

Bil Masnach y DU 2020

Cydsyniad deddfwriaethol

Medi 2020

Mae'r adroddiad hwn yn rhoi crynodeb o'r tri maes ym Mil Masnach y DU y cytunodd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol ("y Pwyllgor") i'w harchwilio:

- Cymal 1 (sy'n ymwneud â'r Cytundeb ar Gaffael gan Lywodraethau);
- Cymal 2 (sy'n benodol yn ymestyn y cyfnod y gellir defnyddio pwerau cymal 2); a
- dibyniaeth Llywodraeth Cymru ar ymrwymadau Gweinidogion fel sail ar gyfer argymell rhoi cydsyniad deddfwriaethol.



Cefndir

1. Lluniwyd adroddiad gennym ar y fersiwn flaenorol o'r Bil Masnach ar ddau achlysur, ym mis Mawrth 2018¹ ac eto ym mis Mawrth 2019,² yn dilyn y gwelliannau a wnaed i'r Bil yn ystod ei daith trwy Senedd 2017-19. Maes o law, syrthiodd y fersiwn honno o'r Bil pan ddiddymwyd y Senedd.
2. Cyflwynwyd y fersiwn sy'n cael ei hystyried ar hyn o bryd gerbron Tŷ'r Cyffredin ar 19 Mawrth 2020.³
3. Mae'r Bil, o ran ei adeiladwaith a'i fwriad deddfwriaethol, yn debyg i fersiynau blaenorol o'r Bil.
4. O ganlyniad, erys llawer o'r materion a godwyd gennym mewn perthynas â'r fersiynau blaenorol o'r Bil (i'r graddau y maent yn ymwneud â darpariaethau tebyg yn y fersiwn gyfredol o'r Bil).
5. Gosododd Llywodraeth Cymru Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil ar 2 Ebrill 2020.⁴
6. Yn ein cyfarfod ar 4 Mai 2020, cytunwyd i ganolbwyntio ar dair agwedd ar y Bil a dull Llywodraeth Cymru o weithredu:
 - Cymal 1 (sy'n ymwneud â'r Cytundeb ar Gaffael gan Lywodraethau);
 - Cymal 2 (sy'n benodol yn ymestyn y cyfnod y gellir defnyddio pwerau cymal 2); a
 - dibyniaeth Llywodraeth Cymru ar ymrwymadau Gweinidogion fel sail ar gyfer argymell rhoi cydsyniad deddfwriaethol.⁵

¹ Y Bil Masnach: adroddiad ar gydsyniad deddfwriaethol a materion cysylltiedig, Mawrth 2018

² Y Bil Masnach: ail adroddiad ar gydsyniad deddfwriaethol a materion cysylltiedig, Mawrth 2019

³ Y Bil Masnach (HC Bill 120 2019-21)

⁴ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol: Y Bil Masnach, 2 Ebrill 2020

⁵ Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol Cofnodion y cyfarfod a gynhaliwyd ar 4 Mai 2020

7. Ar 7 Mai 2020, ar y cyd â'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, gwnaethom ysgrifennu at y Gweinidog Chysylltiadau Rhyngwladol gydag ystod o gwestiynau.⁶
8. Ymatebodd y Gweinidog ar 29 Mai 2020.⁷
9. Cyflwynodd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad adroddiad ar y Bil ym mis Gorffennaf 2020⁸ a chafodd ymateb gan y Gweinidog i'r adroddiad hwnnw ar 11 Medi 2020.⁹
10. Mae'r adroddiad hwn yn canolbwyntio ar y tri mater a nodwyd gennym ar gyfer archwiliad pellach ac rydym yn mynegi ein barn yn yr adrannau sy'n dilyn.

Cymal 1 (sy'n ymwneud â'r Cytundeb ar Gaffael gan Lywodraethau)

11. Mae'r maes cyntaf yr ydym wedi'i archwilio yn ymwneud â'r Cytundeb ar gaffael gan y Llywodraeth ("y GPA"), yr ymdrinnir ag ef yng nghymal 1 o'r Bil.
12. Mae cymal 1 yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru adlewyrchu mewn deddfwriaeth ddomestig unrhyw newidiadau a wneir i'r rhestr o endidau llywodraeth ganolog sydd wedi'u cynnwys yn Atodiad 1 i Atodiad 1 y DU i'r GPA.
13. Bydd unrhyw reoliadau a wneir i ddiweddarau'r rhestr o gyrrff cyhoeddus yng Nghymru a fydd yn ddarostyngedig i'r GPA yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol.
14. Gwnaethom godi cwestiynau gyda'r Gweinidog mewn perthynas â'r canlynol:
 - y priodoldeb bod y rheoliadau hyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol; a

⁶ Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol a Chadeirydd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad at Weinidog y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol, *Y Bil Masnach: Cydsyniad Deddfwriaethol*, 7 Mai 2020

⁷ Llythyr gan Weinidog y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol a Chadeirydd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, *Y Bil Masnach: Cydsyniad Deddfwriaethol*, MA-EM-1622-20, 29 Mai 2020

⁸ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, *Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Masnach*, Mehefin 2020

⁹ Llythyr gan Weinidog y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol at Gadeirydd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, *Adroddiad y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Masnach*, Mehefin 2020

- manylion cyrff cyhoeddus Cymru y mae Llywodraeth Cymru yn ceisio eu cynnwys mewn unrhyw restr ddiwygiedig.¹⁰

15. Mewn perthynas â'r weithdrefn sy'n gymwys, dywedodd y Gweinidog mai "*Llywodraeth y DU benderfynodd y weithdrefn [...] a'i bod yn [...] fodlon bod y weithdrefn negyddol yn taro'r cydbwysedd iawn yn yr achos hwn [...]*".¹¹

16. Dywedodd y Gweinidog, yn ei hymateb, mai dim ond diwygiadau technegol a ragwelir ar hyn o bryd i'r rhestr o gyrff cyhoeddus. Er enghraifft newid enwau'r cyrff cyhoeddus a restrir i adlewyrchu eu teitlau cyfredol.¹²

EIN BARN NI

17. Yn ein hadroddiadau ar y fersiwn flaenorol o'r Bil, fe wnaethom ni argymhell y dylid cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y pŵer hwn.

18. Rydym yn sefyll wrth yr argymhelliad hwnnw. Mae'n siomedig bod Llywodraeth Cymru yn parhau i gymryd safbwynt gwahanol.

ARGYMHELLIAD

Rydym yn argymhell unwaith eto y dylid cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol wrth lunio rheoliadau i ddiweddarau'r rhestr o gyrff cyhoeddus yng Nghymru a fydd yn ddarostyngedig i'r GPA.

Dibyniaeth Llywodraeth Cymru ar ymrwymadau Gweinidogion y DU

19. Yn ôl paragraff 10 o Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru:

Mae Llywodraeth y DU wedi cytuno i ailddatgan ymrwymadau a wnaed yn ystod hynt Bil Masnach 2017-19, gan gynnwys:

¹⁰ Yn y llythyr a anfonwyd ar y cyd â'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar 7 Mai 2020

¹¹ Daw'r dyfyniadau o lythyr y Gweinidog at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol a Chadeirydd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad dyddiedig 29 Mai 2020

¹² Gweler llythyr y Gweinidog at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol a Chadeirydd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad dyddiedig 29 Mai 2020

- Ni fydd Llywodraeth y DU fel arfer yn defnyddio pwerau cydredol i ddeddfu ym meysydd datganoledig heb gydsyniad y Llywodraethau Datganoledig, ac ni fydd byth yn gwneud hynny heb ymgynghori â hwy.
- Ni fydd Llywodraeth y DU yn defnyddio'r pwerau i gyflwyno polisiau newydd mewn meysydd datganoledig, ac effeithlonrwydd gweinyddol fydd y prif ffactor ysgogi.
- Ymgysylltu â Llywodraethau Datganoledig cyn ymestyn y cyfnod y gellir defnyddio pwerau cymal 2 ynddo o dan y Bil.¹³

20. Fe wnaethom ofyn am eglurhad gan y Gweinidog ar ba sail y gwnaed y cytundeb hwn ee p'un ai trwy gyfnewid llythyrau rhwng Gweinidogion neu drwy ymrwymiad llafar.

21. Cyfeirir at ymrwymadau pellach yn y Memorandwm mewn perthynas â'r Awdurdod Rhwymedïau Masnach. Gan fod y Gweinidog yn cydnabod nad mater o gydsyniad deddfwriaethol yw hwn, cytunwyd i beidio â mynd ar drywydd hyn.

22. Yn ei hymateb i'n llythyr dyddiedig 7 Mai, dywedodd y Gweinidog:

Cefais addewidion mewn llythyrau rhyngof a'r Gweinidog Polisi Masnach bryd hynny, Conor Burns AS y DU, y caiff yr holl ymrwymadau a wnaed i Lywodraeth Cymru yn ystod taith rannol yr hen Fil Masnach eu hailddatgan yn ystod taith y Bil hwn. Rwyf hefyd wedi codi ac ysgrifennu at Greg Hands, AS, Gweinidog Polisi Masnach y DU i ofyn iddo gadarnhau y byddai'n anrhydeddu addewidion ei ragflaenydd ac y byddai'n ailadrodd yr ymrwymadau hyn yn Nhŷ'r Cyffredin pan drafodir y Bil yno.¹⁴

23. Yn ystod Cyfnod Pwyllgor y Bil yn Nhŷ'r Cyffredin, ar 23 Mehefin 2020, ailddatganodd Gweinidog Polisi Masnach y DU, Greg Hands AS, yr ymrwymadau a nodwyd gan Lywodraeth Cymru.¹⁵

24. Er bod Gweinidog Polisi Masnach y DU wedi ailddatgan yr ymrwymadau hyn, gwnaeth hynny mewn ystyr gyffredinol, gan gyfeirio at bwerau cydamserol yn

¹³ Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol: Y Bil Masnach, 2 Ebrill 2020

¹⁴ Llythyr gan Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol a Chadeirydd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad at Weinidog y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol, *Y Bil Masnach: Cydsyniad Deddfwriaethol*, 7 Mai 2020

¹⁵ Hansard 23 Mehefin 2020 c.241-2

gyffredinol yn hytrach na rhai o'r pwerau penodol y ceisiwyd ymrwymadau ar eu cyfer (gan gynnwys y ddarpariaeth machlud yng nghymal 2).

25. Mae'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad wedi gofyn am ailddatganiad mwy penodol o'r ymrwymadau y mae Llywodraeth Cymru wedi gofyn amdanynt,¹⁶ ac mae Gweinidog y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol wedi ysgrifennu at y Gweinidog Gwladol dros Bolisi Masnach yn gofyn am ailddatganiad o'r fath gan Weinidog Llywodraeth y DU yn Nhŷ'r Arglwyddi.¹⁷

EIN BARN NI

26. Rydym yn canmol y Gweinidog am sicrhau bod yr ymrwymadau hyn wedi cael eu hailddatgan gan ei chymar yn y DU, ac yn cefnogi ei hymdrechion i geisio ailddatganiad mwy eglur cyn i'r Bil adael Tŷ'r Arglwyddi. Rydym yn derbyn y ffaith bod y rhifydddeg seneddol yn gwneud y gobaith o unrhyw gonsesiwn pellach yn annhebygol iawn.

27. Serch hynny, yn unol â nifer o argymhellion a wnaethom yn ein hadroddiadau ar y fersiynau blaenorol o'r Bil Masnach, credwn y dylai Llywodraeth y DU fod yn rhwym yn gyfreithiol i gadw at yr ymrwymadau hyn.

28. Rydym yn bwriadu monitro'r ymrwymadau a wnaed, a llinyn mesur llwyddiant dull gweithredu Llywodraeth Cymru fydd i ba raddau y cedwir at yr ymrwymadau hynny yn y dyfodol.

Ymestyn y cyfnod y gellir defnyddio pwerau cymal 2

29. Mewn perthynas â'r fersiwn flaenorol o'r Bil, gwnaethom fynegi barn y dylai unrhyw estyniad i'r darpariaethau machlud sy'n ymwneud â chymal 2 fod yn ddarostyngedig i gydsyniad y Senedd, i'r graddau y maent yn ymwneud â phwerau a roddwyd i Weinidogion Cymru.

30. Hyd y ddarpariaeth machlud yn y Bil yw pum mlynedd. Yn y fersiwn flaenorol o'r Bil roedd hyd y cymal machlud yn bum mlynedd ar ôl ei gyflwyno, ond cafodd ei ostwng i dair blynedd trwy welliant.

¹⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, *Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Masnach*, Mehefin 2020

¹⁷ Llythyr gan Weinidog y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol at y Gweinidog Polisi Masnach, 11 Medi 2020

31. Ar fater cydsyniad y Senedd, mewn ymateb i'n hadroddiad yn 2019 ar y fersiwn flaenorol o'r Bil, ysgrifennodd y Gweinidog fel a ganlyn:

Nid wyf yn anghytuno â hyn mewn egwyddor ond yr un pryd, nid yw popeth a deimlwn sy'n synhwyrol neu'n briodol o reidrwydd yn teilyngu'r adnoddau sydd eu hangen i'w roi ar waith. Rhaid pwysu a mesur ble i neilltuo adnoddau ac nid oedd yr amgylchiadau presennol yn bodloni'r trothwy.¹⁸

32. Mewn ymateb i'n cwestiwn ar y ddarpariaeth gyfatebol yn fersiwn 2020 o'r Bil, bu datblygiad ym marn y Gweinidog:

Roedd Llywodraeth Cymru o'r farn bod ymrwymadau Llywodraeth y DU i ymdrin â'r weithrediaeth yn hytrach na'r ddeddfwrfa yn briodol yn yr achos hwn, o gofio bod y mater yn ymwneud yn benodol ag arfer swyddogaeth a roddir i'r weithrediaeth o dan amgylchiadau penodol iawn.¹⁹

EIN BARN NI

33. Rydym yn parhau i fod o'r farn mai'r Senedd sydd yn y sefyllfa orau i reoli'r pwerau a ddirprwyir i Weinidogion Cymru.

34. Mae'n siomedig bod Llywodraeth Cymru wedi cefnu ar gytuno mewn egwyddor â'n safbwynt.

Casgliad

EIN BARN NI

35. Yn ein hadroddiad ym mis Mawrth 2019 ar y fersiwn flaenorol o'r Bil Masnach, daethom i'r casgliad a ganlyn:

¹⁸ Llythyr gan Weinidog y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, *Bil Masnach y DU - Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Adroddiad y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol*, MA/EM/0263/19, 12 Mawrth 2019

¹⁹ Llythyr gan Weinidog y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol a Chadeirydd y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, *Y Bil Masnach: Cydsyniad Deddfwriaethol*, MA-EM-1622-20, 29 Mai 2020

Nid yw'r broses cydsyniad deddfwriaethol yn caniatáu ar gyfer ymgysylltu cynnil â'r ddeddfwriaeth y creffir arni. Yn hytrach, mae'n cynnig dewis syml a deuaidd rhwng rhoi caniatâd ar gyfer y darpariaethau fel y'u drafftiodd neu eu gwrthod yn llwyr.

Mae ein hystyriaeth o'r Bil Masnach yn amlygu'r weithred cydbwysu, ac anfoddhaol yn aml, sy'n ofynnol wrth ystyried cwestiynau sy'n ymwneud â chydsyniad deddfwriaethol.

Ar y naill law, er gwaethaf rhywfaint o gynnydd, mae'n amlwg nas ymdriniwyd â llawer o'r pryderon a godwyd yn ein hadroddiad cyntaf. Mewn o leiaf un achos, mae ein pryderon wedi gwaethygu.

Ar y llaw arall, rydym yn llwyr ymwybodol o'r angen am ddeddfwriaeth o'r fath os rydym am gynnig rhyw fath o barhad i fusnesau, gweithwyr a defnyddwyr pan fyddwn yn ymadael â'r UE. ²⁰

36. Rydym yn parhau i fod o'r un farn.

37. Yn yr adroddiad hwn, gwnaethom benderfynu canolbwyntio ar dri o'r materion yr oeddem wedi'u harchwilio o'r blaen.

38. Nid oes yr un ohonynt wedi eu datrys yn foddhaol.

²⁰ Y Bil Masnach: ail adroddiad ar gydsyniad deddfwriaethol a materion cysylltiedig, Mawrth 2019
