Gyfraith Senedd yr Alban*, Rhagfyr 14, 2021

<sup>22</sup> Er enghraifft, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (yn y Pedwerydd Cynulliad), *Deddfu yng Nghymru*, Hydref 2015, paragraffau 12, 81 i 103; Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (yn y Bumed Senedd), *Adroddiad ar y Bil Treth Gwarediadau Tirlenwi*, Mawrth 2017, paragraffau 41-61; Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad (yn y Bumed Senedd), *Adroddiad Gwaddol*, Mawrth 2021, paragraff 108. Gweler hefyd droednodiadau 23 a 24.

<sup>23</sup> Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth, '*Government by Diktat: A call to return power to Parliament*', 20fed Adroddiad o Sesiwn 2021–22, Papur HL 105, 24 Tachwedd 2021

<sup>24</sup> Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol, '*Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive*', 12fed Adroddiad o Sesiwn 2021–22, Papur HL 106, 24 Tachwedd 2021

<sup>25</sup> Tŷ'r Arglwyddi, '*Two Lords reports published on the balance of power between Parliament and the Executive*', 24 Tachwedd 2021

*"Skeleton — or framework — legislation may involve the entire bill or clauses within a bill. The first report of the Scrutiny of Delegated Powers Committee described a skeleton bill as one which contained so many significant delegated powers that the "real operation [of the Act] would be entirely by the regulations made under it". A few years later, the Committee gave a more colourful description: they were bills which were 'little more than a licence to legislate and so give flesh to the "skeleton" embodied in the bill'."*<sup>26</sup>

**33.** Dywedodd y Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol hefyd:

*"Maintaining the appropriate boundary between primary and delegated legislation is inextricably interlinked with protecting the integrity of Parliament; and the integrity of Parliament is based on the fundamental principles of parliamentary democracy, namely, parliamentary sovereignty, the rule of law and accountability of the executive to Parliament."*<sup>27</sup>

**34.** Nododd y Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth bod deddfwriaeth amlinellol sydd ag ychydig iawn ar wyneb bil i bob pwrpas yn gyfystyr â 'siec wag ddeddfwriaethol'.<sup>28</sup>

**35.** Yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid, soniodd Syr Paul Silk, cyn-Glerc Cynulliad Cenedlaethol Cymru fel y'i gelwid ar y pryd, am y materion hyn hefyd. Dywedodd y canlynol:

*"Legislatures should remain sceptical and vigilant when Governments propose any enhancement of their own powers to make legislation without full scrutiny by the legislature. 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. The Welsh Government's Explanatory Memorandum on the Welsh Tax Acts (Power to Modify) Bill refers to 'the balance between providing the Welsh Ministers with ability to respond to external events in a flexible and agile way, and the importance of*

---

<sup>26</sup> Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol, 'Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive', 12fed Adroddiad o Sesiwn 2021–22, Papur HL 106, paragraff 59

<sup>27</sup> Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddiol, 'Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive', 12fed Adroddiad o Sesiwn 2021–22, Papur HL 106, paragraff 123

<sup>28</sup> Tŷ'r Arglwyddi, Pwyllgor Craffu ar Is-ddeddfwriaeth, 'Government by Diktat: A call to return power to Parliament', 20fed Adroddiad o Sesiwn 2021–22, Papur HL 105, 24 Tachwedd 2021, paragraff 30

---



*Senedd scrutiny of Welsh Ministers' actions'. In my view, the balance is a different one: I would prefer to see the sentence instead reading "the balance between providing the Welsh Ministers with ability to respond to external events in a flexible and agile way, and the Senedd's legislative supremacy".<sup>29</sup>*

**36.** Pan gafodd ei holi, soniodd Syr Paul Silk am ei bryderon ynghylch swyddogaethau deddfwriaethol sylfaenol deddfwrfeydd yn gwanhau yn raddol, a'r ffaith eu bod yn cael eu hysgwyo gan y Weithrediaeth drwy is-ddeddfwriaeth. Meddai:

*"My concern, when I first looked at this Bill, was that this was another example of this in areas that are particularly contentious—the areas of taxation—and the way in which the Bill also allows this to be done retrospectively, which is, I think, the first time that a piece of secondary legislation can retrospectively affect taxation powers. So, this is an example for me, therefore, of a more general concern that I have about the way in which the Executive is taking over functions that I think properly belong to the legislature."<sup>30</sup>*

## Cyfiawnhad dros y Bil

**37.** Yn ei rhagair i ddogfen ymgynghori 2020, dywedodd y Gweinidog "nawr mae angen inni ystyried a oes gennym yr adnoddau cywir a phriodol er mwyn sicrhau y gallwn wneud newidiadau i "Ddeddfau Trethi Cymru" ar fyr rybudd o dan nifer o amgylchiadau". Yn ôl y Gweinidog:

*"A key aim is to provide Welsh Ministers with powers to be able to respond to the UK Budget in a timely, proportionate and agile way in order to protect Welsh revenues."<sup>31</sup>*

**38.** Yn y Memorandwm Esboniadol, dyma'r ymagwedd a welir gan y Gweinidog, sef bod angen i Lywodraeth Cymru wneud newidiadau i ddeddfwriaeth trethi lle mae'n ddymunol "i'r newid ddod i rym ar unwaith neu'n fuan iawn wedi hynny."<sup>32</sup> Dywedodd:

---

<sup>29</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth Ysgrifenedig: WTA.02 Paul Silk, paragraff 8

<sup>30</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [8]

<sup>31</sup> Llywodraeth Cymru, Dogfen Ymgynghori: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Gorffennaf 2020, Rhagair

<sup>32</sup> Llywodraeth Cymru, Dogfen Ymgynghori: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Gorffennaf 2020, paragraff 1.7

*"Bydd y gallu i wneud newidiadau i ddeddfwriaeth trethi yn gyflym iawn yn galluogi Gweinidogion Cymru i ymateb yn gyflym ac yn effeithiol i sefyllfaoedd lle mae'n ddymunol gwneud newidiadau ar unwaith. Gall ymyriad o'r math hwn fod yn briodol pan fo angen i Weinidogion Cymru 'gau' cynlluniau osgoi trethi yn brydlon neu sicrhau cydymffurfiaid â rhwymedigaethau rhyngwladol, os oes angen. Yn achos osgoi trethi, mae gan Awdurdod Cyllid Cymru (ACC) eisoes ystod o bwerau sydd ar gael iddo ac mae'n eu defnyddio i sicrhau bod pawb yn talu'r swm cywir o dreth ac nad oes neb yn cael mantais annheg. Mewn rhai achosion, er hynny, efallai y bydd angen newid deddfwriaethol hefyd i ddarparu eglurder pellach neu i dynhau'r modd y cymhwysir y darpariaethau o dan sylw. Mae'r gallu i atal gweithgarwch osgoi yn ceisio diogelu'r refeniw y mae gwasanaethau cyhoeddus yn dibynnu arno (...)*

*Effaith fwriedig y ddeddfwriaeth yn bennaf yw rhoi mecanwaith cymesur i Weinidogion Cymru i ddiogelu refeniw Cymru os bydd amgylchiadau allanol yn effeithio ar y refeniw hwnnw. Er enghraifft, pe bai llywodraeth y DU yn cyflwyno newid i dreth ragflaenol ar fyr rybudd a gaiff effaith ar unwaith, a allai fod â goblygiadau i fusnesau, y farchnad eiddo, yr amgylchedd ac a allai gael effaith gyllidebol uniongyrchol hefyd ar yr adnoddau sydd ar gael i Lywodraeth Cymru drwy'r broses o addasu'r grant bloc."*<sup>33</sup>

**39.** Gan gyfeirio at bapur ymgynghori 2020, mae'r Gweinidog yn amlinellu yn y Memorandwm Esboniadol senario, yn ymwneud ag addasiadau i'r dreth trafodiadau tir, sy'n deillio o newidiadau treth a gyflwynwyd gan Lywodraeth y DU.<sup>34</sup> Dywedodd:

*"(...) heb i'r pwerau gael eu cyflwyno gan y Bil, byddai angen i Lywodraeth Cymru naill ai weithredu gyda chyllideb lai neu ddod o hyd i ffyrdd eraill o godi refeniw o'r fath er mwyn cynnal lefelau adnoddau presennol."*<sup>35</sup>

**40.** Mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid, esboniodd y Gweinidog ymhellach beth o'r rhesymeg dros y Bil:

*"So, 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*

---

<sup>33</sup> Memorandwm Esboniadol, paragraffau 3.4–3.5

<sup>34</sup> Memorandwm Esboniadol, paragraffau 3.6–3.10

<sup>35</sup> Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.9

*quite clear, and Welsh Ministers should be in a position to provide near immediate responses to certain external events through the use of made affirmative regulations, and, where necessary, in some cases, retrospectively too. There is an issue of parity here, because the UK Government has the ability to make changes to existing taxes with immediate effect through the Provisional Collection of Taxes Act 1968, but the only element of the Welsh tax Acts that can be changed immediately is the tax rates and tax bands, and that's via the made affirmative procedure. So, the Bill really is essential to provide Welsh Ministers and the Senedd with the necessary powers to address an external event that the UK Government doesn't itself have to address, of course, and that's the tax decisions of the UK Government itself. This is an aspect of the devolution settlement that is significant and that the Welsh Government must have the tools to be able to address quickly and in an agile manner. (...)*

*And also, there might be times when Welsh Ministers want to pass on the benefit of tax reductions to Welsh businesses or citizens as soon as possible. So, again, the use of made affirmative procedure regulations, again, potentially retrospectively, would enable those tax savings to be provided as soon as possible, and that would then give taxpayers early certainty.”<sup>36</sup>*

**41.** Wrth drafod y pwyntiau a wnaed gan Syr Paul Silk, gwnaethom ofyn i'r Gweinidog a oedd risg, pe bai'r Bil yn dod yn ddeddf ar ei ffurf bresennol, na fyddai gan y Senedd ffyrdd priodol o wirio ac y gallai fod yn ildio ei rôl ddeddfwriaethol. Atebodd y Gweinidog:

*"I think that there are really robust checks and balances in place for this legislation, and the scope of the power within the legislation has been really deliberately constrained by the inclusion of the four purpose tests. This is quite a departure from our original thinking (...)*

*I do accept, particularly in relation to retrospective legislation, that absolutely should not be something that you would do lightly or without a clear justification.”<sup>37</sup>*

---

<sup>36</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 22 Rhagfyr 2021, Cofnod y Trafodion [167–169]

<sup>37</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [24–25]

---

## **Hyd a lled y pŵer arfaethedig i wneud rheoliadau a chlo y Senedd**

**42.** Mae adran 1 o'r Bil yn darparu y caiff Gweinidogion Cymru, drwy reoliadau, addasu unrhyw un o Ddeddfau Trethi Cymru a rheoliadau a weir o dan y Deddfau hynny os ydynt yn ystyried bod addasiadau'n angenrheidiol neu'n briodol at unrhyw un o bedwar diben (gweler paragraff 126). Mae'r pedwar diben y caniateir arfer y pŵer i wneud rheoliadau yn adran 1 ar eu cyfer yn wahanol i friad gwreiddiol Llywodraeth Cymru yn ei dogfen ymgynghori yn 2020 i gael tri phŵer i wneud rheoliadau, a ddisgrifir fel Pŵer 1, Pŵer 2 a Phŵer 3.<sup>38</sup>

**43.** Roedd y ddogfen ymgynghori yn awgrymu, ar gyfer rheoliadau o dan Bŵer 2 sy'n cael effaith dros dro, a hynny ar unwaith, y byddai'r pŵer yn destun cynnig Senedd neu glo gan y Senedd.<sup>39</sup> Y bwriad oedd y byddai'r clo yn cael ei gymhwyso i ymdrin â'r pryderon bod y pŵer yn anarferol o eang. Yn ei hanfod, byddai'r clo yn ei gwneud yn ofynnol i'r Senedd bleidleisio i ddatgloi'r posibilrwydd o ddefnyddio'r pŵer i wneud rheoliadau fel y byddai egwyddorion cyffredinol y rheoliadau yn destun craffu cyn iddynt gael eu drafftio.<sup>40</sup> Byddai'r rheoliadau wedyn yn destun cyfnod craffu hwy, sef 'gweithdrefn uwchgadarnhaol dros dro'.<sup>41</sup>

**44.** Dywedodd yr Athro Lewis wrth y Pwyllgor Cyllid:

*"(...) fel pwynt cyffredinol, po fwyaf llydan bo'r pŵer y mae'r Llywodraeth yn ei gael, po fwyaf y perygl bod y pŵer yna yn gallu cael ei gamddefnyddio gan Lywodraeth arall yn y dyfodol. Ac yn fy marn i, mae yna ddau a hanner o'r pwrpasau y mae'r Llywodraeth yn gofyn amdany'n nhw yn fan hyn wedi'u drafftio'n rhy eang".<sup>42</sup>*

**45.** Ychwanegodd:

*"Os oes achos llys yn mynd yn erbyn y Llywodraeth, neu'n mynd mewn unrhyw ffordd a dweud y gwir, mae'n galluogi'r Llywodraeth, drwy reoliad, i ddiwygio un o Ddeddfau trethi Cymru o ganlyniad i hynny. Does dim*

---

<sup>38</sup> Llywodraeth Cymru, Dogfen Ymgynghori: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Gorffennaf 2020, paragraff 3.8

<sup>39</sup> Byddai Pŵer 2 wedi galluogi Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau i ddiwygio Deddfau Trethi Cymru o dan amgylchiadau penodol pan oeddent yn ystyried ei bod yn fuddiol gwneud hynny er budd y cyhoedd (gweler dogfen ymgynghori Llywodraeth Cymru: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Gorffennaf 2020, paragraff 3.17)

<sup>40</sup> Memorandwm Esboniadol, paragraff 4.2

<sup>41</sup> Llywodraeth Cymru, Dogfen Ymgynghori: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Gorffennaf 2020, paragraff 3.19

<sup>42</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [23]

*cyfyngiad yn cael ei osod ar y math o ddiwygiad y gellir ei wneud, ac eithrio na ellir ymyrryd â chyfansoddiad Awdurdod Cyllid Cymru ac na ellir newid rhai mathau o drothwyon treth.*"<sup>43</sup>

**46.** Dywedodd Syr Paul Silk:

*"... [although] the powers under the Bill are more limited than the powers proposed in the original consultation document (...) Ministers still will have power to make secondary legislation by regulations that impose landfill disposals tax or land transaction tax, or that modify or impose penalties. The power to make law imposing a tax is one that would normally be reserved for primary legislation."*<sup>44</sup>

**47.** O ran y mesurau diogelu y gellid eu rhoi ar waith i amddiffyn trethdalwyr os bydd y Bil yn dod yn ddeddf, dywedodd Syr Paul Silk:

*"Well, 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 (...) would be adequate scrutiny—of those safeguards if the secondary legislation route is used. I don't want to appear to accuse this Government or any other Government of bad faith about these things; I'm sure they actually absolutely mean what they say in their explanatory memorandum and so on to you. But circumstances arise that weren't anticipated at the time, and what the legislative process should try to do is to protect the citizen from those."*<sup>45</sup>

**48.** Cynigiodd hefyd bersbectif cyffredinol ar y dull gweithredu yn y Bil:

*"One doesn't want to exaggerate these things, but I think that there has been a historical trend towards giving more powers, including legislative powers, to the Executive, and by definition removing them from the legislature (...) I think it is a concern that many people who love parliaments have, to see the powers of parliamentary control eroded. This Bill is an example of that. It's*

---

<sup>43</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [24]

<sup>44</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 02 Paul Silk, paragraff 9

<sup>45</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [46]

*not a particularly egregious example of that, except in its provisions about retrospectivity.*"<sup>46</sup>

**49.** Soniodd tystion eraill a roddodd dystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid hefyd am natur eang y pŵer arfaethedig ar gyfer gwneud rheoliadau. Er enghraifft, dywedodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr:

*"I think that you are potentially giving wide-ranging powers to the Executive to change tax, change the tax system, the Welsh tax system. And I think you need to consider very carefully whether those are the sorts of powers you want to effectively delegate, and, if so, on what terms (...) ultimately, you need to retain the responsibility to be able to review and to amend and to approve tax-raising powers."*<sup>47</sup>

**50.** O ran clo'r Senedd, dywedodd yr Athro Lewis:

*"... mi allasai weithio. Mi fyddai'n well o safbwynt cynnal blaenoriaeth, primacy, y Senedd fel deddfwrfa, gan mai hi ac nid y Llywodraeth fydd yn penderfynu pryd mae'r 'switsh' yn cael ei gosod, os caf i ddefnyddio gair arall yn lle 'clo'. Felly, bydd y switsh yn cael ei osod ymlaen, ond fyddai fo ddim, yn fy marn i, ynddo'i hun, yn ddigonol i ddelio â'r ardaloedd hynny dan y Mesur yma lle mae yna bwerau eang yn cael eu rhoi neu yn cael eu gofyn amdany'n nhw gan y Llywodraeth."*<sup>48</sup>

**51.** Cytunodd Syr Paul Silk, gan ychwanegu y byddai'n gam ychwanegol, ond nad oedd yn siŵr pa fudd a ddaw yn ei sgil.<sup>49</sup>

**52.** Pan ofynnwyd iddi yn ei sesiwn dystiolaeth gyntaf gyda'r Pwyllgor Cyllid a yw lefel y pwerau dirprwyedig y mae'r Bil hwn yn ei rhoi yn briodol, atebodd 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*

---

<sup>46</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [110]

<sup>47</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [163]

<sup>48</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [31]

<sup>49</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [33]

*circumstances in which the power may be used. So, as such, I do think that the level of delegated powers is appropriate.*"<sup>50</sup>

**53.** Ychwanegodd y Gweinidog:

*"Well, my understanding is that it is relatively rare for legislation to include such a process as proposed by the Bill, but of course that shouldn't be a reason for not adopting an innovative and agile process that's right for Wales."*<sup>51</sup>

**54.** Mewn ymateb i gwestiwn yn ymwneud ag ehangder y pŵer gwneud rheoliadau yn y Bil, dywedodd y Gweinidog:

*"Er hynny, ni fwriedir i'r pŵer yn y Bil ymdrin ag amgylchiadau arferol gwneud cyfraith. Bwriedir iddo roi amddiffyniad amserol i drethdalwyr Cymru a chyllideb Llywodraeth Cymru, drwy ganiatáu i Weinidogion Cymru wneud diwygiadau i ddeddfwriaeth y Senedd at ddibenion penodol ac mewn amgylchiadau penodol, yn ddarostyngedig i waith craffu'r Senedd drwy gydol y broses. Mae'n bwysig cofio y bydd angen i'r Senedd gymeradwyo unrhyw gyfraith trethi a wneir gan Weinidogion Cymru. Er y bydd y gyfraith yn cael ei gwneud gan Weinidogion Cymru am resymau anghenraid, priodoldeb a/neu frys, bydd gan y Senedd y sancsiwn terfynol dros y rheoliadau hynny a diogelir y trethdalwyr os na fydd y rheoliadau'n cael eu cymeradwyo gan y Senedd."*<sup>52</sup>

**55.** O ran clo y Senedd, dywedodd y Gweinidog wrthym:

*"... the scope of the Bill has narrowed considerably from that initially proposed in the policy consultation and therefore, in my view, the justification for the Senedd lock has, accordingly, reduced."*<sup>53</sup>

**56.** Aeth ymlaen i ddweud y canlynol:

*"Rwyf wedi ymateb i bryderon a godwyd gan ymgynghoreion ar natur eang ac agored y cynigion gwreiddiol ar gyfer y pŵer, lle y gellid gwneud unrhyw newidiadau a oedd yn hwylus ym marn Gweinidogion Cymru er budd y*

---

<sup>50</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 22 Rhagfyr 2022, Cofnod y Trafodion [175]

<sup>51</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 22 Rhagfyr 2022, Cofnod y Trafodion [177]

<sup>52</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 18

<sup>53</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 13

*cyhoedd. Mae'r Bil wedi'i ddrafftio'n benodol i gyfyngu ar yr amgylchiadau lle y gellir defnyddio'r pŵer. Mae cyflwyno'r pedwar prawf diben yn cyfyngu'n sylweddol ar y defnydd o'r pŵer, na ellir ond ei ddefnyddio i ymateb i'r digwyddiadau allanol penodedig ac – ar gyfer y weithdrefn gadarnhaol ddrafft – dim ond pan fydd Gweinidogion Cymru o'r farn ei bod yn angenrheidiol neu'n briodol mewn perthynas â'r pedwar prawf diben. Cyfyngir ymhellach ar y weithdrefn gadarnhaol ac ni ellir ei ddefnyddio ond pan fernir bod hynny'n angenrheidiol ac mewn achosion brys. Felly, rwyf yn credu bod mesurau diogelu cadarn a chymesur ar waith.”<sup>54</sup>*

## Defnyddio deddfwriaeth sylfaenol

### Y ddogfen ymgynghori

**57.** Roedd dogfen ymgynghori Llywodraeth Cymru yn 2020 yn ystyried y gwahanol fecanweithiau presennol ar gyfer newid trethi, gan gynnwys y defnydd a wneir o ddeddfwriaeth sylfaenol yn ddarostyngedig i weithdrefnau argyfwng a gweithdrefnau 'llwybr carlam'. Roedd y ddogfen ymgynghori yn cyfeirio at enghreifftiau penodol o fecanweithiau a ddefnyddir yn y Senedd, Senedd y DU a Senedd yr Alban.<sup>55</sup> Soniodd y ddogfen ymgynghori hefyd fod Pwyllgor Cyfansoddiad Tŷ'r Arglwyddi yn cydnabod y gallai Biliau ddilyn y weithdrefn 'llwybr carlam' i roi cyhoeddiadau'r Trysorlys ar waith yn y Gyllideb neu yn Natganiad yr Hydref. Fodd bynnag, roedd y ddogfen ymgynghori hefyd yn nodi mai enghreifftiau cyfyngedig yn unig oedd o ddefnyddio Biliau llwybr carlam.<sup>56</sup>

### Bil cyllid a Deddf Casglu Trethi Dros Dro 1968

**58.** Roedd dogfen ymgynghori 2020 yn trafod defnyddio Bil cyllid fel y prif gyfrwng deddfwriaethol ar gyfer deddfwriaeth treth sydd i'w deddfu gan Lywodraeth y DU, ynghyd â *Deddf Casglu Trethi Dros Dro 1968* ("Deddf 1968"). Mae Deddf 1968 yn ei gwneud yn bosibl cyflwyno cynigion ar gyfer newidiadau i drethi a pharhad trethi, megis ailgodi'r dreth incwm yn

---

<sup>54</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 14

<sup>55</sup> Llywodraeth Cymru, Dogfen Ymgynghori: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Gorffennaf 2020, paragraffau 2.2–2.27

<sup>56</sup> Llywodraeth Cymru, Dogfen Ymgynghori: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Gorffennaf 2020, paragraffau 2.16–2.17



flynyddol, i gael effaith gyfreithiol dros dro ar unwaith drwy gyfrwng penderfyniadau, yn ddibynnol ar y ddeddfwriaeth sylfaenol angenrheidiol yn cael Cydsyniad Brenhinol.<sup>57</sup>

**59.** Roedd y ddogfen ymgynghori yn nodi y gallai'r Senedd fabwysiadu proses flynyddol (neu'n llai aml) ar gyfer Bil cyllid i wneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, ond gyda gweithdrefn ychydig yn wahanol i weithdrefn Bil cyllid Senedd y DU. Roedd y ddogfen yn nodi ac yn amlinellu'r anawsterau y byddai angen eu datrys.<sup>58</sup>

**60.** Mewn adroddiad ar y Bil Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru), galwodd y Pwyllgor a'n rhagflaenodd yn y Bumed Senedd i Fil cyllid blynyddol gael ei ystyried yn y dyfodol, ynghyd â deddfwriaeth sy'n cyfateb i Ddeddf 1968. Awgrymodd yr adroddiad ei bod yn bosibl y gallai dull o'r fath oresgyn yr angen i gynnwys cymaint o bwerau Harri'r VIII yn y Bil hwnnw ac y byddai'n sicrhau ffordd fwy tryloyw a hygyrch o wneud newidiadau i gyfraith sy'n ymwneud â threthi.<sup>59</sup>

**61.** Yn dilyn ymchwiliad i'r broses deddfwriaethol ar gyfer y gyllideb (h.y. y defnydd o Fil cyllid), daeth Pwyllgor Cyllid y Bumed Senedd i'r casgliad, fel mater o egwyddor, y dylid cael deddfwriaeth flynyddol i basio cyllideb Llywodraeth Cymru.<sup>60</sup>

**62.** Mewn ymateb i adroddiad y Pwyllgor Cyllid, cytunodd Llywodraeth Cymru y bydd "Bil Cyllid sy'n ymwneud â threthi a chynlluniau gwario'n codi nifer o cymhlethdodau ac y byddai arno angen rhoi ystyriaeth ofalus iawn iddo."<sup>61</sup>

**63.** Roedd Syr Paul Silk yn cwestiynu a fyddai proses flynyddol ar gyfer Bil cyllid yn briodol o dan yr amgylchiadau presennol:

*"I think one of the issues is that there are comparatively few taxes that are at present devolved, and there's a whole argument about whether there should be more taxes that are devolved and so on. But leaving that to one side, there are relatively few taxes devolved at present. So, whether an annual*

---

<sup>57</sup> Llywodraeth Cymru, Dogfen Ymgynghori: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Gorffennaf 2020, paragraffau 2.32–2.37

<sup>58</sup> Llywodraeth Cymru, Dogfen Ymgynghori: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Gorffennaf 2020, paragraffau 2.44–2.50

<sup>59</sup> Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (yn y Bumed Senedd), Adroddiad ar y Bil Treth Gwarediadau Tirlenwi (Cymru), Mawrth 2017, paragraffau 57–59 ac argymhelliad 3

<sup>60</sup> Y Pwyllgor Cyllid (yn y Bumed Senedd), Ymchwiliad i broses deddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, Awst 2020, Casgliad 1

<sup>61</sup> Llywodraeth Cymru, Ymateb i Adroddiad y Pwyllgor Cyllid: Ymchwiliad i broses deddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, tudalen 2

*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."*<sup>62</sup>

**64.** Wrth esbonio'r defnydd o Ddeddf 1968 a Bil cyllid cysylltiedig yn San Steffan, dywedodd yr Athro Lewis<sup>63</sup> nad oes "dim rheswm" pam na ellid cyflwyno proses o'r fath, "gyda chydlynw pwrpasol rhwng y ddwy Lywodraeth yn Llundain ac yng Nghaerdydd, a'r ddwy ddeddfwrfa".<sup>64</sup>

**65.** Roedd Dr Sara Closs-Davies o Brifysgol Bangor hefyd yn gefnogol i broses Bil cyllid blyneddol, gan ddisgrifio'r broses fel a ganlyn:

*"... 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."*<sup>65</sup>

**66.** Eglurodd hefyd y byddai Bil cyllid blyneddol yn helpu i roi sicrwydd ac eglurder i drethdalwyr ac ymarferwyr treth pe bai'n cael ei weithredu a'i gyfathrebu'n effeithiol, ac aeth ymlaen i sôn am y manteision posibl o ran lleihau faint o amser a dreulir a faint o arian a gaiff ei wario wrth chwilio am wybodaeth ac arweiniad o nifer o ffynonellau eraill, gan mai'r Bil cyllid fyddai'r prif bwynt cyfeirio. Fodd bynnag, dywedodd Dr Closs-Davies hefyd, o ystyried lefel gyfyngedig y pwerau trethu datganoledig yng Nghymru, ei bod yn bosibl y byddai'r gost a'r adnoddau sy'n gysylltiedig â chreu a gweithredu Bil cyllid blyneddol i Gymru ar hyn o bryd fod heb reswm y gellid ei gyfiawnhau ac yn aneffeithlon.<sup>66</sup>

**67.** Roedd y Gymdeithas Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig hefyd yn cefnogi proses Bil cyllid, ac y byddai aliniad cryf â chyhoeddiadau sy'n deillio o Filiau cyllid Senedd y DU i'w groesawu.<sup>67</sup>

**68.** Yn ogystal, wrth ddweud nad oedd wedi'i argyhoeddi gan y ddadl dros ddiwygio cyfraith trethi drwy is-ddeddfwriaeth, nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr:

---

<sup>62</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [40]

<sup>63</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [112]

<sup>64</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [115]

<sup>65</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 06 Dr Sara Closs-Davies, Prifysgol Bangor, tudalen 7

<sup>66</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 06 Dr Sara Closs-Davies, Prifysgol Bangor, tudalen 8

<sup>67</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [161]

---

*"... we would prefer a primary legislation approach. (...) we don't have what I might call an annual finance Bill procedure that we have at the UK level, and I think that does then (...) make it quite problematic in trying to do changes, if you like, at fairly short notice. (...)*

*[we're] still not convinced, really, that we shouldn't at least investigate or examine the need for an annual—however short it might be, or an expedited process—finance Bill procedure."*<sup>68</sup>

**69.** Yn ei thystiolaeth i'r Pwyllgor, esboniodd y Gweinidog ei safbwynt:

*"... this Bill offers the opportunity to respond rapidly to external events, which the longer process of a finance Bill doesn't. And we've talked previously about keeping that option open for the future, and continuing the discussions around that. But, I think, even if there were a finance Bill, Welsh Ministers would still need the powers as set out in this proposed Act to respond quickly. So, a finance Bill in and of itself wouldn't help solve some of these issues."*<sup>69</sup>

**70.** At hynny, mewn gohebiaeth â'r Pwyllgor, esboniodd y Gweinidog pam, yn ei barn hi, na fyddai'n briodol cyflwyno bil sy'n cynnwys pwerau tebyg i'r rhai yn Neddf 1968 (y cyfeirir ato hefyd fel y "PTCA"):

*"PCTA and its resolutions are most commonly encountered during the annual (or otherwise) UK Budgets. However, they have also been made outside those events where a change is announced that requires a resolution to bring those changes into temporary effect followed by a 'special purpose' Bill (as opposed to a Finance Bill) introduced to give permanent effect (subject to UK Parliament approval). Examples of such special purpose Bills include what became the Stamp Duty Land Tax Act 2015 and the Stamp Duty Land Tax (Temporary Relief) Act 2020.*

*The PTCA (...) resolutions are most closely associated with the annual Finance Bill cycle. However, I do not consider the timing is right to introduce an annual tax or Finance Bill cycle here in Wales and it therefore follows that it is not currently appropriate to introduce a mechanism which would undertake functions similar to the PCTA.*

---

<sup>68</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [96-97]

<sup>69</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [60]

---

*Furthermore, I consider that even if there were an annual Finance Bill and accompanying PCTA mechanism here, we would still need the power provided in the Welsh Tax Acts etc. (Power to Modify) Bill. The Bill enables Welsh Ministers to respond to external events, which will not necessarily coincide with a Welsh Government Finance Bill cycle.*"<sup>70</sup>

## Sylwadau cyffredinol

**71.** Nododd y Sefydliad Siartredig Trethiant a'r Grŵp Diwygio Treth Incymau Isel mai ei safbwynt cychwynnol yw y dylai cyfraith trethi gael ei nodi mewn deddfwriaeth sylfaenol, yn enwedig i'r graddau y mae'n ymwneud ag arfer pwerau trethu gan nodi'r hyn sy'n destun treth a chan osod beichiau ar drethdalwyr.<sup>71</sup>

**72.** Dywedodd y Sefydliad Siartredig Trethiant mai'r rheswm am hyn yw bod deddfwriaeth sylfaenol yn destun mwy o graffu a dadleuon. Wrth drafod deddfwriaethol sylfaenol, aeth y Sefydliad ymlaen i ddweud ei bod yn bosibl nid yn unig dderbyn neu wrthod cynnig, ond bod modd ei ddiwygio.<sup>72</sup>

**73.** Roedd Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth (CIPFA), Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig (ACCA), a Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr (ICAEW) hefyd yn cytuno â'r angen am broses ddeddfwriaethol ar gyfer y gyllideb, a'r egwyddor o ddiwygio deddfwriaeth trethi drwy ddeddfwriaeth sylfaenol.<sup>73</sup>

**74.** Mynegodd Syr Paul Silk ei fod yn ffafrio defnyddio gweithdrefn bil brys y Senedd<sup>74</sup> i ddiwygio deddfwriaeth trethi, yn hytrach na gwneud hynny drwy is-ddeddfwriaeth:

*"... you have a Standing Order about Government emergency Bills, and that allows Bills to be passed expeditiously in the Senedd. 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*

---

<sup>70</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 2-4

<sup>71</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth Ysgrifenedig: WTA 03 Y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant (CIOT) a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel (LITRG), paragraff 2.1

<sup>72</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [15]

<sup>73</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [101-107]

<sup>74</sup> Gweler Rheolau Sefydlog 26.95–26.104

*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."*<sup>75</sup>

**75.** Mewn tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Cyllid, daeth yr Athro Lewis i'r casgliad a ganlyn:

*"On the one hand, the case for empowering the executive to act has been clearly made out in relation to compliance with international law and to the impact on the block grant of changes to predecessor UK taxes. In both cases, the statutory purposes seem sufficiently precisely drafted to avoid unintended broader use of the delegated power to legislate. In both cases, the need for retrospective effect is clear, but in the case of responding to UK tax changes it is less clear why an alternative method of achieving such changes simultaneously and which respects the Senedd's primacy over taxation could not be introduced, paving the way for primary legislation in due course.*

*On the other hand, the case for empowering the executive to act has not been so clearly made out in relation to the anti-avoidance purpose or to the purpose of responding to a court or tribunal decision. In each case, the scope of the purpose as drafted is very broad and encroaches on territory which may be regarded as more properly that of the Senedd than of the Government. In the case of the antiavoidance purpose, its scope is potentially far greater than that suggested by the Government. There are no clear constraints in the Bill on the use of the power retrospectively for these purposes. The potential impact on the rule of law of retrospective use is significant. The breadth of these purposes as drafted suggests that they may be being sought as 'just in case' power, which goes against the grain of the apparent principle that it is the representatives of the people rather than those of the Crown who decide whether and to what extent people should be taxed."*<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [36]

<sup>76</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 10

---

**76.** Gwnaeth bwyntiau tebyg pan ofynnwyd iddo wedyn a oedd angen y Bil, ac os nad oedd ei hangen, beth oedd yr opsiynau eraill,<sup>77</sup> ac roedd Syr Paul Silk yn cytuno â'r sylwadau hyn.<sup>78</sup>

## **Craffu**

**77.** Un thema allweddol sydd wedi dod i'r amlwg yn ystod ein gwaith craffu ar y Bil yw sut y dylid craffu ar ddeddfwriaeth trethi mewn egwyddor.

**78.** Gwnaethom ofyn i'r Gweinidog ai'r dull o greu pŵer gwneud rheoliadau a ddefnyddir yn y Bil yw'r dull cywir, ynteu a ddylid defnyddio Bil 'llwybr carlam'. Atebodd y Gweinidog y gellid dadlau bod y pwerau a roddir gan y Bil yn darparu cystal cyfleoedd os nad mwy ar gyfer craffu.<sup>79</sup> Ymhelaethodd y Gweinidog ar ei rhesymeg:

*"... for draft affirmative regulations, the debate cannot take place until either the committee has reported or the statutory instrument has been laid for 20 days, whichever is earlier. Standing Orders do, however, enable a longer period than 20 days between laying and the debate when Welsh Ministers feel this to be appropriate. So, we have here a flexible mechanism that we can consider on a case-by-case basis what time is appropriate for scrutiny, reflecting the complexity of the regulations and the impact on taxpayers. And the made affirmative procedure will only be used in cases of urgency, and here it's proposed there should be a maximum scrutiny period of 60 days. So, we feel that we're trying to maximise the opportunity for scrutiny.*

*(...) we've got other considerations in Wales too. An expedited Bill would need to be considered by the Llywydd, so they may want to make a statement under Standing Order 26.4 before it could be introduced, and then, obviously, after the Senedd passes a Bill we have the period where the Counsel General or the Attorney General may refer to the Supreme Court, so there's an additional period there. All of this can add around eight weeks, although, of course, it can be shortened by agreement, on top of the actual passing of the emergency or fast-tracked Bill through the Senedd. So, I think that we've recognised in this Bill the value of scrutiny and tried to respect that in the way in which we've made these proposals."*<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [125-126]

<sup>78</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [128]

<sup>79</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [17]

<sup>80</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [17-18]

---

**79.** Mewn gohebiaeth â'r Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog ymhellach:

*"Mae yn agored hefyd i'r Pwyllgor Busnes, wrth gwrs, gynnig dyddiadau amgen ar gyfer y dadleuon pan fydd o'r farn bod angen mwy, neu lai, o amser i graffu cyn y bleidlais. Mae'r priod ofynion o 60 ac 20 niwrnod y Senedd yn darparu mecanwaith hyblyg fel y gallwn ni, y Gweinidogion a'r Senedd, ystyried, fesul achos, pa amser sy'n briodol ar gyfer craffu, gan adlewyrchu cymhlethdod y rheoliadau a'r effaith ar drethdalwyr.*

*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 gan y Rheolau Sefydlog, a chynghorir Gweinidogion y dyfodol i ddilyn yr un dull gweithredu."*<sup>81</sup>

**80.** Fe wnaeth swyddog a oedd gyda'r Gweinidog dynnu cymhariaeth rhwng y dull a gynigir yn y Bil Treth Trafodiadau Tir ac Adeiladau (Diwygio) (yr Alban) a gyflwynwyd gerbron Senedd yr Alban ym mis Ionawr 2016.<sup>82</sup> Dywedodd:

*"Looking again at the Scottish experience with their additional dwelling supplement, it's something that I think it's probably fair to say is the key driver for our reviewing the legislation, or the Government seeking the additional power for the Welsh Ministers. Part of it is, if you remember, to look to respond to UK action, or UK budget changes, and with the ADS, the Scottish Government effectively received Royal Assent to their Bill three days after the UK Government introduced their legislation. So, the Scots had to respond in the absence of seeing the UK legislation. I think that's something that's important—that if we accept that we need to respond to UK legislation that will have an effect on the amount paid into the consolidated fund, then, clearly, being able to see actually what's going to happen is very helpful. So, here the Scottish Government responded in time using their expedited legislation to have their legislation receive Royal Assent before 1 April 2016, but in doing that, they obviously had to do it absent of any view of the UK legislation to which they were actually trying to respond. I think that's where, partly, we have an advantage to ours—that we can bring in our legislation. In that scenario, obviously we'd have to be very, very quick, but after the UK Government had introduced its legislation, we'd still have time, potentially, for*

<sup>81</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 11-12

<sup>82</sup> Senedd yr Alban, Bil Treth Trafodiadau Tir ac Adeiladau (Diwygio) (yr Alban)



*the Welsh Ministers, should they want to, to make the made affirmative regulations before the 1 April date passed.*"<sup>83</sup>

**81.** Fe wnaeth y swyddog a ddaeth gyda'r Gweinidog hefyd dynnu cymhariaeth â'r ffaith i Lywodraeth y DU gyflwyno cynnydd dros dro i'r band cyfradd sero ar gyfer Treth Dir y Dreth Stamp ym mis Gorffennaf 2020 drwy ddeddfwriaeth sylfaenol, a bod defnydd Llywodraeth Cymru o reoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed'. Dywedodd y canlynol:

*"Yes, the UK Government brought their changes in through primary legislation. An announcement was made on 8 July (...) followed by a Provisional Collection of Taxes Act 1968 resolution. Of course, PCTA resolutions by convention are approved, so, yes, there is a vote, but, 'Is there a vote?', I suppose, is a question there around convention. Then, on 13 July, the legislation was introduced. On 17 July, it was agreed. On 22 July or 23 July, it received Royal Assent. That was the speed with which that piece of primary legislation went through. Yes, there were debates in the Commons. Yes, there was a committee of the house that scrutinised the Bill. But I would question if a three-day scrutiny period is actually sufficient for legislation.*"<sup>84</sup>

**82.** Wrth barhau â'r gymhariaeth, ychwanegodd y swyddog:

*"You could say, 'Yes, it's primary, isn't that good?', but for us, we did ours through the section 24 LTT Act power that enabled the Minister to introduce made affirmative regulations (...) the Minister made the announcement on 14 July, and on 24 July the regulations were made, coming into force on 27 July (...) But the Minister appeared at the Finance Committee and gave evidence (...) We had a detailed explanatory memorandum. And then the vote happened (...) on 29 September.*

*I would say that I think that was a better form of scrutiny that happened for the regulations, that there was more ability for the Finance Committee to input. They invited the Minister. They could have invited external evidence. They had the time to do that (...) I think that we're trying to introduce something that has the flexibility but does really recognise that the Senedd has a key role, and part of that, obviously, is the vote at the end, but also the*

---

<sup>83</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [21]

<sup>84</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [90]

---



*process and the time that they have in order to scrutinise the legislation that goes through. Yes, that is going to lack, unfortunately, an ability to amend, but I think that, again, it's that balance between the length of time for scrutiny, the ability to write a full, comprehensive report, and compared to the UK potential expedited emergency Bill process that would have you having Royal Assent before you'd even opened the first page of the explanatory memorandum, to some extent.*"<sup>85</sup>

## Cynnwys darpariaeth fachlud

**83.** O ran y cwestiwn a ddylid cynnwys cymal machlud yn y Bil, dywedodd Syr Paul Silk:

*"... I think a sunset clause is a good device where you're not sure whether something is being used well or not. So, it is something that we see sometimes in legislation and can be desirable, but I personally would prefer to see things got right in the first place, rather than having a sunset clause put into them, just to see, 'Well, let's have a go at it and see whether it works or not.' So, my advice would be to get it right in the first place."*<sup>86</sup>

**84.** Awgrymodd y Sefydliad Siartredig Trethiant:

*"(...) 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."*<sup>87</sup>

**85.** Teimlai ACCA fod cymalau machlud yn gwella'r tryloywder i drethdalwyr ac yn rhoi cyfle i gynnal asesiadau effaith a chyfiawnhau a oes angen rhyw elfen neu ei gilydd, neu a oes angen ei ymestyn.<sup>88</sup>

**86.** Fodd bynnag, gwrthododd y Gweinidog gynnwys darpariaeth o'r fath, ar sail y goblygiadau ymarferol o wneud hynny.<sup>89</sup> Fe wnaeth y swyddog a ddaeth gyda'r Gweinidog gerbron y Pwyllgor Cyllid ymhelaethu ar hyn:

<sup>85</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [91-92]

<sup>86</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [59]

<sup>87</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [26]

<sup>88</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [117]

<sup>89</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 16 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [164]

*"(...) the issue that we would have with that is, if we had primary legislation in place within this Bill, which had a sunset clause, any regulations that we made underneath that would fall away once the enabling power fell away.*

*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."*<sup>90</sup>

## **Ein barn ni**

**87.** Yn ystod blwyddyn gyntaf y Chwched Senedd, rydym wedi treulio llawer o amser yn adrodd ar femoranda cydsyniad deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ac yn mynegi pryder ynghylch y graddau y mae Llywodraeth y DU yn deddfu mewn meysydd datganoledig. Un o ganlyniadau'r dull hwn yw bod craffu deddfwriaethol ar faterion pwysig o fewn meysydd datganoledig yn cael ei wneud yn Senedd y DU, gyda Senedd Cymru a'i Haelodau etholedig i bob pwrpas ond yn cael cyfle i dderbyn neu wrthod wrth bleidleisio ar y ddeddfwriaeth drwy gynnig cydsyniad deddfwriaethol.

**88.** Mae'n hynod siomedig felly fod yr ail ddarn o ddeddfwriaeth sylfaenol a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru yn Fil galluogi sydd yn ei hanfod yn gadael i bob datblygiad neu weithrediad arwyddocaol mewn perthynas â pholisi gael ei bennu gan is-ddeddfwriaeth. Mae hyn yn golygu y bydd Senedd Cymru a'i Haelodau etholedig yn pleidleisio ar faterion o'r fath gyda dewis deublyg – i dderbyn neu i wrthod – oherwydd nid yw is-ddeddfwriaeth yn destun craffu llinell-wrth-linell, ac ni ellir ei diwygio.

**89.** Yr hyn sy'n gwneud y sefyllfa'n fwy problemus fyth yw'r ffaith bod pŵer helaeth Harri'r VIII wedi'i gynnwys fel y gellir diwygio Deddfau presennol y Senedd ar faterion trethiant.

**90.** Yn ei hanfod, bydd y Bil yn caniatáu i'r Deddfau Trethi Cymreig sydd eisoes wedi'u pasio gan y Senedd gael eu diwygio drwy is-ddeddfwriaeth. Fel y dengys y dystiolaeth a ddyfynnir yn yr adroddiad hwn, mae'r dull hwn a gynigir gan Lywodraeth Cymru yn groes i arferion seneddol sefydledig a'r egwyddorion sy'n gysylltiedig â gweithdrefnau deddfu da.

---

<sup>90</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 16 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [165-166]

**91.** Rydym yn nodi'r cyfiawnhad dros y dull y mae'r Gweinidog wedi'i fabwysiadu, a chredwn nad oes iddo deilyngdod. Rydym yn cyd-weld â honiad y Gweinidog mai prin yw'r defnydd o fil o'r fath, ond rydym yn anghytuno ei fod yn cynrychioli proses 'arloesol' sy'n 'briodol i Gymru'.

**92.** Yn ein barn ni, mae'r dull gweithredu cyffredinol yn darparu bil sydd nid yn unig yn cynrychioli arfer deddfwriaethol gwael, ond sy'n ddiffygiol yn gyfansoddiadol. Ni ddylai'r angen i Lywodraeth Cymru weithredu'n gyflym fod ar draul swyddogaethau deddfwriaethol sylfaenol a goruchafiaeth y Senedd.

**93.** Rydym yn cydnabod bod rhai o'r amgylchiadau lle y gellir, yn ddamcaniaethol, ddefnyddio'r pwerau o dan y Bil i wneud rheoliadau yn ymddangos yn synhwyrol mewn egwyddor. Fodd bynnag, nid yw hyn yn cyfiawnhau'r dull gweithredu cyffredinol a gynigir.

**94.** Rydym hefyd yn pryderu y bydd y dull a fabwysiedir yn lleihau tryloywder a hygyrchedd cyfraith Cymru drwy gymhlethu'r llyfr statud.

**Casgliad 1.** Nid yw'r Bil yn gyfrwng deddfwriaethol priodol i wneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, a dylid ei ystyried yn fesur tymor byr, dros dro yn unig.

**95.** Rydym yn nodi sylwadau'r Gweinidog ynghylch pam y mae wedi penderfynu yn erbyn Bil cyllid blyneddol. Rydym hefyd yn nodi bod rhai sylwebwyr wedi awgrymu ei bod yn bosibl na fydd y nifer cyfyngedig presennol o ddarnau o ddeddfwriaeth treth ddatganoledig yn ddigon i gyfiawnhau diweddariadau drwy ddeddfwriaeth sylfaenol flynyddol. Yn nes ymlaen yn yr adroddiad, byddwn yn trafod sut y credwn y gallai Bil cyllid fod yn rhan o becyn deddfwriaethol ar gyfer deddfu mewn perthynas â threth.

**96.** Rydym hefyd yn nodi barn y Gweinidog ar y defnydd o Ddeddf 1968. Roedd dogfen ymgynghori Llywodraeth Cymru yn 2020 yn tynnu sylw at Ddeddf 1968, gan drafod y ffordd y'i defnyddir, ond daeth i'r casgliad nad oes darpariaeth gyfatebol i Ddeddf Casglu Trethi Dros Dro 1968 yng nghyfraith Cymru.<sup>91</sup> Nid yw hynny, wrth gwrs, yn golygu na ellir cyflwyno darpariaeth o'r fath (neu ddarpariaeth debyg) i gyfraith Cymru.

**97.** O ran clo'r Senedd, rydym yn cyd-weld â barn Syr Paul Silk mai cyfyngedig fyddai'r budd o gynnwys darpariaeth o'r fath. At hynny, ni fyddai'r cynnig gwreiddiol a wnaed o gynnwys clo'r Senedd wedi disodli'r angen i ddefnyddio deddfwriaeth sylfaenol. Felly, nid yw'r awgrym gan y Gweinidog bod pwerau creu rheoliadau sydd yn fwy cul eu natur gan ddisodli'r clo yn cynrychioli gwelliant sylweddol. Efallai fod y cynnig cynharach yr ymgynghorwyd arno yn groes

---

<sup>91</sup> Llywodraeth Cymru, Dogfen Ymgynghori: Datganoli Trethi yng Nghymru – Ei gwneud yn bosibl cyflwyno newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, Gorffennaf 2020, paragraff 2.37

i'r hyn a ddymunai'r Senedd ond roedd yn gynnig gan Lywodraeth Cymru ac, o'r herwydd, nid yw symud oddi wrtho yn gonsesiwn i'r ddeddfwrfa.

**98.** Yn sicr, nid ydym yn cytuno â'r Gweinidog fod lefel y pŵer dirprwyedig yn y Bil yn briodol. Nid ydym ychwaith wedi'n hargyhoeddi bod hyd a lled y pŵer yn y Bil wedi'i gyfyngu'n ddigonol yn sgil cynnwys y pedwar prawf diben. Yn ein barn ni, nid ydynt yn rhoi'r eglurder absoliwt fel yr awgrymwyd gan y Gweinidog. Mae'r Bil yn darparu llawer gormod o bŵer i Weinidogion Cymru ar draul rôl y Senedd. Er nad ydym yn amau bwriad y Gweinidog i arfer y pŵer yn y ffordd a gynigir ganddi, yr hyn sydd bob amser yn fwy perthnasol yw sut y gallai'r pŵer gael ei ddefnyddio gan lywodraeth yn y dyfodol. Mae'r cynigion yn y Bil felly yn peri cryn bryder inni.

**99.** Rydym yn cydnabod yr angen i Lywodraeth Cymru weithredu'n gyflym i osgoi goblygiadau negyddol i gyllid cyhoeddus. Fodd bynnag, rydym yn ystyried bod y cydbwysedd yn y Bil yn gogwyddo gormod o blaid awydd Llywodraeth Cymru i ymateb yn gyflym, a hynny ar draul swyddogaethau sylfaenol y Senedd fel deddfwrfa.

**100.** Rydym yn pryderu felly fod gan y Bil fel y'i drafftwyd y potensial i roi i'r neilltu fandad democrataidd y Senedd. Ar y pwynt hwn, gallwn uniaethu'n gryf â geiriau'r Athro Lewis:

*"The breadth of these purposes as drafted suggests that they may be being sought as 'just in case' power, which goes against the grain of the apparent principle that it is the representatives of the people rather than those of the Crown who decide whether and to what extent people should be taxed".<sup>92</sup>*

**101.** Rydym wedi gwrandao ar y Gweinidog a'i swyddogion yn ceisio esbonio pam mae defnyddio is-ddeddfwriaeth sy'n deillio o'r Bil yn cystal cyfle i graffu, os nad mwy, na defnyddio deddfwriaeth sylfaenol. Mae'n amlwg nad yw hynny'n wir, a chawsom ein siomi wrth glywed y dadleuon a gyflwynwyd. Yn ein barn ni, mae cyfeiriadau mewn tystiolaeth a dogfennau ategol at weithdrefnau craffu'r Senedd yn ddieithriad wedi bod yn seiliedig ar bersbectif y rhai sy'n destun craffu, yn hytrach na'r rhai sy'n gyfrifol am gyflawni'r swyddogaeth honno.

**102.** Mae hyd yr amser sydd ar gael ar gyfer craffu yn un peth, ond peth arall yw'r amser gwirioneddol y mae Gweinidog yn destun craffu ffurfiol. At hynny, nid dim ond cynulleidfaoedd ar gyfer Gweinidogion yw Seneddau. Mae'r gallu i gyflwyno gwelliannau i fil, fel y mae'n rhaid inni ei ddatgan dro ar ôl tro, yn arf allweddol wrth graffu oherwydd mae'n rhoi'r cyfle i Aelodau etholedig gyflwyno gwelliannau i brofi, herio a dylanwadu ar Weinidogion Cymru. Ein barn ni, a

---

<sup>92</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 10

fydd yn ddiau yn cael ei rhannu gan eraill, yw po fwyaf trylwyr yw'r craffu, y gorau yw'r ddeddfwriaeth.

**103.** Hoffem ddangos pam nad yw'r dull o fesur hyd yr amser mewn dyddiau yn defnyddiol wrth asesu effeithiolrwydd craffu, yn enwedig wrth gymharu hynt deddfwriaeth sylfaenol sydd ag amserlenni arfaethedig ar gyfer cymeradwyo rheoliadau. Mae adran 4(5) o'r Bil yn darparu, o dan y weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed', bod rhaid i reoliadau drwy benderfyniad gan y Senedd gael eu cymeradwyo o fewn 60 diwrnod neu pan fyddant yn peidio â chael effaith. Mewn cyferbyniad, cyflwynwyd Bil Etholiadau Cymru (Coronafeirws) ar 27 Ionawr 2021 a chafodd Gydsyniad Brenhinol ar 16 Mawrth 2021, sef cyfnod o 49 diwrnod (heb gynnwys ystyriaethau cyn-cyflwyno sy'n ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol). Mae'r ddau opsiwn yn para tua'r un faint o ddyddiau, ond mae'r opsiwn o ddefnyddio bil yn cynnig gwell cyfle i gynnal gwaith craffu manwl, gan gynnwys cyflwyno gwelliannau ar gyfer dadl, nag yw'r achos wrth ddefnyddio rheoliadau.

**104.** Rydym hefyd wedi clywed y Gweinidog yn dweud ei bod yn briodol defnyddio rheoliadau gan mai'r Senedd sydd â'r gair olaf. Fodd bynnag, fel y dywedodd yr Athro Lewis yn ei dystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid:

*"It may be objected that it does not matter that changes to the law will be made by Welsh Ministers, because to have full effect they must be approved by the Senedd, either before they are made, or in an emergency within 60 days.*

*That is factually correct, but the end point of that reasoning is that there is no need for any laws to be made by the Senedd, so long as the Senedd has power of approval over secondary legislation."*<sup>93</sup>

**105.** Nid yn unig y mae'r Bil yn gosod cynsail digroeso o ran egwyddorion deddfwriaethol, mae hefyd yn rhoi system ar waith ar gyfer gwneud cyfraith trethi a fyddai'n bodoli nid yn unig drwy gydol y Chweched Senedd ond o bosibl mewn Seneddau yn y dyfodol i'w defnyddio gan lywodraethau'r dyfodol. Yn ogystal, mae'n bosibl y bydd y dull a fabwysiedir yn rheswm i oedi ymhellach y broses o ddatblygu proses deddfwriaethol ar gyfer y gyllideb (h.y. Bil cyllid, y byddwn yn ei drafod isod). Mae hyn oherwydd y byddai bodolaeth y pŵer hwn ar y llyfr statud yn golygu y gellid dadlau, er enghraifft, bod gan Weinidogion Cymru eisoes yr arfau priodol i ymateb i ddigwyddiadau cyllidol ar lefel y DU o ran y trethi datganoledig. Mae hyn yn arbennig o wir pan gaiff ei ystyried ochr yn ochr â'r pwerau gwneud rheoliadau presennol ar gyfer pennu

<sup>93</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 9

cyfraddau a bandiau trethi yn Neddffau Trethi Cymru (y byddwn yn gwneud sylwadau pellach yn eu cylch isod).

**106.** Rydym yn cydnabod y gallai fod angen deddfu ar frys yn y dyfodol o dan rai o'r amgylchiadau a ragwelwyd wrth graffu ar y Bil. Fodd bynnag, fel yr ydym eisoes wedi'i awgrymu, nid yw hynny'n gwneud y dull gweithredu cyffredinol a ddilynir gan Lywodraeth Cymru yn un priodol.

**107.** Rydym yn nodi bod y Gweinidog wedi dweud<sup>94</sup> bod y Senedd eisoes wedi gosod cynsail mewn perthynas â defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' i roi pwerau i Weinidogion Cymru newid cyfraddau a bandiau trethi datganoledig. Fodd bynnag, ar yr adeg honno, yn ystod dyddiau cynnar datblygu a gweithredu Deddfau Trethi Cymru, nid oedd proses deddfwriaethol y gyllideb yn bodoli. O'r herwydd, efallai fod penderfyniad Senedd flaenorol i ddefnyddio rheoliadau i osod cyfraddau a bandiau treth yn gwbl briodol ar yr adeg honno. Nid yw'n dilyn y dylai'r Senedd hon barhau i gefnogi'r dull hwnnw, yn enwedig wrth i brofiad a defnydd o drethi datganoledig ddatblygu ac aeddfedu. Gallai mabwysiadu proses deddfwriaethol ar gyfer y gyllideb ganiatáu ar gyfer pennu cyfraddau a bandiau'n flynyddol (a newidiadau deddfwriaethol eraill sy'n ymwneud â threthi) mewn deddfwriaeth sylfaenol, yn unol â'r dull a ddefnyddir yn Nhŷ'r Cyffredin.

**108.** Nodwn y dystiolaeth gan ymarferwyr sydd wedi dweud bod deddfwriaeth sylfaenol yn briodol i ymdrin â newidiadau mewn cyfraith trethi o'r natur a gynigir gan Lywodraeth Cymru. Rydym yn rhannu'r safbwyntiau hynny. Rydym hefyd o'r farn y byddai'r gweithdrefnau presennol ar gyfer ymdrin â Biliau mewn modd cyflym, o'u diwygio'n briodol yn ôl yr angen, wedi bod yn well na Bil galluogi yn dirprwyo pŵer helaeth Harri'r VIII i Weinidogion Cymru i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol bresennol ar drethi a wnaed gan Seneddau blaenorol.

**109.** Yn ein barn ni, byddai wedi bod yn fwy buddiol cyflwyno pecyn o gynigion deddfwriaethol a oedd yn parchu egwyddorion seneddol ac yn cynrychioli arferion deddfu da. Byddai dull o'r fath dal wedi galluogi Llywodraeth Cymru i fynd gyflwyno a chyflawni ei hamcanion ariannol, ond mewn ffordd a oedd yn caniatáu i'r amcanion hynny fod yn destun craffu gan y Senedd ar y lefel yr ystyriwn ei bod yn briodol. Mae hyn yn arbennig o bwysig gan nad ydym wedi ein hargyhoeddi bod angen, ar hyn o bryd, yr holl ddibenion y gellir arfer y pŵer sydd yn y Bil ar eu cyfer (gweler y dystiolaeth a drafodir ym Mhennod 4).

**110.** Nodwn o ddogfen ymgynghori Llywodraeth Cymru ei bod wedi cydnabod y byddai'n bosibl i'r Senedd fabwysiadu proses Bil cyllid blynyddol (neu'n llai aml) i wneud newidiadau i

---

<sup>94</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 15

Ddeddfau Trethi Cymru, yn amodol ar ddatrys anawsterau penodol. Nodwn hefyd fod Llywodraeth Cymru yn cydnabod bod Bil diben arbennig (yn hytrach na Bil cyllid) wedi'i ddefnyddio yn Senedd y DU. Rydym yn cydnabod y gallai hyn olygu bod angen gweithdrefn newydd i Senedd Cymru, ond nid ydym yn ystyried y byddai hynny'n faich anorchfygol.

**111.** Wrth fynegi'r farn hon, rydym yn tynnu cymhariaeth â sut y gofynnodd Llywodraeth Cymru<sup>95</sup> i weithdrefn gael ei datblygu yn y Senedd, ac am Reol Sefydlog newydd i ddarparu ar gyfer cyflwyno a chraffu ar Filiau cydgrynhoi Llywodraeth Cymru. Wrth i waith fynd rhagddo ar y gweithdrefnau newydd hyn, dan arweiniad Pwyllgor Busnes y Senedd, cyflwynodd Llywodraeth Cymru ei Bil Deddfwriaeth (Cymru), sydd bellach wedi dod yn ddeddf, yn darparu'r sail gyfreithiol ar gyfer ymrwymiad Llywodraeth Cymru i gydgrynhoi cyfraith Cymru. Bu'r Pwyllgor a'n rhagflaenodd ynghlwm wrth y gwaith o ystyried y Rheol Sefydlog ddrafft, a'r Pwyllgor hwnnw oedd yn arwain y gwaith o graffu ar y Bil. Pe bai'r Gweinidog wedi dymuno defnyddio deddfwriaeth sylfaenol i wneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru, nid yn unig y mae'n amlwg yn bosibl datblygu gweithdrefnau'r Senedd sy'n cyd-fynd â deddfwriaeth o'r fath, ond mae enghraifft ddiweddar iawn hefyd o sut y gellir cyflawni hyn.

**112.** Credwn felly y dylai Llywodraeth Cymru fod wedi datblygu pecyn mwy strategol, cydlynol a hirdymor o fesurau deddfwriaethol i gyflawni ei chynigion a'i hamcanion mewn perthynas â threthi. Gallai hyn fod wedi cynnwys defnyddio deddfwriaeth sylfaenol i gyflawni'r newidiadau treth perthnasol sydd eu hangen fel mater o frys (fel Bil cyllid, boed yn flynyddol neu fel arall, neu Fil 'diben arbennig', yn amodol ar weithdrefn gyflym), efallai ynghyd â darpariaethau cyfatebol i Ddeddf 1968 a'r agweddau hynny ar y Bil presennol sydd hefyd yn ofynnol fel mater o frys.

**113.** Credwn hefyd fod y Gweinidog wedi bod yn rhy gyflym i ddiystyru dull tebyg i ddefnyddio Deddf 1968, a hynny dim ond gan nad oes Bil cyllid blynyddol ar hyn o bryd. Credwn y byddai wedi bod yn fuddiol ystyried dull gweithredu a fyddai wedi cynnwys cynnig gan y Senedd i gael effaith barhaol drwy ddefnyddio bil (a allai, yn ôl yr angen, fod yn destun gweithdrefn deddfwriaethol gyflym neu weithdrefn deddfwriaethol bwrpasol arall). Gellid bod wedi datblygu dull o'r fath i alluogi Llywodraeth Cymru i ymateb yn gyflym i ddigwyddiadau allanol a diogelu cyllid cyhoeddus, gan barchu ar yr un pryd oruchafiaeth deddfwriaethol y Senedd.

**Casgliad 2.** Y dull yr ydyn ni'n ei ffafrio yw y dylid, mewn egwyddor, ddefnyddio deddfwriaeth sylfaenol i ddiwygio Deddfau Trethi Cymru.

<sup>95</sup> Llythyr gan y Cwnsler Cyffredinol ar y pryd at y Llywydd, 12 Rhagfyr 2016

**114.** Dywedodd y Gweinidog wrthym nad yw'r amser yn iawn ar gyfer Bil cyllid. Fodd bynnag, rydym yn pryderu bod y farn hon yn cael ei hailadrodd yn aml heb unrhyw feddwl pryd y byddai'r amser yn iawn ar gyfer Bil cyllid. Yn ein barn ni, mae angen cychwyn dadl am yr oruchwyliaeth ddemocrataidd o bwerau trethu, ac yn benodol a yw'n dal i fod yn briodol i Weinidogion Cymru gael y pŵer i wneud penderfyniadau mor sylweddol ynghylch trethiant drwy reoliadau.

**115.** Credwn felly y dylai Llywodraeth Cymru fyfyrion ar sut y gellid cyflawni ei hamcanion drwy ddefnyddio deddfwriaeth sylfaenol, gyda'r bwriad o gyflwyno pecyn mwy cydlynol o fesurau er mwyn gosod sylfaen fwy cadarn i'r oruchwyliaeth ddemocrataidd o'r broses o wneud cyfraith trethi.

**116.** Rydym yn nodi awgrym swyddog y Gweinidog y byddai cynnwys unrhyw gymal machlud yn golygu y byddai unrhyw reoliadau a fyddai'n cael eu gwneud o ganlyniad i'r Bil yn diflannu unwaith y byddai'r pŵer galluogi yn dod i ben. Fodd bynnag, gellid osgoi'r fath sefyllfa drwy ddrafftio darpariaeth fachlud sy'n goresgyn y mater hwnnw.

**117.** Yn ein barn ni, dylai'r Gweinidog adolygu'r Bil o fewn dwy flynedd iddo gael Cydsyniad Brenhinol er mwyn pennu pa mor effeithiol y bu o ran cyflawni ei amcanion.

**Argymhelliad 1.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i'w gwneud yn ofynnol cynnal adolygiad statudol o'r pŵer gwneud rheoliadau yn y Bil o fewn dwy flynedd i'r adeg pan roddir Cydsyniad Brenhinol. Dylai'r adolygiad gynnwys asesiad o'r graddau y mae'r pŵer a roddir i Weinidogion Cymru i wneud rheoliadau wedi'i ddefnyddio.

**Argymhelliad 2.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gynnwys darpariaeth fachlud briodol fel na chaniateir i unrhyw reoliadau newydd gael eu gwneud o dan y pŵer yn adran 1 ar ôl mis Gorffennaf 2027. Bydd hyn yn rhoi digon o amser i Lywodraeth Cymru ddatblygu dulliau mwy priodol o ddeddfu mewn perthynas â threthi datganoledig gan ddefnyddio deddfwriaeth sylfaenol.

**118.** Hoffem wneud sylwadau ar ddau fater arall.

**119.** Yn y deunyddiau sy'n cyd-fynd â'r Bil, cyfeirir at Lywodraeth Cymru yn cymryd camau ar sail ei barn ar yr hyn a fwriadwyd gan y Senedd wrth ddeddfu.<sup>96</sup> Yn syml, nid yw hyn yn briodol.

---

<sup>96</sup> Gweler er enghraifft, Llywodraeth Cymru, Datganiad polisi mewn perthynas ag arfer y pŵer i wneud deddfwriaeth ôl-weithredol yn Neddf Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) 20XX, Rhagfyr 2021, paragraff 2.2; Memorandwm Esboniadol, paragraff 8.27

---



Wrth gwrs, gall y Gweinidog gynnig newidiadau i'r gyfraith ond mater i'r llysoedd yw dehongli deddfwriaeth mewn achos o anghydfod.

**120.** Pan gafodd ei herio ar y pwynt hwn yn y Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog:

*"So, I think this might be an area where we could look to the wording in the draft policy statement, to potentially review and clarify. The intention of the statement wasn't to substitute the Government's view of what the law was intended to be with that of the courts', because interpretation of the law can only be carried out by the courts. I know that you'll be familiar with Professor Lewis's article where he says, once a court or tribunal has made a decision, then that is the law. So, I think a better explanation of the example might be if an element of the Welsh tax Acts is found to be unlawful by a court or tribunal, then Welsh Ministers may decide to amend the Welsh tax Acts to avoid further challenges to the interpretation of that legislation."*<sup>97</sup>

**121.** Mae'r Pwyllgor yn croesawu eglurhad y Gweinidog ar y mater hwn ond roedd yn siomedig i nodi, yn llythyr dilynol y Gweinidog at y Pwyllgor, y cyfeiriwyd eto at faterion a oedd yn groes i fwriad y Senedd yng nghyd-destun defnydd posibl y Gweinidog o'r pŵer a gynigir yn y Bil hwn.<sup>98</sup>

**122.** Rydym yn nodi bod y Gweinidog yn datgan yn y Memorandwm Esboniadol:

*"Mae'r darpariaethau a gynhwysir yn y Bil yn cyd-fynd â'r egwyddorion a nodwyd yn yr ymgynghoriad a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2020. Mae'r cynigion penodol wedi'u mireinio ymhellach wedyn (...) Mae'r newidiadau hyn wedi'u rhannu a cheisiwyd arbenigedd a mewnbwn oddi wrth gyrff allweddol sy'n cynrychioli trethi a chyfrifyddiaeth. O gofio lefel yr ymatebion i'r ymgynghoriad a hyd y ddeddfwriaeth, bernid ei bod yn fwy priodol ac effeithlon rhannu a gwahodd sylwadau ar y ddeddfwriaeth oddi wrth randdeiliaid allweddol yn hytrach na chyhoeddi Bil drafft fel rhan o ymgynghoriad llawn."*<sup>99</sup>

**123.** Fodd bynnag, credwn y byddai ymgynghori ar Fil drafft wedi bod yn ddull synhwyrol ar gyfer bil o'r fath arwyddocâd a phwysigrwydd cyfansoddiadol.

<sup>97</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [52]

<sup>98</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 60

<sup>99</sup> Memorandwm Esboniadol, paragraff 4.14

## 4. Sylwadau penodol ar adrannau penodol a'r pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth

### Cyflwyniad

**124.** Mae'r Bil yn cynnwys wyth adran sy'n canolbwyntio'n bennaf ar bŵer i wneud rheoliadau o dan adran 1.

**125.** Mae'r datganiad o fwriad y polisi ar gyfer is-ddeddfwriaeth yn ategu pennod 5 o'r Memorandwm Esboniadol, ac ar dudalen 2 mae'r Gweinidog yn datgan "mae'n rhoi syniad o'r bwriad polisi presennol" i'r rheoliadau gael eu gwneud gan Weinidogion Cymru o dan y Bil.<sup>100</sup>

### Adran 1 – Pŵer i addasu Deddfau Trethi Cymru etc.

**126.** Mae adran 1 yn darparu y caiff Gweinidogion Cymru, drwy reoliadau, addasu unrhyw un o Ddeddfau Trethi Cymru a rheoliadau a wneir o dan y Deddfau hynny os ydynt yn ystyried bod addasiadau'n "angenrheidiol neu'n briodol" at unrhyw un o'r pedwar diben a ganlyn:

- sicrhau na chodir y Dreth Gwarediadau Tirlenwi na'r Dreth Trafodiadau Tir lle byddai gwneud hynny yn anghydnaws ag unrhyw rwymedigaethau rhyngwladol (adran 1(1)(a));
- diogelu rhag osgoi trethi mewn perthynas â'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi a'r Dreth Trafodiadau Tir (adran 1(1)(b));
- ymateb i newidiadau i drethi rhagflaenol (treth dir y dreth stamp a'r dreth dirlenwi, a ddisodlwyd yng Nghymru gan y Dreth Gwarediadau Tirlenwi a'r Dreth Trafodiadau Tir) sy'n effeithio, neu a allai effeithio, ar y symiau a delir i Gronfa Gyfunol Cymru o dan adran 118(1) o Ddeddf 2006 (adran 1(1)(c));
- ymateb i benderfyniad llys neu dribiwnlys sy'n effeithio, neu a allai effeithio, ar weithrediad unrhyw un o Ddeddfau Trethi Cymru neu reoliadau a wneir oddi tanynt (adran 1(1)(d)).

**127.** Yn y datganiad o fwriad y polisi, mae'r Gweinidog yn egluro bod adran 1 "yn galluogi Gweinidogion Cymru i ymateb trwy reoliadau i nifer o amgylchiadau allanol sy'n effeithio ar

---

<sup>100</sup> Llywodraeth Cymru, Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) ("y Bil"): Bwriad y polisi ar gyfer gwneud is-ddeddfwriaeth o dan y Bil hwn, Rhagfyr 2021, tudalen 2

drethi datganoledig Cymru" a bod y pedwar prawf diben wedi'u bwriadu i "gyfyngu ar y defnydd o'r pŵer".<sup>101</sup>

**128.** Mae'r Gweinidog yn datgan yn y Memorandwm Esboniadol:

*"Ni fydd y pŵer i wneud rheoliadau yn cael ei ddefnyddio i gyflawni newidiadau polisi arferol i'r trethi datganoledig. Ar gyfer newidiadau o'r fath, bydd Llywodraeth Cymru'n defnyddio pwerau sydd eisoes yn bodoli yn Neddfau Trethi Cymru neu, lle bo angen, yn cyflwyno deddfwriaeth sylfaenol. Mae'n amlwg mai po fwyaf sylweddol yw'r newid, mwyaf yn y byd yw'r angen i wneud y newidiadau hynny mewn ymgynghoriad â dinasyddion Cymru a grwpiau rhanddeiliaid sydd â buddiant, ac ym mhob achos gyda chraffu priodol gan y Senedd."*<sup>102</sup>

### **Prawf 'angenrheidiol neu briodol'**

**129.** Mewn gohebiaeth â'r Pwyllgor, esboniodd y Gweinidog ei bod yn ystyried bod y geiriad "angenrheidiol neu briodol" yn adran 1 o'r Bil yn gosod "rhwystrau digonol ar y defnydd o'r pŵer, a'i fod hefyd yn caniatáu rhywfaint o hyblygrwydd". Esboniodd y Gweinidog:

*"It is my view that the term 'necessary' sets a high bar, with the courts giving it a meaning including a degree of compulsion. Case law has determined that 'something is necessary not if it is useful, reasonable or desirable but only if there is a pressing need for it'.*

*This will cover a scenario where the Welsh Ministers consider it necessary to exercise the regulation making power (a high bar) or where they consider it appropriate to do so (where it is suitable or proper in the individual circumstances).*

*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.*

*There may be times that the making of a change would be appropriate, such as if a change was desirable following the making of a first set of regulations*

<sup>101</sup> Llywodraeth Cymru, Bil Deddfau Trethi Cymru etc. Bil (Pŵer i Addasu) ("y Bil"): Bwriad y polisi ar gyfer gwneud is-ddeddfwriaeth o dan y Bil hwn, Rhagfyr 2021, tudalen 3

<sup>102</sup> Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.3

*to, for example, remove a class of taxpayer unintentionally captured within the changes or where the scrutiny indicates that changes are wanted. Such changes may not be 'necessary' but they will, if the Welsh Ministers want to make them, be 'appropriate'. A further example would be if the Welsh Ministers wanted to make a change to provide a reduction in tax following changes to SDLT – again, such a change may not be 'necessary' but may certainly be considered 'appropriate' to confer an equal benefit to taxpayers or to protect the tax base.”<sup>103</sup>*

### **Cydnawsedd â diben rhwymedigaethau rhyngwladol o dan adran 1(1)(a)**

**130.** Teimlai Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr fod yr angen i “gydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol yn debygol o fod yn ddigwyddiad prin a bod yr effaith ar drethdalwyr Cymru yn debygol o fod yn gyfyngedig iawn”.<sup>104</sup> Nid oedd ychwaith wedi'i argyhoeddi gan briodoldeb y pŵer arfaethedig o ystyried y trethi datganoledig presennol y byddai'n gymwys iddynt, ond nododd ei bod yn bosibl y gallai hyn newid yn y dyfodol os caiff trethi eraill eu datganoli i Gymru.<sup>105</sup>

**131.** Pan ofynnwyd i'r Gweinidog am y pwynt hwn, teimlai'r Gweinidog fod cyfiawnhad dros gynnwys y pŵer mewn cysylltiad â rhwymedigaethau rhyngwladol gan fod trethi datganoledig Cymru yn rhan o nifer fach o drethi sydd, mewn gwirionedd, yn gweithredu yn amgylchedd y DU.<sup>106</sup>

**132.** Dywedodd y Gweinidog wrthym:

*“For non-compliance with any international obligations it is right that we are prepared for changes to be made – and if such a non-compliance were identified then Welsh Ministers may feel it necessary to introduce a change at pace using the made affirmative procedure and with retrospective effect. Failure to comply could have reputational risks for the Welsh Government and reflect on Wales more generally, impacting on potential inward investment. Failure may also oblige some taxpayers to file their returns in a manner that is contrary to the international obligations, necessitating amendments at a later date when compliance with the international*

---

<sup>103</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 47-51

<sup>104</sup> Y Pwyllgor Cyllid, *Tystiolaeth Ysgrifenedig: WTA 05 Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr*, paragraff 26

<sup>105</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [109]

<sup>106</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 16 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [46]

---

*obligation is reflected in our law (assuming the change is made with retrospective effect)."*<sup>107</sup>

**133.** Cytunodd y Gweinidog hwyrach nad yw'n amlwg sut y gallai rhwymedigaethau rhyngwladol effeithio ar ein trethi datganoledig, ond rhoddodd rai enghreifftiau posibl.<sup>108</sup>

**134.** Daeth y Gweinidog i'r casgliad ei bod yn ei hystyried yn well gallu dweud bod deddfwriaeth Cymru yn cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol, yn hytrach nag y bydd deddfwriaeth Cymru yn cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol.<sup>109</sup>

### **Diogelu rhag diben osgoi trethi o dan adran 1(1)(b)**

**135.** Nid yw "osgoi trethi" wedi'i ddiffinio yn y Bil, ond mae wedi bod yn destun trafodaeth mewn tystiolaeth a roddwyd i'r Pwyllgor Cyllid, gyda safbwyntiau amrywiol yn cael eu mynegi am yr ymarferoldeb a'r angen i gynnwys diffiniad, neu o leiaf roi ystyr eang i'r ymadrodd.<sup>110</sup>

**136.** Nododd yr Athro Lewis fod Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 eisoes yn cynnwys rheol gyffredinol eang ar atal osgoi talu trethi, gan nodi bod y math hwn o reol eang yn ei gwneud yn anoddach i drethdalwyr osgoi talu trethi drwy ddod o hyd i fylchau yn y gyfraith. Soniodd hefyd fod y gwaith o ddrafftio'r Bil yn llawer ehangach na dim ond darpariaeth i gau'r bylchau, a'i fod yn galluogi unrhyw ddiwygiadau i gael eu gwneud i amddiffyn rhag i bobl allu osgoi talu trethi. Cyfeiriodd yr Athro Lewis at sut y gellid defnyddio'r pŵer i wrthdroi'r baich profi o dan Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 a'i gwneud yn ofynnol i'r trethdalwr yn hytrach nag ACC ddangos nad yw trefniant yn un artiffisial.<sup>111</sup> Teimlai y gellid dadlau y dylai'r math hwn o newid gael ei wneud ar lawr y Senedd ac nid drwy reoliadau<sup>112</sup>, ac argymhellodd y dylai'r Bil ddiffinio'n fwy cul y mathau o newid y gellir eu gwneud o dan y diben gwrthweithio osgoi trethi.<sup>113</sup>

<sup>107</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 27

<sup>108</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 53-54

<sup>109</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 55

<sup>110</sup> Er enghraifft, y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 03 Y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant (CIOT) a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel (LITRG), paragraff 3.2; y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth Ysgrifenedig: WTA 06 Dr Sara Closs-Davies, Prifysgol Bangor, tudalen 2; Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [39–42 a 133],

<sup>111</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 5

<sup>112</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [69]

<sup>113</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 9

**137.** Nododd ACC fod y GAAR yn Neddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 yn arf effeithiol<sup>114</sup> wrth gefnogi ei weithgareddau i wrthweithio osgoi treth:

*"We believe the GAAR is an effective deterrent at present. As I say, 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."*<sup>115</sup>

**138.** Pan ofynnwyd iddo a yw ACC wedi dod ar draws unrhyw sefyllfaoedd penodol lle byddai defnyddio'r pwerau a gynigir yn y Bil i ddiogelu rhag osgoi trethi (mewn perthynas â'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi a'r Dreth Trafodiadau Tir) wedi bod o fudd i ACC neu drethdalwyr Cymru, nododd ACC nad yw'r sefyllfa hon wedi codi eto.<sup>116</sup>

**139.** Er bod y Gweinidog yn cytuno ag asesiad ACC bod y GAAR yn fesur ataliol effeithiol, esboniodd pam ei bod yn credu bod angen y pwerau ychwanegol:

*"Rwyf hefyd yn cydnabod bod y ddeddfwriaeth hon yn dal yn gymharol newydd. Rwy'n cymryd y risg o osgoi trethi o ddifrif ac ni ddylid anwybyddu'r posibilrwydd y bydd amgylchiadau'n newid yn y dyfodol. Er enghraifft, gellir gwneud newidiadau i'r trethi datganoledig presennol, ac, wrth gwrs, gellir creu trethi datganoledig newydd. Efallai y bydd pethau'n codi sy'n ei gwneud yn ofynnol inni weithredu'n gyflym iawn. Mae'r Bil hwn yn cynnig cyfle i gryfhau ymhellach y defnydd o'r pwerau hyn sydd eisoes yn effeithiol ac rwy'n credu y dylid croesawu hynny."*<sup>117</sup>

**140.** Gofynasom i'r Gweinidog pam nad oedd diffiniad o osgoi trethi wedi'i gynnwys yn y Bil. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

*"Cynllunio artiffisial neu ddyfeisiedig (weithiau yn seiliedig ar ddarllenid 'newydd' o'r ddeddfwriaeth) yw osgoi trethi sy'n sicrhau canlyniad nad oedd y*

---

<sup>114</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [239]

<sup>115</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [237]

<sup>116</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [242]

<sup>117</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 74

*Senedd yn ei fwriadu. Tra mae cynllunio trethi, yn unol â bwriad y darpariaethau, yn ymateb cwbl resymol i'r ddeddfwriaeth honno. (...)*

*Mae'r ddarpariaeth yn cyfeirio at "amddiffyn rhag osgoi trethi" a defnyddir diffiniad yr un mor eang yn adran 12 o'r Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi i ddisgrifio prif swyddogaethau Awdurdod Cyllid Cymru (ACC) mewn perthynas ag osgoi trethi. Mae Gweinidogion Cymru ac ACC yn ceisio mynd i'r afael â'r un peth yma o ran osgoi trethi, ac felly mae'n briodol disgrifio hyn yn yr un modd.*

*Bydd y diffiniad yn y Rheol Gyffredinol yn Erbyn Osgoi Trethi (GAAR) yn berthnasol, yn gyffredinol, i fynd i'r afael â threfniadau artiffisial sy'n creu mantais dreth nad oedd y Senedd yn ei bwriadu wrth weithredu'r ddeddfwriaeth berthnasol. Nid yw GAAR wedi cael ei phrofi eto yn y llysoedd ac felly mae'n bosibl bod trefniadau osgoi a allai fod y tu allan i'r diffiniad hwn ond y byddai angen inni ymateb yn gyflym iddynt. Byddai cysoni'r diffiniad yn y Bil â'r diffiniad yn GAAR yn cynyddu'r risg i gyllid Cymru a thegwch i bob trethdalwr. Mae hynny oherwydd efallai nad ymwneir â GAAR a byddai gallu cyfyngedig i ymateb yn gyflym i gau'r bwlch.*

*Er fy mod yn cydnabod y gallai diffiniad manwl o'r hyn yw gweithgarwch osgoi fod yn ddeniadol, nid yw'n bosibl darparu'r sicrwydd hwnnw. Os caiff ei ddiffinio'n rhy gul, mae perygl y gallai Gweinidogion Cymru ganfod bod y gallu i wneud rheoliadau yn rhy gyfyngedig. Hefyd, gallai'r rheini sy'n ceisio plygu'r rheolau strwythuro eu materion mewn ffordd a fyddai ychydig y tu allan i ddiffiniad culach, ond a fyddai'n dal i sicrhau canlyniad treth sy'n groes i fwriad y Senedd wrth basio'r ddeddfwriaeth wreiddiol."<sup>118</sup>*

**141.** Ymatebodd y Gweinidog hefyd i bryderon yr Athro Lewis y gallai'r pŵer yn y Bil gael ei ddefnyddio i ddiwygio'r darpariaethau gwrthweithio osgoi presennol yn Neddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 i droi'r baich profi ben i waered a'i gwneud yn ofynnol i drethdalwyr ddangos nad yw trefniadau osgoi yn rhai artiffisial, yn lle bod y baich ar ACC fel sy'n ofynnol gan y gyfraith ar hyn o bryd. Dywedodd y Gweinidog:

*"Mae'n gywir y gallai Gweinidogion Cymru ddefnyddio'r pŵer yn y Bil hwn yn dechnegol i ddiwygio elfennau o GAAR. Fodd bynnag, byddai angen i newidiadau o'r fath basio'r prawf 'angenrheidiol' neu 'briodol' o hyd a bod*

---

<sup>118</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 56 a 58-60



*mewn ymateb i ddigwyddiad allanol. Yn ogystal, yn achos rheoliadau o dan y weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed', byddai angen iddynt fod yn angenrheidiol oherwydd brys.*

*Mae'n 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. Yn yr achosion hynny, gallai'r ymateb gynnwys newid deddfwriaethol gan ddefnyddio'r pŵer newydd, ond byddai hynny'n fwyaf tebygol o fod yn ddiwygiad i ddarpariaethau'r Dreth Trafodiadau Tir (LTT) neu ddarpariaethau'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi (LDT) eu hunain – gan gau 'bwlch' canfyddedig neu sicrhau bod y dehongliad yn gwbl eglur. Yn yr un modd, mae'n ymddangos yn annhebygol y byddai angen diwygio'r darpariaethau GAAR eu hunain o ganlyniad i newidiadau i gyllideb y DU.*

*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 dehongliad o'r darpariaethau GAAR a newidodd 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 werth cofio hefyd, wrth gwrs, mai dim ond os bydd y Senedd yn cymeradwyo'r rheoliadau y bydd y newidiadau a wneir yn dod i rym neu'n cael effaith barhaol. Ar hyn o bryd, rwy'n agored i ystyried a fyddai'n briodol cael cyfyngiadau ychwanegol o ran y gallu i wneud newidiadau i GAAR ac rwy'n edrych ymlaen at weld argymhellion y Pwyllgorau. Fodd bynnag, dylai'r Aelodau fod yn ymwybodol, os bydd penderfyniad llys yn dyfarnu bod GAAR yn aneffeithiol, na fydd y llwybr ystwyth a hyblyg i wneud y newidiadau angenrheidiol ar gael o ganlyniad i ddiwygiad o'r fath. Yn ogystal, yng Nghymru gallem gael cyfnod heb GAAR effeithiol i ddiogelu ein sylfaen drethu.”<sup>119</sup>*

---

<sup>119</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 63-65 a 67



**142.** Gwnaethom ofyn hefyd i'r Gweinidog a oes unrhyw ddiffygion ym mhwerau presennol ACC a fyddai'n gofyn am bŵer pellach i dynhau darpariaethau gwrthweithio osgoi trethi presennol. Wrth ymateb, dywedodd y Gweinidog:

*"Nid yw Llywodraeth Cymru ac ACC yn ymwybodol ar hyn o bryd o unrhyw newidiadau y gallai fod eu hangen i'r trethi datganoledig er mwyn atal unrhyw weithgarwch osgoi. Ar gyfer y ddwy dreth ddatganoledig, yn anffodus, mae perygl bob amser y bydd gweithgarwch osgoi unigol neu dorfol y bydd Llywodraeth Cymru ac ACC am ei atal ar unwaith. Gallai hyn fod oherwydd bod bwlch yn y ddeddfwriaeth sy'n hwyluso'r gweithgarwch osgoi, neu, yn seiliedig ar brofiad y DU, oherwydd bod angen eglurder ar y ddeddfwriaeth i'w gwneud yn glir bod y gyfraith yn gweithredu mewn modd nad yw'n caniatáu'r gweithgarwch osgoi. (...)*

*Felly, nid bwriad cyflwyno'r pŵer newydd hwn yw mynd i'r afael â diffygion neu 'fylchau' canfyddedig presennol yn y ddeddfwriaeth trethi datganoledig, ond yn hytrach darparu offeryn ychwanegol i ddiogelu refeniw rhag ymosodiadau annisgwyl yn y dyfodol.*

*Yn ogystal, mae'n werth cofio bod yr offerynnau sydd ar gael i ACC yn ei alluogi i wrthweithio achosion o osgoi trethi pan fo'r trethdalwr eisoes wedi ceisio mantais dreth. Bydd y pŵer newydd a gyflwynir gan y Bil hwn yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud newidiadau deddfwriaethol i gau cyfleoedd i osgoi cyn i drethdalwyr geisio hawlio mantais o'r fath."<sup>120</sup>*

### **Ymateb i'r newid i ddiben trethi rhagflaenol y DU o dan adran 1(1)(c)**

**143.** Mae'r Gweinidog yn esbonio yn y Memorandwm Esboniadol y gallai fod angen i Weinidogion Cymru ddiwygio Deddfau Trethi Cymru "pe bai llywodraeth y DU yn cyflwyno newid i dreth ragflaenol ar fyr rybudd a gaiff effaith ar unwaith, a allai fod â goblygiadau i fusnesau, y farchnad eiddo, yr amgylchedd ac a allai gael effaith gyllidebol uniongyrchol hefyd ar yr adnoddau sydd ar gael i Lywodraeth Cymru drwy'r broses o addasu'r grant bloc."<sup>121</sup>

**144.** Roedd y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth a Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr yn cytuno â'r angen am bwerau yn ymwneud â'r diben hwn. Dywedodd y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth:

<sup>120</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 69 a 71-72

<sup>121</sup> Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.5

*"(...) given the changes that are made to stamp duty land tax and a regime around that, we feel it is important that there are tools for Welsh Government to ensure that they can make those changes in response."*<sup>122</sup>

**145.** Teimlai Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr fod Llywodraeth Cymru yn ymwybodol o lawer o'r newidiadau ar lefel y DU mewn perthynas â Threth Dir y Dreth Stamp, sy'n peri problem o ran gweithredu'r Dreth Trafodiadau Tir.<sup>123</sup>

**146.** Cydnabu'r Athro Lewis yr angen am fecanwaith sy'n galluogi gweithredu cyflym mewn ymateb i gamau gan Lywodraeth y DU ar drethi rhagflaenol, gan nodi ei bod yn gwneud synnwyr i'r newid gael effaith o'r un dyddiad â'r newid yn y DU, ac os yw'r dyddiad hwnnw yn y gorffennol y dylai'r ddeddfwriaeth fod yn ôl-weithredol yn yr un modd.<sup>124</sup>

**147.** Mewn gohebiaeth at y Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog:

*"Mae'r Bil hwn yn ceisio dod o hyd i'r ateb deddfwriaethol priodol ar gyfer y sefyllfa bresennol ar ein taith ddatganoli. Mae'r berthynas rhwng y refeniw sydd ar gael i Lywodraeth Cymru o'n trethi datganoledig ac effaith newidiadau Llywodraeth y DU i'r trethi rhagflaenol ar ein cyllideb yn berthnasol iawn yn hyn o beth. Dim ond yn ddiweddar y mae'r berthynas honno wedi codi. Mae'n werth cofio mai newid cyfansoddiadol cymharol ddiweddar yw datganoli ei hun, gyda'n trethi datganoledig yn dechrau gweithredu bedair blynedd yn ôl yn unig (ac yn yr Alban saith mlynedd yn ôl yn unig)."*<sup>125</sup>

### **Ymateb i'r diben penderfyniad llys neu dribiwnlys o dan adran 1(1)(d)**

**148.** Nododd yr Athro Lewis, fel yn achos y diben gwrthweithio osgoi trethi, fod hon yn ddarpariaeth eang iawn, sy'n caniatáu i Weinidogion Cymru newid Deddfau Trethi Cymru mewn ymateb i her allanol i'r ffordd y maent yn gweithredu. 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."*<sup>126</sup>

---

<sup>122</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [94]

<sup>123</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [96]

<sup>124</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth Ysgrifenedig WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 6

<sup>125</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 29

<sup>126</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth Ysgrifenedig WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 7

**149.** Nododd yr Athro Lewis hefyd, unwaith yn rhagor fel yn achos y ddarpariaeth gwrthweithio osgoi trethi, nad yw drafftio'r Bil yn adlewyrchu'r dull a nodir yn y Memorandwm Esboniadol (sy'n datgan na fydd y pŵer gwneud rheoliadau yn cael ei ddefnyddio i gyflawni newidiadau polisi arferol i drethi datganoledig Cymru<sup>127</sup>). Meddai:

*"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."*<sup>128</sup>

**150.** Roedd Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig hefyd yn meddwl bod y diben yn eang iawn, a'i fod bron yn ffordd o gwmpasu popeth sy'n digwydd yn y maes penodol hwn.<sup>129</sup>

**151.** Pan holwyd y Gweinidog ynghylch ehangder y pŵer, dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor Cyllid:

*"I think the provision is deliberately broad to capture all eventualities, because we can't predict at this point the future scenarios where the provision might be used"*.<sup>130</sup>

**152.** Fe wnaeth swyddog a ddaeth i'r cyfarfod gyda'r Gweinidog gadarnhau'r safbwynt hwn, gan ddweud bod natur eang drafftio'r ddarpariaeth hon yn fwriadol, gan ychwanegu na all Llywodraeth Cymru ragweld pa senarios yn y dyfodol a fydd yn codi y gallai ofyn am ddefnyddio'r pŵer hwn, a daeth i'r casgliad nad oedd y Llywodraeth eisiau gosod cwmplas y Bil yn rhy gyfyng.<sup>131</sup>

**153.** Mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid, dywedodd Awdurdod Cyllid Cymru, mewn perthynas â gweithredu'r gyfundrefn dreth ddatganoledig, na fu angen iddo ymateb i benderfyniad tribiwnlysoedd hyd yn hyn.<sup>132</sup>

**154.** Pan ofynnwyd iddi ymateb i'r ffaith nad oedd ACC wedi gorfod ymateb i benderfyniad tribiwnlys eto, dywedodd y Gweinidog:

---

<sup>127</sup> Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.3

<sup>128</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth Ysgrifenedig WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 7

<sup>129</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [137, 139]

<sup>130</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 16 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [93]

<sup>131</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 16 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [94]

<sup>132</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [263]

*"Nid yw ACC eto wedi nodi mater a fydd yn gofyn am newid deddfwriaethol mewn perthynas â phenderfyniad tribiwnlys neu lys uwch (...) Mae'n werth pwysleisio hefyd fod gan CThEM hanes llwyddiannus iawn o ennill achosion SDLT; mae newid deddfwriaethol yn fwy tebygol o fod yn angenrheidiol pan fydd colled. (...)*

*Fel gyda'm hymateb cynharach mewn perthynas ag amddiffyn rhag osgoi trethi, nid oes ymateb deddfwriaethol angenrheidiol wedi'i nodi ar hyn o bryd mewn ymateb i benderfyniad tribiwnlys neu lys uwch. Mae'r prawf diben hwn wedi'i gynnwys i sicrhau, pan wneir penderfyniad o'r fath, y gall Gweinidogion Cymru ymateb mewn modd ystwyth (gweler, er enghraifft, Atodiad 1 sy'n nodi rhai o'r penderfyniadau llys a olygodd bod angen, neu y gallai fod angen, newid deddfwriaethol (ac efallai'n ôl-weithredol))."<sup>133</sup>*

## **Rheoliadau sy'n addasu darpariaethau yn Neddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016**

**155.** Mae adran 1 yn darparu y caiff Gweinidogion Cymru addasu drwy reoliadau unrhyw ddarpariaethau yn Neddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016, ac eithrio Rhan 2 o'r Ddeddf honno, fel y darperir gan adran 2(3)(a) o'r Bil. Mewn ymateb i gais gan y Pwyllgor i egluro o dan ba amgylchiadau y byddai'r pŵer hwn yn cael ei ddefnyddio, dywedodd y Gweinidog:

*"Nid yw'n ymarferol ar hyn o bryd rhag-weld pob amgylchiad posibl yn y dyfodol a allai arwain at ddiwygiad i Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 (TCMA), ond rwyf wedi bod yn ofalus i eithrio unrhyw ddiwygiad posibl i weithrediad Awdurdod Cyllid Cymru yn Rhan 2, gan fod hynny'n rhywbeth y dylid ei gadw, yn gwbl briodol, i ddeddfwriaeth sylfaenol. Mae Rhan 2 o TCMA yn nodi sefydlu, aelodaeth a gweithrediad Awdurdod Cyllid Cymru.*

*Mae'r Nodiadau Esboniadol i'r Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi yn nodi diben pob Rhan o'r Ddeddf ac rwyf yn amgáu dolen i'r ddogfen honno er hwylustod i'r Pwyllgor. Pe bai amgylchiadau penodol yn codi, dylwn ailadrodd yma na fyddai newid deddfwriaethol yn bosibl ond pe bai un o'r pedwar prawf diben yn cael ei sbarduno."<sup>134</sup>*

---

<sup>133</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 75 a 79

<sup>134</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 39-40

---

## Adran 2 – Rheoliadau o dan adran 1: atodol

**156.** Mae adran 2 yn ategu'r darpariaethau yn adran 1 ac yn darparu rhestr (nad yw'n hollgynhwysol) o'r mathau o ddefnydd a ganiateir o'r pŵer gwneud rheoliadau yn adran 1.

**157.** Mae adran 2(1) yn darparu y caiff rheoliadau a wneir o dan adran 1 osod lefel Treth Gwarediadau Tirlenwi neu'r Dreth Trafodiadau Tir, gosod neu estyn atebolrwydd i gosb ac yn benodol ganiatáu gwneud rheoliadau sy'n cael effaith ôl-weithredol (ar yr amod nad yw'r ddarpariaeth berthnasol yn gosod nac yn ymestyn atebolrwydd i gosb yn ôl-weithredol).

**158.** Mae darpariaethau yn adran 2(3) yn eithrio rheoliadau a wneir o dan y Ddeddf Treth Gwarediadau Tirlenwi a'r Ddeddf Treth Trafodiadau Tir sy'n pennu cyfraddau a'r bandiau treth rhag cael eu haddasu gan reoliadau a wneir o dan adran 1.

### Rheoliadau sy'n gosod neu'n ymestyn atebolrwydd i gosb o dan adran 2(1)(b)

**159.** Nododd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru:

*"[a power to make or extend a penalty] should only be made by way of primary legislation though a Finance Bill type process."*<sup>135</sup>

**160.** Dywedodd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr hefyd:

*"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 we've already (...) got the 2016 Act (...) 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."*<sup>136</sup>

**161.** Nododd Syr Paul Silk hefyd y bydd gan Weinidogion Cymru y pŵer i wneud rheoliadau sy'n gosod y Dreth Gwarediadau Tirlenwi neu'r Dreth Trafodiadau Tir, neu sy'n addasu neu'n gosod cosbau, a fyddai fel arfer yn cael eu gwneud mewn deddfwriaeth sylfaenol.<sup>137</sup>

**162.** Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor Cyllid fod mesurau diogelu ar waith yn ymwneud â chosbau. Dywedodd:

---

<sup>135</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 05 Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr, paragraff 27

<sup>136</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [170]

<sup>137</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 02 Paul Silk, paragraff 9

*"(...) 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."*<sup>138</sup>

**163.** Gwnaethom ofyn i'r Gweinidog ym mha amgylchiadau y byddai'n rhagweld angen dybryd i wneud rheoliadau sy'n gosod cosbau newydd, neu'n rhychwantu cosbau presennol. Dywedodd:

*"Rhagwelir y gallai penderfyniadau llys, er enghraifft, effeithio ar y broses o ddehongli darpariaethau cosb, neu'r broses o gymhwyso cosbau, mewn ffordd a fyddai'n eu gwneud yn llai effeithiol neu'n arwain at ganlyniadau anfwriadol. Yn hynny o beth, rwy'n credu ei bod yn ddoeth cadw'r gallu i wneud newidiadau i'r darpariaethau cosb hynny'n gyflym os bydd angen. Fodd bynnag, rwy'n cydnabod bod newidiadau i gyfundrefnau cosb yn gymharol brin. Yn ogystal, er mwyn i'r pŵer yn y Bil hwn gaeleiddfyddio fel hyn, byddai angen i'r sefyllfa yr eir i'r afael â hi fodloni un o'r pedwar prawf diben a nodir yn y Bil, yn ogystal â sicrhau bod Gweinidogion Cymru wedi'u bodloni bod diwygiadau o'r fath yn angenrheidiol neu'n briodol."*<sup>139</sup>

## **Rheoliadau sy'n gwneud darpariaeth sy'n cael effaith ôl-weithredol o dan adran 2(1)(c)**

**164.** Roedd tystiolaeth a gyflwynwyd i'r Pwyllgor Cyllid yn mynegi pryder ynghylch y ffaith bod Llywodraeth Cymru yn gwneud cyfraith ym maes trethi yn ôl-weithredol drwy reoliadau.

**165.** Nododd Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig mai'r dull deddfwriaethol ôl-weithredol yw'r ateb os metha popeth arall, ac na ddylid ond ei ystyried pan fydd pob opsiwn arall wedi'i wyntyllu.<sup>140</sup> Soniodd y Gymdeithas am ddau fath o ddeddfwriaeth ôl-weithredol: un lle mae pobl yn cael hysbysiad digonol ac yn cael sicrwydd o fewn y system dreth a'r llall (yr oedd y Gymdeithas yn llai sicr ohono) lle mae deddfwriaeth ôl-weithredol yn edrych ar weithredoedd y gorffennol ac yn ystyried gweithredoedd neu fesurau blaenorol.<sup>141</sup>

**166.** Pwysleisiodd Dr Closs-Davies fod angen cryn ofal a sylw i gyfiawnhau gwneud newidiadau ôl-weithredol, ac y dylai newidiadau o'r fath fod yn amodol ar amgylchiadau cyfyngedig er

---

<sup>138</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 16 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [101]

<sup>139</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 89

<sup>140</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth Ysgrifenedig: WTA 04 Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig y DU, tudalen 2

<sup>141</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [144]

mwyn peidio â chreu ansefydlogrwydd ac ansicrwydd o fewn y system drethi. Awgrymodd y dylai'r Bil ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru roi hysbysiad ymlaen llaw i randdeiliaid; byddai hyn yn codi ymwybyddiaeth ac yn rhoi cyfle i egluro a chyfiawnhau'r angen am newidiadau ôl-weithredol i randdeiliaid allweddol.<sup>142</sup>

**167.** Pwysleisiodd Syr Paul Silk hefyd y gofyniad i gyfraith gynrig sicrwydd, a nododd fod hyn yn cael ei adlewyrchu mewn deddfwriaeth Gymreig:

*"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. Citizens cannot be certain about the law that applies to their actions if that law does not apply at the time they act, but is retrospective."*<sup>143</sup>

**168.** Tynnodd sylw hefyd at natur anarferol pwerau gwneud rheoliadau ôl-weithredol, a chyfeiriodd at yr angen i ymgynghori â'r Cwnsler Cyffredinol ynghylch unrhyw gynrig i gyflwyno is-ddeddfwriaeth ag effaith ôl-weithredol.<sup>144</sup>

**169.** Dywedodd Syr Paul Silk:

*"[I am not] aware of any provision in Westminster legislation that gives Ministers power to impose taxation (...) retrospectively by secondary legislation In respect of retrospectivity, the Senedd may thus be being asked in this Bill to agree to a further ratchet away from best parliamentary practice."*<sup>145</sup>

**170.** Dywedodd wedyn:

*"... this would be a first for the Senedd, but not a first that I think the Senedd should be particularly proud of."*<sup>146</sup>

**171.** Soniodd yr Athro Lewis sylw hefyd am yr ansicrwydd yn y gyfraith o ganlyniad i ddeddfwriaeth ôl-weithredol. Dywedodd:

---

<sup>142</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 06 Dr Sara Closs-Davies, Prifysgol Bangor, tudalen 3

<sup>143</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 02 Paul Silk, paragraff 11

<sup>144</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 02 Paul Silk, paragraff 11, troednodyn 8

<sup>145</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 02 Paul Silk, paragraff 13

<sup>146</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [98]

*"This does not necessarily mean that all use of retrospective legislation is invalid – it may or may not be depending on the circumstances and who made it – and carefully handled it can be a useful tool to deal with aggressive tax avoidance posing significant risk to public funds. The potential for unfairness and oppressive behaviour however makes it another area where the closest democratic scrutiny is essential, as is the utmost clarity about the kind of circumstances in which it will be used."*<sup>147</sup>

**172.** Amlygodd yr Athro Lewis feysydd lle gallai deddfwriaeth ôl-weithredol fod yn problemus. Dywedodd wrth y Pwyllgor Cyllid:

*"Lle dwi'n pryderu mwy amdany'n nhw ydy yng nghyd-destun y pwerau eang yma, ac yn arbennig felly, er nad oes modd defnyddio'r pwerau yma i osod cosb ychwanegol ar drethdalwyr, fod modd defnyddio'r pwerau yma er mwyn gosod mwy o dreth ar drethdalwyr fel eu bod nhw'n ddyledus i dreth lle na fydden nhw ddim wedi bod. Felly, mae hyn yn torri yn groes i'r egwyddor dan y gyfraith sy'n cael ei hadnabod fel 'rheolaeth y gyfraith' (...) Os ydych chi'n gallu newid y gyfraith mewn ffordd ôl-weithredol, mewn ffordd ôl-syllol, yna mae modd ichi newid y sefyllfa fel bod rhywbeth a ddigwyddodd echdoe, a dweud y gwir, yn drosedd a bod rhywbeth a wnes i neu a wnaethoch chi yn gwbl gyfreithlon yn gallu cael ei newid yn drosedd ac wedyn eich bod chi'n mynd i garchar. Wel, rydyn ni'n gallu gweld, y math yna o ymddygiad, ymddygiad teyrn ydy hynny, ymddygiad gorthrymus ydy hynny."*<sup>148</sup>

**173.** Ychwanegodd, mewn amgylchiadau lle bo hyn yn digwydd, fod amodau clir ynghlwm wrth y newid a'i fod yn "tueddu i ddigwydd drwy ddeddfwriaeth gynradd yn hytrach na chyfraith eilaidd".<sup>149</sup>

**174.** Dywedodd yr Athro Lewis hefyd:

*"Mae yna broblemau eraill efo deddfwriaeth ôl-syllol, ôl-weithredol sydd yn arbennig o problemus i Senedd Cymru a Gweinidogion Cymru, sef bod perygl o dorri ar draws hawliau dynol—yr hawliau dynol hynny sy'n*

---

<sup>147</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 3

<sup>148</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [88]

<sup>149</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [90]



*ymwneud â diogelu eiddo, erthygl 1, protocol 1 y confensiwn, a rhai hawliau eraill hefyd.*"<sup>150</sup>

**175.** Mewn tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Cyllid, trafododd yr Athro Lewis yn benodol sut mae'r pŵer i ddeddfu'n ôl-weithredol mewn ymateb i benderfyniad llys neu dribiwnlys yn esgor ar heriau difrifol posibl i reolaeth y gyfraith. Dywedodd:

*"Once a court or tribunal has made its decision, then that is the law. If the law is changed so that it is different in future, all well and good, but to change the law retrospectively could have the effect in certain cases of depriving the citizen of an effective remedy. 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? Such an assault on the Rule of Law is unlikely to be regarded by the Courts as reasonable. Since these regulations would be secondary legislation, they would (unlike Acts of the Senedd itself) be open to challenge by judicial review on the grounds that they are unreasonable. 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 fact 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."*<sup>151</sup>

**176.** Dywedodd yr Athro Lewis hefyd y "dylai unrhyw ddeddfwriaeth ôl-syllol, ac eithrio yn y categori cyntaf o gydymffurfio â chyfraith ryngwladol gael ei gwneud, neu o leiaf ei chymeradwyo, ar lawr y Senedd".<sup>152</sup>

**177.** Awgrymodd yr Athro Lewis y gellid cynnwys y mesur diogelu a ganlyn yn y Bil:

*"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*

---

<sup>150</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [91]

<sup>151</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 7

<sup>152</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [96]

---

*legislate; in the case of responding to a UK Government tax change, no further back than the effective date of that change.*"<sup>153</sup>

**178.** O ran defnyddio rheoliadau i newid y gyfraith yn ôl-weithredol mewn ymateb i benderfyniad llys neu dribiwnlys, gofynnwyd i'r Gweinidog a ellid cyfiawnhau dull o'r fath ac a oedd yn gyfystyr â her i reolaeth y gyfraith fel y nododd yr Athro Lewis. Dywedodd swyddog a ddaeth i'r Pwyllgor gyda'r Gweinidog:

*"I think that a lot of the constraint on this power (...) is around taxpayers' rights or protections that are provided by article 1, protocol 1, of the ECHR (...) So, there is a protection that will always exist.*

*In terms of undermining, or trying to reverse the consequences of, court decisions, I don't think that that's actually the intention that we're looking at here. I think that it's more to do with trying to improve the legislation following a court decision.*"<sup>154</sup>

**179.** Ychwanegodd y swyddog y gall hefyd weithio er mwyn darparu mesurau diogelu parhaus i drethdalwyr.<sup>155</sup>

**180.** Gwnaethom holi ymhellach ar y pwynt hwn, gan ofyn am y datganiad polisi drafft ar ôl-weithredu sy'n cyd-fynd â'r Bil. Mae'n nodi amgylchiadau lle mae "penderfyniad llys yn golygu efallai na chaiff y deddfwriaeth ei dehongli fel y bwriadwyd gan y Senedd pan gafodd ei deddfu" fel rhai lle caiff Llywodraeth Cymru wneud rheoliadau ôl-weithredol.<sup>156</sup> Gwnaethom ofyn a oedd hyn yn awgrymu bod y Llywodraeth yn cynnig cymryd pŵer a fyddai'n caniatáu iddi newid ei barn am yr hyn a fwriadwyd gan y Senedd yn lle'r llysoedd mewn amgylchiadau o'r fath. Atebodd y Gweinidog:

*"So, I think this might be an area where we could look to the wording in the draft policy statement, to potentially review and clarify. The intention of the statement wasn't to substitute the Government's view of what the law was intended to be with that of the courts', because interpretation of the law can only be carried out by the courts (...) I think that there is also precedent for the approach that we're proposing within UK law. So, section 10(2) of the*

---

<sup>153</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 9

<sup>154</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [45-46]

<sup>155</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [47]

<sup>156</sup> Llywodraeth Cymru, Datganiad polisi mewn perthynas ag arfer y pŵer i wneud deddfwriaeth ôl-weithredol yn Neddf Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) 20XX, Rhagfyr 2021, paragraff 2.2

*Human Rights Act 1998 allows a Minister of the Crown to amend primary legislation by using secondary legislation to ensure that primary legislation is compatible with the convention rights in situations where a court has determined that the primary legislation is incompatible. So, there is some precedent for the kind of approach that we are proposing here as well.*"<sup>157</sup>

**181.** Mae adran 1 o Ddeddf Deddfwriaeth (Cymru) 2019 yn ei gwneud yn ofynnol i'r Cwnsler Cyffredinol barhau i adolygu hygyrchedd cyfraith Cymru, sy'n cynnwys rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru. Mae hygyrchedd yn cynnwys asesiad o'r graddau y mae rheoliadau yn sicrhau heffaith (adran 1(2)(d)). Gan hynny, gwnaethom ofyn a oedd y Gweinidog yn pryderu na fyddai pwerau ôl-weithredol yn cyd-fynd ag egwyddorion hygyrchedd a sicrwydd. Atebodd y Gweinidog:

*"I think this sets out really why the statement will be important, in terms of setting out how Welsh Ministers would use the power to make retrospective legislation as is proposed in the Bill. The statement is intended to provide that security to the public and to the Senedd in terms of the power to make regulations with retrospective effect and to provide that certainty that it wouldn't be abused, and the purpose of the statement really is to be open about the basis on which the power may be used. But, as I say, I'm open to refining the language and purpose based on these discussions.*"<sup>158</sup>

**182.** Dywedodd y Gweinidog wrth y Pwyllgor hefyd:

*"I do accept, particularly in relation to retrospective legislation, that absolutely should not be something that you would do lightly or without a clear justification.*"<sup>159</sup>

**183.** Gwnaethom ofyn i'r Gweinidog a yw'n ymwybodol o enghreifftiau eraill yng nghyfraith Cymru neu yng nghyfraith ehangach y DU lle y mae gan lywodraeth y pŵer i osod trethi ôl-weithredol drwy is-ddeddfwriaeth. Mewn ymateb, dywedodd y canlynol:

*"Er nad oes enghreifftiau tebyg o ddeddfwriaeth o'r fath yn y DU, mae rhesymau pam y mae deddfwriaeth o'r fath yn iawn i Gymru mewn rhai amgylchiadau ac rwyf yn dadlau bod yr amgylchiadau hynny'n cael eu hadlewyrchu'n briodol yn y pedwar prawf diben cyfyngol a nodir yn y Bil.*

---

<sup>157</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [52]

<sup>158</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [56]

<sup>159</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [25]

*Dylid cofio hefyd ein bod yn delio yma â deddfwriaeth treth y mae ei phrif effaith yn ymwneud ag arian a delir neu sy'n daladwy i'r awdurdod trethi, yn hytrach nag, er enghraifft, gyfyngiadau angenrheidiol ar weithgareddau a symudiadau pobl fel yn achos rheoliadau Covid.*"<sup>160</sup>

**184.** Darparodd y Gweinidog hefyd enghreifftiau lle'r oedd is-ddeddfwriaeth wedi'i defnyddio'n ôl-weithredol i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd polisi heblaw trethiant.<sup>161</sup>

**185.** Gwnaethom ofyn wrth y Gweinidog a yw deddfu ôl-weithredol mewn ymateb i benderfyniad llys yn cael ei ganiatáu o gwbl, y dylid o leiaf ei gyfyngu ar wyneb y Bil fel na all Llywodraeth Cymru wneud newid i'r gyfraith a fyddai'n weithredol ar ddyddiad sy'n gynharach na'r dyddiad y cyhoeddir y newid hwnnw. Wrth ymateb, dywedodd y Gweinidog ei bod yn nodi'r pryder ynghylch defnyddio'r pŵer i wneud newidiadau sydd i'w cymhwyso'n ôl-weithredol, boed hynny mewn perthynas â phenderfyniadau llys neu'r profion diben eraill. Aeth y Gweinidog yn ei blaen i ddweud:

*"Rwy'n agored i ystyried ymhellach a yw'n briodol cyfyngu ar y gallu i ddeddfu'n ôl-weithredol, a hynny dim ond yn ôl cyn belled â dyddiad cyhoeddiad gan Lywodraeth Cymru. Yn benodol, rwy'n cytuno y dylid ystyried hyn lle y gallai newid – h.y. cost ariannol – effeithio'n negyddol ar drethdalwyr. Os eir ymlaen â hyn, rwy'n credu y dylai 'dyddiad y cyhoeddiad' allu cynnwys mwy na chyhoeddi'r deddfwriaeth benodol yn unig, ond hefyd 'rybuddion' y gallai trethdalwyr eu dehongli'n rhesymol i awgrymu y bydd camau'n cael eu cymryd mewn maes penodol o'r deddfwriaeth. Wrth gwrs, byddai'r safbwynt polisi hwn yn cael ei gyhoeddi yn y datganiad polisi ar deddfwriaeth ôl-weithredol. Fodd bynnag (...) rwyf hefyd o'r farn bod angen inni fod yn ofalus wrth ystyried cyfyngu ar y pŵer i ddeddfu'n ôl-weithredol.*

*Yn ogystal, rwyf o'r farn y dylai unrhyw gyfyngiad o'r fath barhau i ganiatáu i Weinidogion Cymru ddefnyddio'r pŵer i wneud newidiadau gydag effaith ôl-weithredol ymhellach yn ôl na dyddiad unrhyw gyhoeddiad pan fo'r newid hwnnw'n lleihau'r dreth a godir yn unig. Mae hyn er mwyn inni allu gwneud newidiadau i'n deddfwriaeth i leihau atebolrwydd ein trethdalwyr i dalu treth o ddyddiad cyn y cyhoeddiad. Er enghraifft, os byddwn yn ymateb i newid i Gyllideb y DU i sicrhau y gall ein trethdalwyr elwa ar y gostyngiad ar yr un pryd â threthdalwyr yn Lloegr. Bydd hefyd yn ddymunol gwneud*

---

<sup>160</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 41

<sup>161</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 44-45

---

*newidiadau'n ôl-weithredol pan fo categori o drethdalwyr wedi'u dal yn anfwriadol o fewn atebolrwydd i gael eu trethu pan nad dyna'r bwriad. Gall sefyllfa o'r fath godi pan fo rheoliadau wedi'u gwneud ac mae craffu ar y rheoliadau, neu ddigwyddiadau dilynol, yn dangos y dylid gwneud newid. Drwy ganiatáu i reoliadau ôl-weithredol gael eu gwneud o dan yr amgylchiadau hyn, byddem yn osgoi'r angen i ddefnyddio Bil i wneud newidiadau'n ôl-weithredol yn ddiweddarach."*<sup>162</sup>

**186.** Soniodd y Gweinidog am enghraifft o sut mae Llywodraeth yr Alban wedi ymdrin â'r angen hwn i ddeddfu ddwywaith gan ddefnyddio rheoliadau a bil. Meddai:

*"in relation to regulations made using the power provided by this Bill I would like to avoid the need to 'double' legislate, especially where the effect of the regulations is to reduce taxpayers liability to a devolved tax."*<sup>163</sup>

**187.** Aeth y Gweinidog ymlaen i sôn am enghreifftiau damcaniaethol o ddeddfwriaeth treth ôl-weithredol a heriau llys yng nghyd-destun y DU i roi syniad o'r materion y byddai'r Llywodraeth am sicrhau eu bod yn cael sylw os bydd unrhyw gyfyngiadau pellach ar y defnydd o'r pŵer yn cael eu cynnwys yn y Bil.<sup>164</sup>

### **Adran 3 – Datganiad polisi: rheoliadau o dan adran 1 sydd ag effaith ôl-weithredol**

**188.** Mae adran 3 yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru gyhoeddi datganiad o'u polisi mewn perthynas ag arfer y pŵer o dan adran 1 i wneud rheoliadau sy'n cael effaith ôl-weithredol (yn rhinwedd adran 2(1)(c)) o fewn tri mis i'r Bil dderbyn Cydsyniad Brenhinol. Mae hefyd yn caniatáu i Weinidogion Cymru adolygu'r datganiad (ac yn ei gwneud yn ofynnol i'r datganiad diwygiedig gael ei gyhoeddi).

**189.** Cyhoeddodd y Gweinidog ddatganiad polisi drafft ar ôl-weithredu pan gyflwynwyd y Bil.<sup>165</sup>

**190.** Teimlai'r Athro Lewis:

<sup>162</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 80-82

<sup>163</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 83

<sup>164</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 84-86 ac Atodiad 1

<sup>165</sup> Llywodraeth Cymru, Datganiad polisi mewn perthynas ag arfer y pŵer i wneud deddfwriaeth ôl-weithredol yn Neddf Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) 20XX Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu): Datganiad Drafft ar Ôl-weithredu, Rhagfyr 2021

*"Such a statement is of course helpful as a counterbalance to the uncertainty which the possibility of retrospective legislation creates. If the government were to make regulations with retrospective effect in a manner which is contrary to the policy statement, then those regulations would be at risk of being struck down by a court."*<sup>166</sup>

**191.** Ychwanegodd:

*"Dwi'n argymhell yn fy mhapur fod yr hyn sydd yn mynd i gael ei ddefnyddio drwy'r datganiad polisi, a dweud y gwir, yn cael ei roi ar wyneb y Ddeddf, er enghraifft, y math o sefyllfa lle na ellir mynd yn ôl mewn amser cyn datganiad ar lawr y Senedd ynglŷn â'r bwriad i ddeddfu."*<sup>167</sup>

**192.** Nododd Syr Paul Silk fod y datganiad polisi drafft ar ôl-weithredu i'w groesawu, a'i fod yn ymddangos yn gwbl resymol; fodd bynnag, teimlai ei fod yn dal i ganiatáu rhywfaint o ddisgresiwn i Weinidogion Cymru y gellid ei ystyried yn annymunol yn achos unrhyw ddeddfwriaeth ôl-weithredol, yn enwedig mewn deddfwriaeth trethiant. Dywedodd:

*"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."*<sup>168</sup>

**193.** Pan ofynnwyd i Syr Paul Silk a ddylai'r Senedd gael rôl statudol wrth gymeradwyo'r datganiad polisi ar ôl-weithredu ac unrhyw newidiadau a wneir iddo yn y dyfodol gan Lywodraeth Cymru, ymatebodd drwy ddweud y byddai hynny'n ddefnyddiol os caiff y datganiad ei gymeradwyo'n ffurfiol gan yr Aelodau, gan esgor ar bosibilrwydd iddynt allu ei ddiwygio.<sup>169</sup>

**194.** Roedd Sefydliad Cyfrifwyr Siartredig Cymru a Lloegr<sup>170</sup> a'r Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth yn croesawu'r datganiad polisi ar ôl-weithredu. ond roeddent yn pryderu ynghylch cynnwys newidiadau ôl-weithredol a allai ddod i rym cyn cyhoeddi'r newidiadau. Yn ôl y Sefydliad Siartredig Cyllid Cyhoeddus a Chyfrifyddiaeth:

---

<sup>166</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 8

<sup>167</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [94]

<sup>168</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 02 Paul Silk, paragraff 12

<sup>169</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [103]

<sup>170</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [1535]

*"It needs to be absolutely clear, the statement, that it doesn't go further beyond that [the announcement] for the retrospective application, both practically and, as you say, about the integrity of the tax system."*<sup>171</sup>

**195.** Roedd Cymdeithas y Cyfrifwyr Ardystiedig Siartredig hefyd yn cytuno y dylai'r Senedd gael rôl wrth gymeradwyo'r datganiad polisi ar ôl-weithredu.<sup>172</sup>

**196.** Dywedodd y Gweinidog ei bod yn gweld y datganiad fel datganiad polisi sydd â'r bwriad o roi sicrwydd i'r cyhoedd ac i'r Senedd na fydd y pŵer i wneud rheoliadau ag effaith ôl-weithredol yn cael ei gamddefnyddio, a hefyd i sicrhau bod y Llywodraeth yn agored am y sail y byddai'n defnyddio'r pwerau hynny.<sup>173</sup>

**197.** Teimlai'r Gweinidog mai craffu ar y rheoliadau ddylai fod yn rôl i'r Senedd, yn hytrach na chraffu ar y datganiad polisi ar ôl-weithredu. Dywedodd:

*"What I would say is that 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."*<sup>174</sup>

**198.** Dywedodd hefyd y gallai Llywodraeth Cymru edrych eto ar eiriad y datganiad polisi ar ôl-weithredu mewn perthynas â'r modd y mae'r pwerau yn ymwneud â phenderfyniad llys neu dribiwnlys.<sup>175</sup>

## **Adran 4 – Y weithdrefn ar gyfer rheoliadau o dan adran 1**

**199.** Mae adran 4 yn pennu gweithdrefn gymwys y Senedd ar gyfer rheoliadau a wneir o dan adran 1.

**200.** Yn y datganiad o fwriad polisi, mae'r Gweinidog yn egluro:

*"Bydd y Bil yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau gan ddefnyddio naill ai'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft neu'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed'. Bydd Gweinidogion Cymru yn ceisio defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft lle bo modd, sy'n golygu na all y rheoliadau*

---

<sup>171</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [155]

<sup>172</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 2 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [157]

<sup>173</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 16 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [148]

<sup>174</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 16 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [148]

<sup>175</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [52]



*ddod i rym ond pan fo'r Senedd wedi cymeradwyo eu gwneud. Bydd Gweinidogion Cymru yn defnyddio'r rheoliadau hyn pan fo angen llai o frys a lle mae amser i'r Senedd gymeradwyo'r rheoliadau cyn iddynt gael eu gwneud.*

*Er hynny, caiff Gweinidogion Cymru ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' lle maent o'r farn ei bod yn angenrheidiol oherwydd brys (er enghraifft, lle bydd angen i'r rheoliadau gael effaith ar unwaith neu'n fuan wedi hynny, ac felly cyn y gallai'r Senedd gymeradwyo set gadarnhaol ddrafft o reoliadau). Bydd hyn yn sicrhau y gall newidiadau, lle y bo'n briodol, ddod i rym cyn gynted ag y gwneir y rheoliadau, wrth aros am gymeradwyaeth y Senedd. Rhaid rhoi'r gymeradwyaeth honno o fewn uchafswm cyfnod o 60 o ddiwrnodau calendr y Senedd, heb gynnwys unrhyw gyfnod pan fo'r Senedd yn cael ei diddymu neu pan fo mewn toriad am fwy na phedwar diwrnod i alluogi'r rheoliadau hynny i barhau mewn grym.*"<sup>176</sup>

**201.** Rydym eisoes wedi trafod rhai o'r materion hyn yn gynharach yn yr adroddiad hwn.

**202.** Dywedodd Syr Paul Silk wrth y Pwyllgor Cyllid:

*"The made affirmative procedure (...) is, historically, very, very unusual. It's something that has come along, really, since the coronavirus epidemic. (...)*

*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 through the machine a little bit to see whether they really can justify the inclusion of made affirmative procedures in this Bill.*"<sup>177</sup>

**203.** Teimlai Syr Paul Silk y dylid gwneud unrhyw newidiadau ôl-weithredol drwy weithdrefn gadarnhaol ddrafft:

---

<sup>176</sup> Llywodraeth Cymru, Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) ("y Bil"): Bwriad y polisi ar gyfer gwneud is-ddeddfwriaeth o dan y Bil hwn, Rhagfyr 2021, tudalennau 4-5

<sup>177</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 11 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [107-108]

---



*"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."*<sup>178</sup>

**204.** Roedd tystiolaeth ysgrifenedig y Sefydliad Siartredig Trethiant yn nodi'r posibilrwydd y bydd cyfle cyfyngedig i graffu yn sgil y weithdrefn gadarnhaol:

*"The use of the made affirmative procedure may limit scrutiny and therefore the opportunity to identify unintended consequences of the measure. It would be helpful to explore in what circumstances ministers envisage they may consider invoking this procedure."*<sup>179</sup>

**205.** Yn ystod sesiwn dystiolaeth gyntaf y Gweinidog gyda'r Pwyllgor Cyllid ym mis Rhagfyr 2021, esboniodd y Gweinidog y rhesymeg dros y rheoliadau gwneud cadarnhaol a'r cyfnod craffu o 60 diwrnod, a chymharodd y ffordd y'u defnyddir â Deddf 1968. Dywedodd:

*"And although, in a different legislative context, the use of the 60-day period for made affirmative regulations seeks to provide Ministers with a similar ability to make legislation to that of the UK Government, albeit restricted to those external events, 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."*<sup>180</sup>

**206.** Fodd bynnag, yn ei dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Cyllid, cwestiynodd yr Athro Lewis a ellid ystyried y pwerau a gynigir yn y Bil yn debyg i'r rhai a roddwyd yn Neddf 1968. Dywedodd:

*"... 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*

---

<sup>178</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 02 Paul Silk, paragraff 14

<sup>179</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 03 Y Sefydliad Siartredig ar gyfer Trethiant (CIOT) a'r Grŵp Diwygio Treth Incwm Isel (LITRG), paragraff 3.6

<sup>180</sup> Y Pwyllgor Cyllid, 22 Rhagfyr 2021, Cofnod y Trafodion [229]

*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.*"<sup>181</sup>

**207.** Eglurodd y Gweinidog mai dim ond mewn achosion brys y bydd y weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' yn cael ei defnyddio a chyda'r cyfnod craffu mwyaf posibl o 60 diwrnod, gan nodi bod y Llywodraeth yn teimlo y ceisir rhoi'r cyfle mwyaf posibl i graffu.<sup>182</sup> Ychwanegodd y gallai'r uchafswm cyfnod o 60 diwrnod a gynigir ar gyfer y Bil hwn gynnig 27 diwrnod craffu ychwanegol mewn gwirionedd, o gymharu â Bil Llywodraeth yr Alban a ddefnyddiodd weithdrefn ddeddfwriaethol 'llwybr carlam' ac y cyfeiriwyd ato yn nogfen ymgynghori Llywodraeth Cymru yn 2020.<sup>183</sup>

**208.** Dywedodd y Gweinidog wrthym:

*"Bydd Llywodraeth Cymru yn argymhell dyddiad ar gyfer y bleidlais sy'n adlewyrchu cymhlethdod y ddeddfwriaeth. Gall hynny fod yn agos at y terfyn o 60 diwrnod, neu gall fod yn gyfnod byrrach lle mae angen newid bach iawn i'r ddeddfwriaeth, er enghraifft.*

*Mae yn agored hefyd i'r Pwyllgor Busnes, wrth gwrs, gynnig dyddiadau amgen ar gyfer y dadleuon pan fydd o'r farn bod angen mwy, neu lai, o amser i graffu cyn y bleidlais.*"<sup>184</sup>

**209.** Pan wnaethom ofyn a oedd y Gweinidog wedi ystyried defnyddio gweithdrefn uwchgadarnhaol, dywedodd wrthym:

*"I think that the affirmative and made affirmative procedures are appropriate for what's being requested, in the sense that we are talking about a narrow range of things. Compared to how we originally envisaged the Bill in terms of being very broad, what we present now is much more narrow and focused, and I do think that the made affirmative and affirmative as set out is probably the appropriately way to go."*<sup>185</sup>

---

<sup>181</sup> Y Pwyllgor Cyllid, Tystiolaeth ysgrifenedig: WTA 01 Yr Athro Emyr Lewis, Prifysgol Aberystwyth, tudalen 6, troednodyn 7

<sup>182</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [17]

<sup>183</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [18]

<sup>184</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 10-11

<sup>185</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [96]

**210.** Ceisiodd y Gweinidog egluro'r defnydd o'r gweithdrefnau cadarnhaol a'r gweithdrefnau cadarnhaol 'gwnaed' yng nghyd-destun y profion pedwar diben. Esboniodd fod y Bil wedi'i ddrafftio'n benodol i gyfyngu ar yr amgylchiadau lle y gellid defnyddio'r pŵer i wneud rheoliadau (o gymharu â'r cynigion gwreiddiol) gan ddweud:

*"Mae cyflwyno'r pedwar prawf diben yn cyfyngu'n sylweddol ar y defnydd o'r pŵer, na ellir ond ei ddefnyddio i ymateb i'r digwyddiadau allanol penodedig ac – ar gyfer y weithdrefn gadarnhaol ddrafft – dim ond pan fydd Gweinidogion Cymru o'r farn ei bod yn angenrheidiol neu'n briodol mewn perthynas â'r pedwar prawf diben. Cyfyngir ymhellach ar y weithdrefn gadarnhaol ac ni ellir ei ddefnyddio ond pan fennir bod hynny'n angenrheidiol ac mewn achosion brys. Felly, rwyf yn credu bod mesurau diogelu cadarn a chymesur ar waith."*<sup>186</sup>

**211.** Ychwanegodd y Gweinidog:

*"Byddwn yn dadlau bod y Senedd eisoes wedi gosod cynsail mewn perthynas â'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" drwy roi pwerau i Weinidogion Cymru wneud newidiadau i'r cyfraddau (a lle y bo'n briodol) y bandiau sy'n gymwys i'r trethi datganoledig drwy reoliadau'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed', heb yr angen am glo y Senedd. Mae'r cynsail ar gyfer newidiadau a allai effeithio ar bob talwr trethi ar unwaith, a arferir gan reoliadau'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed', eisoes wedi'i ddarparu gan y Senedd. Mae arfer y pŵer hwnnw hefyd yn cynnwys amddiffyniadau tebyg i dalwyr trethi i'r rhai a ddarperir gan adran 5 o'r Bil."*<sup>187</sup>

**212.** Ychwanegodd y Gweinidog:

*"Nid wyf o'r farn y dylid eithrio unrhyw un o'r pedwar prawf diben o'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" neu y dylid eu hatal rhag cael effaith ôl-weithredol. Mae'r profion diben wedi'u datblygu'n benodol i gasglu senarios lle y gallai fod angen i Weinidogion Cymru ymateb i amgylchiadau allanol ac yn gyflym.*

*Gan gymryd pob un o'r profion diben i ystyriaeth:*

---

<sup>186</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 14

<sup>187</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 15

---

*Mewn ymateb i newidiadau i drethi 'rhagflaenol' y DU (hynny yw, treth dir y dreth stamp neu dreth dirlenwi) sy'n effeithio ar y swm a delir i Gronfa Gyfunol Cymru neu a allai effeithio arno – mae'n amlwg bod angen inni allu ymateb yn gyflym i newidiadau o'r fath ac felly bydd y broses gadarnhaol 'gwnaed', mewn rhai amgylchiadau, yn briodol.*

*Yn yr un modd, yn achos diogelu rhag gweithgarwch osgoi mewn perthynas â'r dreth gwarediadau tirlenwi a'r dreth trafodiadau tir, mae'r gallu i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' yn golygu y gellir gwneud y newid ar unwaith. Mae hyn yn cynnwys achosion lle bydd mwy o eglurder yn y ddeddfwriaeth yn dileu unrhyw amheuaeth am sut y bwriedir cymhwyso'r darpariaethau deddfwriaethol, ac o bosibl bydd o fudd i drethdalwyr drwy atal hyrwyddo cyfleoedd 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 a hoffwn allu cymryd camau tebyg.*

*O ran peidio â chydymffurfio ag unrhyw rwymedigaethau rhyngwladol, mae'n iawn ein bod yn barod i newidiadau gael eu gwneud - a phe bai diffyg cydymffurfio o'r fath yn cael ei nodi, yna efallai y bydd Gweinidogion Cymru yn teimlo bod angen cyflwyno newid yn gyflym gan ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" a hynny yn ôl-weithredol. Gallai methu â chydymffurfio beri risg i enw da Llywodraeth Cymru ac adlewyrchu'n wael ar Gymru yn fwy cyffredinol, gan effeithio ar fewnfuddsoddi posibl. Gallai methu â chydymffurfio hefyd orfodi rhai trethdalwyr i ffeilio eu ffurflenni trethi mewn modd sy'n groes i'r rhwymedigaethau rhyngwladol, gan olygu bod angen diwygiadau yn ddiweddarach pan adlewyrchir cydymffurfiaid â'r rhwymedigaeth ryngwladol yn ein cyfraith (a bwrw bod y newid yn cael ei wneud gydag effaith ôl-weithredol).*

*Yn yr un modd, pan fo penderfyniad llys neu dribiwnlys yn nodi mater a allai elwa o newid deddfwriaethol ym marn Gweinidogion Cymru, neu pan fo penderfyniad o'r fath yn tynnu sylw at faes yn y gyfraith bresennol a allai elwa o gael ei egluro'n well, yna gallai fod angen i Weinidogion Cymru gyflwyno newid o'r fath ar frys.*

*Mae'r Bil hwn yn ceisio dod o hyd i'r ateb deddfwriaethol priodol ar gyfer y sefyllfa bresennol ar ein taith ddatganoli. Mae'r berthynas rhwng y refereniw sydd ar gael i Lywodraeth Cymru o'n trethi datganoledig ac effaith newidiadau Llywodraeth y DU i'r trethi rhagflaenol ar ein cyllideb yn*

*berthnasol iawn yn hyn o beth. Dim ond yn ddiweddar y mae'r berthynas honno wedi codi. Mae'n werth cofio mai newid cyfansoddiadol cymharol ddiweddar yw datganoli ei hun, gyda'n trethi datganoledig yn dechrau gweithredu bedair blynedd yn ôl yn unig (ac yn yr Alban saith mlynedd yn ôl yn unig)."*<sup>188</sup>

**213.** Pan wnaethom ofyn a ellid defnyddio'r pŵer yn y Bil i newid pwerau gwneud rheoliadau presennol yn Neddffau Trethi Cymru a gweithdrefnau cymeradwyo cysylltiedig, dywedodd y Gweinidog:

*"Rwyf yn cytuno, mewn egwyddor, y gallai'r pŵer yn y Bil gael ei ddefnyddio i newid pwerau presennol i wneud rheoliadau a/neu weithdrefnau cymeradwyo cysylltiedig y Senedd. Er hynny, rwyf o'r farn bod hyn yn bur annhebygol.*

*Ni allaf ragweld sefyllfa lle y byddai'r pŵer a ddarperir gan y Bil yn cael ei ddefnyddio i newid unrhyw un o'r pwerau presennol i wneud rheoliadau neu/a gweithdrefnau cymeradwyo'r Senedd. O gofio bod rhaid bodloni un o'r pedwar prawf diben i sbarduno'r defnydd o'r pŵer, a bod rhaid i'r defnydd o'r pŵer hwnnw fod yn 'angenrheidiol neu'n briodol' mae'n anodd gweld sut y byddai'r sefyllfa hon yn codi, yn enwedig mewn perthynas â'r tri phrawf diben cyntaf.*

*O ran y pedwerydd prawf diben, credaf y gallai fod yn bosibl i benderfyniad llys sy'n ymwneud â'r pwerau gwneud rheoliadau neu/a gweithdrefnau sy'n gysylltiedig â chymeradwyo rheoliadau effeithio ar ein deddfwriaeth o ganlyniad i 'benderfyniad annisgwyl'. Felly, byddai'n fanteisiol i'r pŵer yn y Bil allu cael ei ddefnyddio o dan yr amgylchiadau hyn, p'un a wneir y penderfyniad llys hwnnw mewn perthynas â Deddfau Trethi Cymru, trethi llywodraethau eraill y DU neu bwerau gwneud rheoliadau eraill neu weithdrefnau cymeradwyo i'r graddau y gellir eu cymhwyso i Ddeddfau Trethi Cymru. Unwaith eto, er hynny, o dan yr amgylchiadau hyn, byddai angen i unrhyw newid basio'r prawf angenrheidiol neu briodol o hyd cyn y gellid gwneud rheoliadau."*<sup>189</sup>

<sup>188</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 23-29

<sup>189</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraffau 36-37

## Adran 5 – Rheoliadau yn peidio â chael effaith: atodol

**214.** Mae adran 5 yn pennu effaith darpariaethau mewn rheoliadau a wneir o dan y weithdrefn gadarnhaol pan fo'r rheoliadau wedi peidio â chael effaith, naill ai pan ddaw cyfnod 60 diwrnod y Senedd i gymeradwyo i ben, neu'n gynharach o ganlyniad i bleidlais gan y Senedd ar gynnig i gymeradwyo'r rheoliadau na chaiff ei phasio. Mae'n cynnwys mesurau diogelu i drethdalwyr Cymru os bydd rheoliadau wedi methu, megis darparu bod rhwymedigaethau treth uwch neu gosbau treth y gellir eu priodoli i'r rheoliadau hynny yn cael eu trin fel pe na baent erioed wedi codi.

**215.** Eglurodd y Gweinidog y fantais o gynnwys y darpariaethau hyn:

*"(...) in section 5 of the Bill, we do have those protections for taxpayers (...) If the Senedd decides not to provide approval, then we wouldn't be looking to taxpayers to pay any kinds of fines attached to the previous decision and so on. Taxpayers will be fully protected as a result of section 5 of the Bill."*<sup>190</sup>

**216.** Mewn gohebiaeth at y Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog:

*"Pan fo'r Gweinidogion yn arfer y pŵer yn y Bil hwn gan ddefnyddio rheoliadau'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed', hyd yn oed pan fo'r rheoliadau hynny'n gwneud newidiadau a fydd yn cael effaith ôl-weithredol, mae Adran 5 o'r Bil yn rhoi amddiffyniad i drethdalwr adennill treth ychwanegol a delir o ganlyniad i'r rheoliadau. Mae hyn yn wahanol i reoliadau eraill y weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed', yn enwedig y rheoliadau Covid diweddar, gan y gall effaith y rheoliadau sy'n methu â chael cymeradwyaeth y Senedd gael ei throï yn ôl – gellir adennill y dreth sy'n golygu mai Gweinidogion Cymru ac nid ein dinasgyddion a'n busnesau ni sy'n gyfrifol am y risg mewn perthynas â rheoliadau'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed'."*<sup>191</sup>

## Ein barn ni

**217.** Fel y nodwn o dan bennawd Ein barn ym Mhennod 3 o'r adroddiad hwn, nid yw'r dull a fabwysiedir gan Lywodraeth Cymru yn y Bil hwn yn un yr ydym yn ei ffafrio a chan hynny nid dyma'r trefniant deddfwriaethol yr ydym yn ei ffafrio.

---

<sup>190</sup> Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 14 Chwefror 2022, Cofnod y Trafodion [99]

<sup>191</sup> Llythyr gan y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol, 11 Mawrth 2022, paragraff 42

---

**218.** Yn ogystal, credwn nad yw'r cyfiawnhad a ddarparwyd gan y Gweinidog dros gymryd y pŵer gwneud rheoliadau yn ddigon da. Er bod y Gweinidog a'i swyddogion wedi darparu enghreifftiau o'r amgylchiadau posibl i ddefnyddio'r pŵer yn y dyfodol, maent wedi bod yn ddamcaniaethol i raddau helaeth ac wrth gwrs nid ydynt yn cwrddu holl ystod yr hyn y gellid ei gyflawni drwy ddefnyddio'r pŵer. Mae hyn yn fwy amlwg fyth yn sgil y cysylltiad rhwng adrannau 1 a 2 o'r Bil, sy'n darparu ar gyfer cyflawni senarios lluosog gan ddefnyddio'r pŵer. Rydym yn nodi bwriad y Gweinidog na chaiff y pŵer ei ddefnyddio ar gyfer materion polisi arferol, ond, heb hyd yn oed ystyried y goddrychedd sylfaenol wrth benderfynu a yw polisi yn un arferol, nid yw'r cyfyngiad hwnnw'n ymddangos ar wyneb y Bil.

**Casgliad 3.** Rydym yn gresynu at y diffyg cyfiawnhad digonol dros ddirprwyo'r pŵer gwneud rheoliadau yn y Bil i Weinidogion Cymru a chredwn nad yw'r Gweinidog wedi dangos yn ddigon da yr hyn y mae'n bwriadu ei wneud â'r pŵer. Gan hynny, rydym hefyd yn pryderu nad yw'r angen i'r pŵer gael ei gymryd ar yr adeg hon (yn enwedig mewn perthynas â dibenion osgoi trethi a phenderfyniadau'r llysoedd neu'r tribiwnlysoedd) wedi'i ddangos mewn enghreifftiau, a chredwn fod gormod o ddibyniaeth ar gymryd pŵer rhag ofn y gallai fod ei angen yn y dyfodol. Byddai'r dull y byddem ni'n ei ffafrio o ddefnyddio deddfwriaeth sylfaenol i ddiwygio Deddfau Trethi Cymru yn goresgyn y broblem hon.

**219.** Er gwaethaf hyn, a'n barn ni y dylai fod trefniadau gwahanol ar waith yn y Seithfed Senedd sy'n defnyddio deddfwriaeth sylfaenol, rydym yn nodi isod sut y credwn y gellid gwella'r Bil fel y'i cyflwynwyd i roi mwy o reolaeth i'r Senedd a lleihau ehangder y pŵer y mae Llywodraeth Cymru yn ei geisio.

### **Adran 1 – Pwerau i addasu Deddfau Trethi Cymru etc.**

**220.** Rydym yn nodi bod y pŵer yn adran 1 i'w arfer pan fo Gweinidogion Cymru yn credu bod addasiadau yn angenrheidiol neu'n briodol. Mae'n bosibl y gallai'r pŵer hwn gael ei gymhwyso'n eithriadol o eang. Nid ydym yn credu bod y prawf 'angenrheidiol neu briodol' yn cyfyngu ar y pŵer fel y mae'r Gweinidog wedi'i awgrymu oherwydd bod penderfynu beth sy'n 'briodol' yn oddrychol ac yn dibynnu ar yr hyn y mae'r Gweinidog presennol neu unrhyw Weinidog yn y dyfodol yn ei ystyried yn ddull priodol o weithredu.

**221.** Rydym hefyd yn nodi bod y Gweinidog yn ystyried y rhain i fod yn 'brofion amgen i ddewis ohonynt yn dibynnu ar yr amgylchiadau'. Yr hyn y mae hyn yn ei olygu yn ei hanfod yw, os yw'r Gweinidog o'r farn bod rheoliadau'n 'briodol' i'w gwneud, mae'r pŵer wedi'i ddatgloi. Felly, mae'r prawf mwy cyfyngol ynghylch a yw rhywbeth yn 'angenrheidiol' yn cael ei wneud yn amherthnasol.



**Argymhelliad 3.** Cyn y ddadl Cyfnod 1, dylai'r Gweinidog ddarparu enghreifftiau o amgylchiadau lle byddai'r Gweinidog yn cael ei atal rhag defnyddio'r pŵer a gynigir yn adran 1 o'r Bil o ganlyniad i'r prawf 'priodol'.

**222.** Er gwaethaf argymhelliad 3, credwn nad yw'r prawf 'angenrheidiol neu briodol' yn cyfyngu mewn unrhyw ffordd ystyrion ar Weinidogion Cymru wrth arfer eu pŵer, yn awr nac yn y dyfodol. Credwn felly fod y prawf 'angenrheidiol neu briodol' yn ddiangen ac y dylid ei ddileu o'r Bil.

**Argymhelliad 4.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i ddileu'r prawf 'angenrheidiol neu briodol' o adran 1 o'r Bil.

**223.** Isod rydym yn ystyried egwyddor pob un o'r pedwar diben a gynhwysir yn adran 1 o'r Bil. Bydd adrannau yn nes ymlaen yn ystyried y ffordd benodol y caiff adran 2 ei chymhwyso wrth arfer y pŵer at y dibenion hyn a'r weithdrefn sydd ynghlwm wrth wneud rheoliadau, yn unol ag adran 4.

**224.** O ran y pŵer i wneud rheoliadau o dan adran 1(1)(a) mewn perthynas â **chydawsedd â rhwymedigaethau rhyngwladol**, nodwn fod Llywodraeth Cymru wedi darparu tystiolaeth gyfyngedig yn nodi enghreifftiau o rwymedigaethau rhyngwladol sy'n effeithio ar y trethi datganoledig. Serch hynny, rydym yn cydnabod pam y gallai fod angen y pŵer ac rydym yn fodlon ar ei gynnwys.

**225.** Mewn perthynas â'r pŵer i wneud rheoliadau o dan adran 1(1)(b) i **amddiffyn rhag osgoi trethi**, rydym yn derbyn y byddai'n anodd cynnwys diffiniad o 'osgoi trethi' yn y Bil. Rydym hefyd yn cefnogi cyfeiriad y Gweinidog at osgoi trethi fel 'cynllunio artiffisial neu ffuantus'.

**226.** Fodd bynnag, nid yw'r Bil yn cyfyngu ar y term yn y modd hwn a chytunwn ag argymhelliad yr Athro Lewis y dylid diwygio'r Bil i ddiffinio'n fwy cyfyng y mathau o newid y gellir eu gwneud o dan y diben gwrthweithio osgoi.

**227.** Wrth ddod i'r farn hon, nodwn fod ACC wedi dweud wrth y Pwyllgor Cyllid fod yr ataliad gwrthweithio osgoi yn y GAAR o fewn Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 yn arf ataliol effeithiol. Dywedodd hefyd nad oes sefyllfa wedi codi eto lle byddai'r pwerau yn y Bil i amddiffyn rhag osgoi trethi wedi bod o fudd i ACC neu drethdalwyr Cymru. Rydym hefyd yn nodi bod y Gweinidog wedi dweud wrthym nad yw, ar hyn o bryd, yn ymwybodol o unrhyw newidiadau y gallai fod eu hangen i'r trethi datganoledig i atal unrhyw weithgarwch osgoi trethi. Nid ydym yn deall felly pam mae'r Gweinidog mor awyddus i gymryd pŵer at y diben hwn pan na ddangoswyd angen amdano, ac eithrio'r awgrym y gallai risg godi yn y dyfodol. Yn ein barn ni, nid yw cymryd pŵer rhag ofn y bydd ei angen yn y dyfodol yn gyfiawnhad priodol. Mae hyn yn



amlygu pam y credwn y dylai Llywodraeth Cymru fod wedi mabwysiadu dull gwahanol mewn perthynas â'r Bil, yn seiliedig ar ddefnyddio deddfwriaeth sylfaenol.

**228.** Gan hynny, credwn fod angen cyfyngu ar ystyr 'osgoi trethi' yn y Bil hwn drwy gynnwys set o egwyddorion y dylid eu dilyn i arfer y pŵer at y diben hwn. Rydym yn cydnabod bod y term 'osgoi trethi' yn cael ei ddefnyddio yn Neddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 yng nghydestun pennu swyddogaethau cyffredinol ACC. Fodd bynnag, yn ein barn ni, nid yw hynny'n golygu ei bod yn briodol cymryd pŵer Harri VIII eang i ddiwygio Deddfau Trethi Cymru mewn perthynas ag 'osgoi trethi', gan ddefnyddio'r un derminoleg, heb unrhyw ymgais i gyfyngu ar hyd a lled y term hwnnw. Drwy beidio â cheisio cyfyngu ar y pŵer, mae Llywodraeth Cymru yn cynnig cymryd y gallu i benderfynu beth y mae am ddeddfu ar ei gyfer mewn perthynas ag unrhyw weithgarwch osgoi trethi.

**Argymhelliad 5.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gyfyngu ar ystyr 'osgoi trethi' yn adran 1(1)(b) drwy gyfeirio at y darpariaethau gwrthweithio osgoi cyffredinol a nodir yn Rhan 3A o *Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016*.

**229.** Rydym hefyd yn nodi bod y Gweinidog wedi dweud y gallai Gweinidogion Cymru, yn 'dechnegol', ddefnyddio'r pŵer yn y Bil i ddiwygio elfennau o'r GAAR. Rydym yn cytuno â'r farn hon; mae ein pryder yn ymwneud â sut y gallai'r pŵer hwn gael ei arfer, nid o reidrwydd gan y Gweinidog, ond gan Weinidog gwahanol yn y dyfodol. Fel yr awgrymwn uchod, ni fyddai defnyddio'r prawf 'angenrheidiol neu briodol' yn rhwysr i ddiwygio'r GAAR, gan na fyddai ond angen i'r Gweinidog ystyried camau gweithredu o'r fath i fod yn briodol er mwyn bodloni'r prawf. At hynny, nid ydym yn derbyn y byddai'r modd y caniateir defnyddio'r pŵer wrth ddibynnu ar y diben gwrthweithio osgoi, fel y'i drafftwyd ar hyn o bryd, yn gyfyngedig i ymateb i ddigwyddiadau allanol.

**Argymhelliad 6.** Yn amodol ar argymhelliad 8, dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i eithrio'r darpariaethau cyffredinol ar wrthweithio osgoi trethi yn Rhan 3A o *Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016* rhag cael eu cynnwys yng nghwmpas y pŵer i wneud rheoliadau yn y Bil.

**230.** Rydym yn fodlon ar ehangder y pŵer mewn perthynas ag ymateb i **newidiadau i drethi rhagflaenol y DU**. Rydym yn cydnabod y farn a fynegwyd mewn tystiolaeth o'r angen i gael system ar waith ar gyfer gwneud newidiadau o ganlyniad i benderfyniadau ar drethi o'r fath a wneir gan Lywodraeth y DU a Senedd y DU. Fodd bynnag, fel y nodwyd yn flaenorol, nid ydym wedi ein hargyhoeddi bod yr opsiwn sydd wedi ei ddewis yn well na defnyddio deddfwriaeth sylfaenol i achosi newid.

**231.** Yn yr un modd â'n sylwadau uchod ynghylch ehangder y pŵer i wneud rheoliadau mewn perthynas â gwrthweithio osgoi trethi, mae gennym bryderon tebyg mewn perthynas â'r diben ymateb i benderfyniad llys neu dribiwnlys o dan adran 1(1)(d). Mae'r diben hwn yn eithriadol o eang ac yn peri pryder gwirioneddol i'r Pwyllgor.

**232.** Yn eu tystiolaeth, esboniodd y Gweinidog a'i swyddogion fod y pŵer yn fwriadol eang i gwmpasu pob posibilrwydd, oherwydd ni allai ragweld ar hyn o bryd y senarios yn y dyfodol lle gellid defnyddio'r ddarpariaeth, ac er mwyn peidio â chyfyngu'n ormodol ar gwmpas y Bil. At hynny, mae'r Gweinidog hefyd wedi cydnabod nad yw ACC eto wedi nodi mater a fydd yn gofyn am newid deddfwriaethol mewn perthynas â phenderfyniad gan dribiwnlys neu lys uwch, ond dywedodd y bydd y pŵer yn sicrhau, pan fydd penderfyniad o'r fath yn cael ei wneud, y gall Gweinidogion Cymru ymateb mewn modd ystwyth.

**233.** Mae sylw'r Gweinidog, ei bod yn fwy tebygol y bydd angen newid deddfwriaethol pan fydd CThEM yn colli yn y llysoedd, yn awgrymu y gallai Llywodraeth Cymru ymateb drwy ddechrau ystyried newid y gyfraith drwy reoliadau, ac mae hyn yn peri pryder. At hynny, rydym yn ailadrodd y pwynt a wnawn ym Mhennod 3 nad lle Llywodraeth Cymru yw penderfynu ar yr hyn a fwriadwyd gan Senedd bresennol (neu Senedd flaenorol), ac nid ydym yn ystyried ei bod yn gyfansoddiadol briodol i Lywodraeth Cymru feddu ar y gallu i ddiwygio. deddfwriaeth sylfaenol gan ddefnyddio is-ddeddfwriaeth i adlewyrchu ei dehongliad y Llywodraeth o ystyr deddfwriaeth sylfaenol a gaiff ei herio.

**234.** Rydym yn cydnabod ei bod yn gwbl gyfreithlon newid y gyfraith mewn ymateb i benderfyniad llys, ond byddem yn dadlau y byddai disgwyl cyflawni newidiadau o'r fath drwy ddefnyddio deddfwriaeth sylfaenol.

**235.** Mae'r sylwadau a fynegwyd mewn perthynas ag arfer y pŵer o dan yr amgylchiadau a nodir yn adran 1(1)(d) yn peri cryn bryder ac yn dangos diystyrwch o rôl y Senedd fel deddfwrfa. Ymddengys mai'r cyfiawnhad dros ehangder y pŵer a geisir yw na wyddys sut na phryd y caiff y pŵer ei ddefnyddio felly mae angen ei wneud mor eang â phosibl. Yn syml, nid yw hynny'n dderbyniol. Credwn y dylai unrhyw newidiadau i'r gyfraith y gallai fod angen eu gwneud o ganlyniad i benderfyniad llys neu dribiwnlys, gan gynnwys amgylchiadau pan fo tribiwnlys yn dyfarnu o blaid trethdalwr, gael eu cyflawni drwy ddeddfwriaeth sylfaenol.

**Argymhelliad 7.** O ystyried y graddau posibl y caniateir arfer y pŵer gwneud rheoliadau mewn cysylltiad â'r diben a nodir yn adran 1(1)(d) o'r Bil, absenoldeb esboniad boddhaol ynghylch sut y bydd y pŵer yn cael ei ddefnyddio at y diben hwnnw a'r gydnabyddiaeth nad oes angen wedi codi eto am y pŵer mewn amgylchiadau o'r fath, dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i ddileu adran 1(1)(d) o'r Bil.

**236.** Rydym yn nodi ymateb y Gweinidog i'n cais i fanylu o dan ba amgylchiadau penodol y rhagwelir y gallai fod angen i reoliadau a wneir o dan adran 1 addasu Rhannau 1 a 3-10 o Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 (ni ellir diwygio Rhan 2 yn rhinwedd adran 2(3)(a) o'r Bil). Mae ymateb y Gweinidog nad yw'n ymarferol ar hyn o bryd rhag-weld pob amgylchiad posibl yn y dyfodol a allai arwain at ddiwygiad yn annefnyddiol. Mae'n anffodus nad yw'r Gweinidog wedi achub ar y cyfle fel rhan o'n gwaith craffu i roi hyd yn oed enghreifftiau damcaniaethol o sut y gellid defnyddio'r pŵer i addasu rhannau pwysig o Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016. Mae ymateb y Gweinidog unwaith eto yn dangos ehangder posibl y pŵer yn y Bil a pharodwydd y Gweinidog i gymryd pŵer heb egluro'n ddigonol sut y mae'n bwriadu defnyddio'r pŵer hwnnw.

**Argymhelliad 8.** O ystyried y byddai cwrpas y pŵer gwneud rheoliadau a gynigir yn y Bil yn galluogi'r Gweinidog, neu unrhyw Weinidog yn y dyfodol, i addasu unrhyw un o Rannau 1 a 3-10 o *Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016*, ac o ystyried nad oes unrhyw gyfiawnhad nac enghreifftiau i egluro beth y byddai'r pŵer yn cael ei ddefnyddio ar ei gyfer neu beth y gellid defnyddio'r pŵer ar ei gyfer, dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil fel na chaiff rheoliadau o dan adran 1 ddiwygio unrhyw ddarpariaeth a gynhwysir yn Neddf 2016.

## **Adran 2 – Rheoliadau o dan adran 1: atodol**

**237.** Rydym wedi clywed tystiolaeth sylweddol yn tynnu sylw at bryderon ynghylch y darpariaethau yn adran 2(1) o'r Bil.

**238.** Mae adran 2(1)(a) a (b) yn cyfeirio at osod y Dreth Gwarediadau Tirlenwi a'r Dreth Trafodiadau Tir a gosod neu ymestyn atebolrwydd i gosb (er ein bod yn cydnabod nad yw'r rhestr sy'n datgan sut y ceir defnyddio'r pŵer gwneud rheoliadau yn hollgynhwysol). Fodd bynnag, nid oes digon o eglurder ynghylch yr amgylchiadau pan fo'n bosibl y bydd angen i reoliadau a wneir o dan adran 1 osod trethi a/neu gosbau o'r fath drwy gyfeirio at bob un o'r dibenion penodol a restrir yn adran 1. At hynny, rydym yn cytuno â thystiolaeth sy'n nodi y byddai'r newidiadau hyn yn elwa o gael eu gwneud mewn deddfwriaeth sylfaenol. Mae hyn yn arbennig o wir oherwydd y diffyg eglurder ynghylch sut y gellid defnyddio'r pŵer hwn.

**Argymhelliad 9.** Cyn y ddadl Cyfnod 1, dylai'r Gweinidog nodi sefyllfaoedd tebygol lle gallai rheoliadau sydd i'w gwneud mewn perthynas â phob un o'r dibenion a restrir ym mharagraffau (a) i (d) o adran 1(1) o'r Bil:

- osod treth gwarediadau tirlenwi neu dreth trafodiadau tir yn rhinwedd adran 2(1)(a);
- osod neu estyn atebolrwydd i gosb yn rhinwedd adran 2(1)(b).

**239.** Un o'n pryderon mwyaf â'r Bil yw'r ddarpariaeth yn adran 2(1)(c) sy'n caniatáu i reoliadau o dan adran 1 wneud darpariaeth sy'n cael effaith ôl-weithredol (ar yr amod nad yw'n ymwneud â gosod neu ymestyn atebolrwydd neu gosb).

**240.** Mae'r Athro Emyr Lewis a Syr Paul Silk wedi mynegi pryderon ynghylch yr effaith y gallai'r ansicrwydd sy'n cael ei greu gan y ddarpariaeth hon ei chael ar reolaeth y gyfraith. Rydym yn nodi bod y Gweinidog wedi cyfeirio at y datganiad o dan adran 3 o'r Bil fel un sy'n bwysig yn hyn o beth ond, er ein bod yn croesawu bodolaeth y datganiad, nid ydym yn credu bod y dull hwn, fel y'i nodir yn y Bil ar hyn o bryd, yn foddhaol.

**241.** Mae sylw Syr Paul Silk nad oedd yn ymwybodol o amgylchiadau yn San Steffan lle byddai is-ddeddfwriaeth yn cael ei defnyddio i wneud cyfraith trethi yn ôl-weithredol yn nodedig. Rydym felly'n cytuno â'i awgrym y byddai dull o'r fath yn cynrychioli rhywbeth digroeso i'r Senedd ei wneud am y tro cyntaf. Nid ydym yn cytuno y byddai'r gwyriad hwn oddi wrth arfer sefydledig yn 'iawn i Gymru mewn amgylchiadau penodol' fel yr awgrymwyd gan y Gweinidog.

**242.** Rydym yn nodi bod y Gweinidog wedi dweud y dylai rheoliadau a wneir mewn cysylltiad ag unrhyw un o'r profion pedwar diben allu cael effaith ôl-weithredol.

**Casgliad 4.** Yr opsiwn yr ydyn ni'n ei ffafrio yw y dylai cyfraith sy'n cael effaith ôl-weithredol gael ei gwneud gan ddefnyddio deddfwriaeth sylfaenol.

**243.** Er nad ydym o blaid gwneud darpariaeth ôl-weithredol drwy is-ddeddfwriaeth, rydym yn cydnabod bod y Gweinidog wedi nodi'n glir ei bwriad i ddefnyddio deddfwriaeth o'r fath. Am y rheswm hwnnw, credwn ei bod yn hollbwysig, fan leiaf, fod y pŵer i weithredu yn un cyfyngedig fel yr awgrymwyd gan yr Athro Lewis.

**Argymhelliad 10.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau i'r Bil fel bod arfer y pŵer i wneud rheoliadau yn unol ag adran 2(1)(c) yn cael ei gyfyngu:

- o ran y diben o dan adran 1(1)(b) sy'n ymwneud ag osgoi trethi, fel na all ddod i rym yn gynt na'r dyddiad y cyhoeddodd Llywodraeth Cymru drwy ddatganiad yn y Senedd ei bwriad i ddeddfu;
- o ran y diben o dan adran 1(1)(c) mewn perthynas â newidiadau i dreth ragflaenol, fel na all ddod i rym yn gynharach na'r dyddiad y gwneir y newid perthnasol gan Senedd y DU (neu Lywodraeth y DU, os mai dyna'r achos);
- o ran y diben o dan adran 1(1)(d) sy'n ymwneud â phenderfyniad llys neu dribiwnlys, fel na all ddod i rym yn gynharach na'r dyddiad y cyhoeddodd Llywodraeth Cymru

drwy ddatganiad y bydd yn newid y gyfraith yng ngoleuni penderfyniad y llys neu'r tribiwnlys perthnasol (yn ddarostyngedig i argymhelliad 7).

**244.** Mae adran 2(3) o'r Bil yn darparu na chaiff rheoliadau o dan adran 1 ddiwygio rheoliadau penodol a wneir o dan Ddeddfau Trethi Cymru.

**245.** Dywedodd y Gweinidog ei bod yn cytuno, mewn egwyddor, y gallai'r pŵer yn y Bil gael ei ddefnyddio i newid pwerau presennol i wneud rheoliadau a/neu weithdrefnau cymeradwyo cysylltiedig y Senedd yn Neddfau Trethi Cymru, ond roedd yn cydnabod bod y posibilrwydd yn un annhebygol. Fodd bynnag, cydnabu'r amgylchiadau lle y gallai pwerau gwneud rheoliadau a/neu weithdrefnau cymeradwyo cysylltiedig gael eu newid o ganlyniad i benderfyniad llys 'sy'n peri syndod', gyda mympwy'r Gweinidog unwaith eto mewn perthynas â phrawf 'angenrheidiol neu briodol' y Bil.

**246.** Os yw'r posibilrwydd o wneud newidiadau i'r pwerau gwneud rheoliadau yn brin ar hyn o bryd, neu o ganlyniad i benderfyniad llys 'sy'n peri syndod', rydym yn cwestiynu cynnwys y pwerau, yn anad dim oherwydd y gallent gael eu defnyddio gan Weinidog gwahanol yn y dyfodol gyda bwriad gwahanol i'r Gweinidog presennol. Beth bynnag, nid ydym yn ystyried ei bod yn gyfansoddiadol briodol i Weinidogion Cymru feddu ar bŵer o'r fath y mae Gweinidog wedi cydnabod y gellid ei ddefnyddio'n ddamcaniaethol i newid pwerau presennol a ddirprwywyd i Weinidogion Cymru gan y Senedd (a/neu weithdrefnau cymeradwyo cysylltiedig). Pe bai llys yn y dyfodol yn dod o hyd i ddiffyg cyfreithiol gyda dirprwyaethau o'r fath, rhaid i'r Senedd benderfynu o dan yr amgylchiadau hynny a ddylid deddfu er mwyn unioni'r diffyg.

**Argymhelliad 11.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i ddarparu na chaiff rheoliadau a wneir o dan adran 1 ddiwygio pwerau gwneud rheoliadau presennol (a/neu eu gweithdrefnau cymeradwyo cysylltiedig) yn Neddfau Trethi Cymru.

### **Adran 3 – Datganiad polisi: rheoliadau o dan adran 1 sydd ag effaith ôl-weithredol**

**247.** Rydym yn nodi'r ddyletswydd arfaethedig ar Weinidogion Cymru i gyhoeddi datganiad o'u polisi mewn perthynas ag arfer y pŵer o dan adran 1 i wneud rheoliadau sy'n cael effaith ôl-weithredol.

**248.** Rydym yn croesawu'r tryloywder y byddai'r gofyniad i gyhoeddi datganiad o'r fath yn ei gynnig, ynghyd â'r ffaith i'r Gweinidog gyhoeddi'r datganiad drafft ar adeg cyflwyno'r Bil er mwyn cynorthwyo gwaith craffu'r Senedd.

**249.** Fodd bynnag, mae gennym bryderon y byddai'r dull gweithredu arfaethedig yn adran 3 yn wan pe na bai argymhelliad 10 yn cael ei dderbyn a phe na roddir cyfyngiadau ar wyneb y Bil

ynghylch gwneud darpariaeth ôl-weithredol. Mae adran 3 yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru gyhoeddi'r datganiad o fewn tri mis ar ôl i'r Bil gael Cydsyniad Brenhinol. Ond o dan y ddarpariaeth fel y'i drafftwyd, ni fydd gan y Senedd unrhyw reolaeth dros gynnwys y datganiad hwnnw, nac unrhyw fersiynau diwygiedig ohono yn y dyfodol. Er enghraifft, byddai rhwydd hynt i'r Gweinidog gyhoeddi datganiad sydd â fawr ddim o debygrwydd, os o gwbl, i'r datganiad polisi drafft ar ôl-weithredu a gyflwynwyd gyda'r Bil yn dilyn dirprwyo'r pŵer i wneud rheoliadau yn adran 1. Mae hyn yn arbennig yn peri pryder o ystyried nad yw'r gallu arfaethedig i wneud rheoliadau yn ôl-weithredol wedi'i gyfyngu ar wyneb y Bil ar hyn o bryd (ac eithrio atal rheoliadau o'r fath rhag gosod neu ymestyn cosbau yn ôl-weithredol).

**250.** Mae'r Gweinidog wedi nodi na ddylai fod rôl i'r Senedd wrth gymeradwyo'r datganiad, gan awgrymu mai'r 'foment bwerus' i'r Senedd arfer ei hawdurdod yw wrth benderfynu a ddylid cymeradwyo rheoliadau o dan adran 1 o'r Bil.

**251.** Â phob parch, rydym yn anghytuno â'r farn hon. Er ein bod yn cydnabod mai mater i Lywodraeth Cymru yn gyffredinol yw llunio polisi, bydd y datganiad yn nodi o dan ba amgylchiadau y gellir defnyddio'r pŵer arfaethedig yn ôl-weithredol, a hynny o bosibl mewn ffyrdd y gellir eu hystyried i fod yn ddadleuol. O ystyried natur alluogi'r Bil hwn, mae cysylltiad annatod rhwng cynnwys y datganiad polisi ar ôl-weithredu a phenderfyniad y Senedd ynghylch a yw'n briodol dirprwyo'r pŵer i Weinidogion Cymru o gwbl (i'r graddau y mae'n ymwneud ag arfer y pŵer gydag effaith ôl-weithredol). Nid yw'r ffaith y gallai'r Senedd benderfynu yn y pen draw i wrthod rheoliadau a wneir o dan y pŵer a gynigir yn y Bil yn fesur diogelu digonol.

**252.** Yn unol â hynny, credwn y dylai'r datganiad polisi ar ôl-weithredu gael ei osod gerbron y Senedd, a'i gymeradwyo gan y Senedd, cyn dod i rym. Yn ogystal, dim ond drwy gydymffurfio â datganiad polisi ar ôl-weithredu sydd wedi'i gymeradwyo gan y Senedd y dylid arfer y pŵer yn adran 1.

**Argymhelliad 12.** Os na chaiff argymhelliad 10 ei dderbyn, dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliannau i'r Bil:

- i ddarparu bod rhaid i'r datganiad polisi ar gyfer rheoliadau a wneir o dan adran 1 sydd ag effaith ôl-weithredol (ac unrhyw ddiwygiadau i'r datganiad yn y dyfodol) gael ei osod gerbron y Senedd a'i gymeradwyo ganddi yn ogystal â chael ei gyhoeddi.
- i ddarparu mai dim ond yn unol â datganiad polisi a gymeradwyir gan y Senedd y caniateir i'r pŵer yn adran 1 gael ei arfer yn ôl-weithredol.

#### **Adran 4 – Y weithdrefn ar gyfer rheoliadau o dan adran 1**

**253.** Rydym yn nodi y bydd rheoliadau o dan y Bil yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft neu'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed'.

**254.** Wrth graffu ar unrhyw reoliadau a wneir o dan y Bil hwn, credwn fod angen i'r amser sydd ar gael i'r Senedd gynnal gwaith craffu adlewyrchu'r ffaith y bydd y rheoliadau yn ymwneud â threthi ac y dylid caniatáu amser i bwyllgorau'r Senedd gymryd tystiolaeth cyn cyflwyno adroddiad. Rydym yn nodi y cafwyd cydnabyddiaeth y gallai hynny ddigwydd yn ein sesiwn dystiolaeth gyda'r Gweinidog a'i swyddogion. Fodd bynnag, nodwn nad yw'r darpariaethau yn y Bil fel y'i drafftwyd yn rhoi unrhyw warantau i alluogi hyn i ddigwydd.

**255.** O dan Reol Sefydlog 21, nid yw'r weithdrefn gadarnhaol ond yn darparu 20 diwrnod ar gyfer craffu ac adrodd gan bwyllgorau.

**Argymhelliad 13.** Cyn y ddadl Cyfnod 1, dylai'r Gweinidog esbonio pam na chafodd gweithdrefn uwchgadarnhaol ei chynnwys yn y Bil i alluogi Pwyllgorau'r Senedd i gael digon o amser i gymryd tystiolaeth wrth graffu ar reoliadau y gellir eu gwneud o dan adran 1 o'r Bil.

**256.** Rydym yn cydnabod y gall y weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' fod yn weithdrefn briodol i'w defnyddio mewn rhai amgylchiadau, er bod yr amgylchiadau hynny'n gyfyngedig. Fodd bynnag, rydym yn pryderu y gallai defnyddio'r weithdrefn honno'n gynyddol yn lle'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft arwain at y weithdrefn honno'n dod yn un fwy arferol a sefydledig, a hynny pan na dangoswyd bod cyfiawnhad dros ddull o'r fath.

**257.** Fel y soniwyd ym Mhennod 3, rydym yn nodi bod y Gweinidog wedi dadlau bod y Senedd eisoes wedi gosod cysail mewn perthynas â defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' gan Weinidogion Cymru mewn cysylltiad â threthi datganoledig. Ymhellach i'r drafodaeth ym Mhennod 3, dymunwn ailddatgan ein barn ar y defnydd o'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed'.

**258.** Nid yw bob amser yn briodol dibynnu ar gysail tybiedig fel modd o gyfiawnhau defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed', yn enwedig heb unrhyw gyfiawnhad arall. Mae hyn yn arbennig o wir ym maes cyfraith trethi ac mewn amgylchiadau lle cynigir ei defnyddio yn lle deddfwriaeth sylfaenol.

**259.** Fel y mae'r Gweinidog wedi ei nodi, megis dechrau y mae trethi datganoledig Cymru. Wrth i'r defnydd ohonynt ddod yn fwy sefydledig ac yn fwy mynych, mae'n gwneud synnwyr i ymateb i'r newid mewn amgylchiadau drwy adolygu'r ffordd y gwneir cyfraith trethi.

**260.** Dyna un o'r rhesymau pam yr ydym wedi awgrymu bod defnyddio'r Bil hwn fel mecanwaith i newid cyfraith trethi yn anffodus, ac y dylid bod wedi dilyn dull gwahanol, mwy



parchus o ddeddfu. Yn benodol, ni ddylai'r Deddfau a basiwyd gan y Pedwerydd Cynulliad a'r Bumed Senedd gael eu gweld fel glasbrint ar gyfer y ffordd y dylai Senedd yn y dyfodol ddeddfu mewn perthynas â chyfraith trethi, yn enwedig wrth i'r angen i ddeddfu ar gyfraith o'r fath godi'n amlach ac wrth i faterion perthnasol esblygu a mynd yn fwy cymhleth.

**261.** Yn yr un modd, ni ddylai'r defnydd o'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' gael ei ystyried yn gysail ar gyfer defnyddio'r weithdrefn honno mewn Biliau yn y dyfodol fel modd i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol bresennol drwy is-ddeddfwriaeth (naill ai mewn perthynas â threthi neu feysydd polisi eraill) pan mai defnyddio deddfwriaeth sylfaenol bellach fyddai'r opsiwn mwyaf priodol. Ym mhob achos, dylai'r weithdrefn a ddewisir fod yn seiliedig ar rinweddau ac amgylchiadau unigol y defnydd a fwriedir.

**262.** O ystyried ein barn gyffredinol ar y Bil hwn, rydym o'r farn bod defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol yn peri pryder.

**263.** Er ein bod yn nodi y bydd y weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' yn gymwys pan fo Gweinidogion Cymru o'r farn bod angen defnyddio'r weithdrefn honno 'oherwydd brys', nid yw'r ymadrodd hwn wedi'i ddiffinio ac felly byddai yn ôl disgrisiwn yr hyn y mae Gweinidogion Cymru yn ei ystyried i fod yn frys.

**Argymhelliad 14.** Cyn y ddadl Cyfnod 1, dylai'r Gweinidog egluro sut y dehonglir 'oherwydd brys' wrth ddewis defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' o dan adran 4 o'r Bil.

**Argymhelliad 15.** Rhaid i Femoranda Esboniadol sy'n cyd-fynd â rheoliadau sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' gynnwys cyfiawnhad llawn dros yr angen i weithredu ar frys.

**264.** Rydym hefyd yn nodi, yn rhinwedd adran 4(5) o'r Bil, bod yn rhaid cynnal pleidlais ar gymeradwyo'r rheoliadau ai peidio *yn ystod* y cyfnod o 60 diwrnod ac nid oes unrhyw gyfyngiadau eraill o ran pryd y dylid cynnal y bleidlais honno. Mae'r diffyg cyfyngiadau felly'n creu risg y gallai dadl o'r fath gael ei threfnu heb i bwyllgorau'r Senedd wneud gwaith craffu ystyrlon (neu yn wir unrhyw waith craffu o gwbl). Nid ydym yn credu y byddai hyn yn cynrychioli arferion deddfu da. Yn ein barn ni, dylai fod ymrwymiad gan Lywodraeth Cymru i ddarparu cyfle digonol ar gyfer craffu, gan gynnwys cymryd tystiolaeth os oes angen, cyn cynnal pleidlais i gymeradwyo'r rheoliadau. Credwn fod hwn yn fesur diogelu hanfodol ar gyfer defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed'.

**Argymhelliad 16.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil i gyflwyno isafswm cyfnod o 28 diwrnod o fewn y cyfnod o 60 diwrnod y cyfeirir ato yn adran 4(5) o'r Bil i roi amser i



bwyllgorau'r Senedd graffu ar reoliadau sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' cyn y gellir cynnal pleidlais ar reoliadau o'r fath.

**Argymhelliad 17.** Os daw'r Bil yn Ddeddf, dylai Rheolau Sefydlog y Senedd gael eu diwygio i'w gwneud yn ofynnol i gael isafswm cyfnod o 28 diwrnod ar ôl gwneud rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' cyn y gellir cynnal pleidlais ar reoliadau o'r fath.

**265.** Nid ydym yn credu ei bod yn briodol y dylai rheoliadau ôl-weithredol a wneir mewn cysylltiad â'r dibenion sy'n ymwneud ag osgoi trethi neu benderfyniadau llysoedd neu dribiwnlysoedd gael eu gwneud gan ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed'.

**Argymhelliad 18.** Dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil gan olygu y dylai rheoliadau sydd i'w gwneud yn unol ag adran 1(1)(b) neu adran 1(1)(d) sy'n cael effaith ôl-weithredol fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft yn unig (yn amodol ar argymhelliad 7).

## **Adran 5 – Rheoliadau yn peidio â chael effaith: atodol**

**266.** Rydym yn croesawu cynnwys adran 5 yn y Bil a'r mesur diogelu y mae'n ei roi i drethdalwyr os na chaiff rheoliadau sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed' eu cymeradwyo gan y Senedd.