

Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Amgylchedd

Medi 2021



1. Cefndir

Bil yr Amgylchedd Llywodraeth y DU

1. Cyflwynwyd Bil yr Amgylchedd¹ gerbron Tŷ'r Cyffredin a chafodd ei ddarllenid cyntaf ar 30 Ionawr 2020. Bil Llywodraeth y DU yw hwn, a noddir gan Adran yr Amgylchedd, Bwyd a Materion Gwledig.
2. Mae'r Bil yn ceisio sefydlu fframwaith amgylcheddol newydd yn dilyn ymadawiad y DU â'r Undeb Ewropeaidd (UE). Roedd y mwyafrif o ddeddfwriaeth amgylcheddol Cymru a'r DU yn arfer gweithredu gofynion cyfreithiol yr UE.
3. Yn ôl ei deitl hir, dyma yw diben y Bil:

"A Bill to make provision about targets, plans and policies for improving the natural environment; for statements and reports about environmental protection; for the Office for Environmental Protection; about waste and resource efficiency; about air quality; for the recall of products that fail to meet environmental standards; about water; about nature and biodiversity; for conservation covenants; about the regulation of chemicals; and for connected purposes."

4. Cwblhaodd y Bil ei daith trwy Dŷ'r Cyffredin ar 26 Mai 2021. Cwblhawyd y cyfnod Adrodd yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 15 Medi 2021.

Cefndir y Bil

5. Roedd y Bil yn destun dau adroddiad gan y Pwyllgor a'n rhagflaenodd.² Mae'r adroddiadau hyn yn nodi gwybodaeth gefndir am hynt y Bil drwy Senedd y DU.

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

6. Yn unol â Rheolau Sefydlog 29.1 a 29.2, mae Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol yn ofynnol oherwydd bod darpariaethau yn y Bil yn addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd neu'n dod o fewn ei chymhwysedd.

¹ [Bil yr Amgylchedd 2019-21](#) [Bil Tŷ'r Cyffredin 9]

² Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Amgylchedd](#), Gorffennaf 2020; [Ymateb Llywodraeth Cymru](#), Awst 2020; Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Llywodraeth Cymru \(Memorandwm Rhif 2\) ar Fil yr Amgylchedd](#), Chwefror 2021; [Ymateb Llywodraeth Cymru](#), Mawrth 2021

7. Ar 18 Mehefin 2021, gosododd Julie James AS, y Gweinidog Newid Hinsawdd (y Gweinidog), Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (Memorandwm)³ gerbron y Senedd mewn perthynas â'r Bil. Gosodwyd Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Ategol ar 3 Medi 2021 (Memorandwm Rhif 2)⁴.

8. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad a'r Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Seilwaith adrodd ar y Bil erbyn 13 Medi 2021.⁵ Estynnwyd y dyddiad yn ddiweddarach i 23 Medi 2021⁶.

Darpariaeth y mae angen cydsyniad y Senedd ar ei chyfer

9. Mae paragraffau 8 i 83 o'r Memorandwm yn nodi barn Llywodraeth Cymru ynghylch pa ddarpariaethau y mae angen cydsyniad ar eu cyfer.

10. Mae paragraffau 86 i 99 yn nodi rhesymau Llywodraeth Cymru dros wneud y darpariaethau ar gyfer Cymru yn y Bil.

11. Yn benodol, mae paragraff 86 yn nodi:

"Rydym yn dilyn yr egwyddor mai Senedd Cymru ddylai ddeddfu deddfwriaeth sylfaenol. Wedi dweud hynny, mae'n synhwyrol ac yn fanteisiol o dan rai amgylchiadau ac ar ôl cael cydsyniad y Senedd, i ofyn am ddarpariaethau ym Miliâu Senedd y DU a fyddai o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd."

12. Mae Memorandwm Rhif 2 yn esbonio bod Llywodraeth y DU wedi cynnig gwneud diwygiadau i'r Bil sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, ac felly mae angen cydsyniad ar gyfer rhagor o ddarpariaethau, a ddisgrifir ym mharagraffau 8 hyd at 30 o Femorandwm Rhif 2.

³ Llywodraeth Cymru, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Bil yr Amgylchedd](#), Mehefin 2021

⁴ Llywodraeth Cymru, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol \(Memorandwm Rhif 2\), Bil yr Amgylchedd](#), Medi 2021

⁵ Y Pwyllgor Busnes, [Yr amserlen ar gyfer ystyried y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer Bil yr Amgylchedd](#), Gorffennaf 2021

⁶ Y Pwyllgor Busnes, [Amserlen wedi'i diwygio ar gyfer ystyried Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Bil yr Amgylchedd](#), Medi 2021

2. Ystyriaeth y Pwyllgor

13. Cawsom dystiolaeth gan y Gweinidog yn ein cyfarfod ar 12 Gorffennaf 2021.⁷ Yn dilyn ein cyfarfod, fe wnaethom ni ysgrifennu at y Gweinidog yn gofyn am ragor o wybodaeth.⁸ Atebodd y Gweinidog ar 6 Awst 2021.⁹

Dull cyffredinol

14. Rydym yn nodi y dywedodd y Pwyllgor a'n rhagflaenodd y canlynol yn ei adroddiad ym mis Gorffennaf 2020:

*"Dylai ceisio cydsyniad y Senedd i ganiatáu i Senedd y DU ddeddfu'n sylweddol mewn meysydd polisi amgylcheddol sydd wedi'u datganoli ers dros 20 mlynedd ddod law yn llaw â gwybodaeth lawn a thryloyw. Mae hynny oherwydd, wrth fabwysiadu'r dull hwn, ni fydd modd i Aelodau'r Senedd glywed tystiolaeth arbenigol, gwrando ar farn rhanddeiliaid yng Nghymru a chyflwyno gwelliannau i brofi, herio a dylanwadu ar Weinidogion Cymru – sef offeryn craffu allweddol. Dylai unrhyw achos a wneir gan Lywodraeth Cymru i Senedd y DU ddeddfu mewn meysydd sydd wedi'u datganoli gael ei gyfiawnhau'n llawn ac ni ddylid ymdrin â'r mater yn yr un modd â busnes arferol."*¹⁰

15. Rydym yn rhannu'r farn hon. Mae'r diffyg gwybodaeth yn y Memorandwm yn ein siomi felly. Ar ddechrau'r Chweched Senedd, gydag Aelodau newydd yn cael eu hethol, dylai'r Memorandwm fod yn llawer mwy eglur ynglŷn â chefnidir y Bil a pham, ym marn Llywodraeth Cymru, ei bod yn briodol i Fil y DU gael ei ddefnyddio i ddeddfu'n sylweddol mewn meysydd datganoledig. Yn wir, dywedodd y Gweinidog wrthym fod gan y Bil "hanes hir"¹¹ ond nid oedd hynny'n amlwg o ddarllen y Memorandwm. Ar ben hynny, fel yr awgrymodd y Pwyllgor a'n rhagflaenodd, dylai Memorandwm ddadlau o blaid y dull sy'n cael ei fabwysiadu a pheidio â chymryd cydsyniad y Senedd yn ganiataol.

16. Er bod Llywodraeth Cymru yn blaenoriaethu maes polisi yr amgylchedd, rydym yn nodi barn y Gweinidog nad oedd yn ymddangos yn synhwyrol ceisio cyflwyno Bil newydd ar hyn o bryd oherwydd cyfyngiadau o ran amser, faint o waith a wnaed eisoes, yr angen am gydgysylltu

⁷ [Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 12 Gorffennaf 2021](#)

⁸ [Llythyr at y Gweinidog Newid Hinsawdd](#), 14 Gorffennaf 2021

⁹ [Llythyr oddi wrth y Gweinidog Newid Hinsawdd](#), 6 Awst 2021

¹⁰ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar Fil yr Amgylchedd](#), Gorffennaf 2020, paragraff 19

¹¹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [12], 12 Gorffennaf 2021

ar draws y DU, y ffaith bod adnoddau dan straen yn Llywodraeth Cymru oherwydd parhad Brexit a COVID, a materion o ran trefnu adnoddau ar gyfer y swm enfawr o ddeddfwriaeth sy'n dod drwy'r portffolio.¹²

17. Roeddem yn synnu clywed y Gweinidog yn mynd ymlaen i ddweud mai'r Bil yw'r ffordd gyflymaf ar hyn o bryd o gael y pwerau ar waith, a bod Llywodraeth Cymru yn sicr yn awyddus o wneud hynny.¹³ Aeth ymlaen i ddweud:

*"... we have to carefully balance what maximises the outcome of legislation for the people of Wales. So, we try to do that with a mixture of Senedd and UK Parliament legislation, working both within the constraints of our capacity, ... but also what opportunities are available in the UK Government's legislative programme in terms of timing and in terms of cross-border co-ordination, particularly for things that we know travel around the UK in great numbers."*¹⁴

18. Pan wnaethom dynnu sylw at y gwaith craffu manylach a fyddai'n digwydd yn y Senedd gyda Bil Cymreig, dywedodd y Gweinidog:

*"We'd much prefer to do it in the Senedd ourselves, but [...] there are a number of things to be weighed in the balance here, and in this particular instance we've come down on the side of making sure that the Bill is fit for purpose. That's not to say then, of course, that having made that decision, an enormous amount of work then goes on to make sure that Welsh interests are fully protected in the Bill, and they fully reflect the needs of Wales that Welsh Ministers are given the right amount of powers, that we have the right procedures in place [for affirmative resolution] for the regulations to give the Senedd the right amount of scrutiny, and so on."*¹⁵

19. Ychwanegodd:

*"...if we only use Senedd legislation, we just wouldn't get everything done; it's just as simple as that, really."*¹⁶

20. Nid ydym mewn sefyllfa ddelfrydol, ac mae'n drueni nad yw Llywodraeth Cymru yn teimlo ei bod yn gallu dilyn yr egwyddor a amlinellir yn ei Memorandwm mai'r Senedd ddylai deddfu deddfwriaeth sylfaenol mewn meysydd datganoledig. Pe bai Llywodraeth flaenorol Cymru wedi mabwysiadu'r egwyddor hon yn gynharach yn y Bumed Senedd (gan nodi y cafodd y Bil ei

¹² Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [17, 48-49], 12 Gorffennaf 2021

¹³ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [18], 12 Gorffennaf 2021

¹⁴ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [21], 12 Gorffennaf 2021

¹⁵ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [52], 12 Gorffennaf 2021

¹⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [52], 12 Gorffennaf 2021

ddatblygu a'i gyflwyno cyn y pandemig), yna mae'n bosibl y gallai llawer o'r pwerau llunio rheoliadau fod wedi cael eu cynnwys mewn Bil amgylcheddol dwyieithog ar gyfer Cymru a'u gwneud yn destun craffu deddfwriaethol llawn gan y Senedd.

21. Er y gallai fod yn synhwyrol a manteisiol i Lywodraeth Cymru gynnwys darpariaethau mewn Bil y DU, nid yw'n dilyn ei bod bob amser er budd gorau swyddogaeth y Senedd o ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif a deddfu dros Gymru.

22. Tynnodd y Gweinidog sylw at y gwaith sylweddol sydd wedi ei wneud i sicrhau bod y Bil yn amddiffyn buddiannau Cymru yn llawn ac yn adlewyrchu anghenion Cymru. O ran materion arwyddocaol mewn maes polisi datganoledig, fel yr amgylchedd, ni ddylai Llywodraeth Cymru orfod sicrhau darpariaethau priodol at y diben hwn drwy negodi â Llywodraeth y DU. Amddiffyn anghenion a buddiannau Cymru yn llawn drwy ddeddfwriaeth yw swyddogaeth y Senedd mewn meysydd datganoledig. Yn yr un modd, dylai fod yn gyfrifoldeb i'r Senedd, yn hytrach na Llywodraeth Cymru, sicrhau bod Gweinidogion Cymru yn cael y pwerau priodol, a bod y gweithdrefnau cywir ynghlwm wrth y pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i alluogi gwaith craffu trylwyr a phriodol gan y Senedd. Ni ddylai Llywodraeth Cymru wneud rhagdybiaethau a phenderfyniadau ar ran y Senedd wrth negodi â Llywodraeth y DU.

23. Felly mae awgrym y Gweinidog bod angen i Lywodraeth Cymru ddibynnu ar Lywodraeth y DU a Senedd y DU i fwrw ymlaen â'i rhaglen ddeddfwriaethol yn peri annifyrrwch. Mae'r safiad hwn yn golygu nad yw'r Senedd a'i Haelodau etholedig yn gallu llywio a dylanwadu'n uniongyrchol ar ddeddfwriaeth a fydd yn dod yn gyfraith yng Nghymru. Ar ben hynny, mae hefyd yn dibynnu ar gael cysylltiadau rhynglywodraethol da gyda Gweinidogion Llywodraeth y DU (a allai amrywio rhwng adrannau), heb unrhyw sicrwydd y bydd canlyniadau llwyddiannus.

24. Cydnabu'r Gweinidog fod negodi darpariaethau ym Miliâu'r DU yn cymryd llawer o adnoddau ac amser gweinyddol.¹⁷ Fodd bynnag, nid yw'n eglur faint o adnoddau sy'n cael eu rhoi i negodiadau rhynglywodraethol o'r fath ac a yw'n llai na'r hyn y byddai ei angen i helpu i basio deddfwriaeth ar gyfer Cymru drwy'r Senedd.

25. Rydym yn nodi hefyd ei bod yn debygol bod meini prawf Llywodraeth Cymru ar gyfer penderfynu a fyddai'n dderbyniol defnyddio Bil y DU i fwrw ymlaen â pholisi Llywodraeth Cymru wedi newid. Rydym o'r farn honno oherwydd ym mis Awst 2020 dywedwyd wrth y Pwyllgor a'n rhagflaenodd¹⁸ mai un o'r meini prawf hyn oedd nad oes amser ar gael i gyflwyno darpariaethau tebyg yn y Senedd. O ystyried ein bod ar ddechrau'r Chweched Senedd a bod

¹⁷ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [53], 12 Gorffennaf 2021

¹⁸ [Llythyr oddi wrth Weinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig](#), 28 Awst 2020.

digon o amser i Fil Llywodraeth Cymru gael ei gyflwyno, ymddengys nad yw'r maen prawf hwn yn berthnasol mwyach.

26. Rydym felly yn siomedig â'r dull gweithredu y mae Llywodraeth Cymru wedi'i fabwysiadu mewn perthynas â'r Bil hwn.

27. Pan wnaethom ni ofyn i'r Gweinidog sut roedd dull gweithredu Llywodraeth Cymru yn cyfateb â'i hymrwymiad i gydgrynhoi a gwella hygyrchedd cyfraith Cymru, dywedodd y Gweinidog:

"We always look to see, when introducing Bills of our own into the Senedd, whether we can include carve-outs—so, taking UK legislation and repeating them in the Welsh Acts".¹⁹

28. Dywedodd y Gweinidog, er nad oedd Llywodraeth Cymru yn ceisio cydgrynhoi cyfraith amgylcheddol ar hyn o bryd,²⁰ mai dyma oedd un o'r meysydd posibl nesaf i edrych arno, a dywedodd hefyd y gofynnwyd i swyddogion bwysu a mesur adolygiad posibl o gyfraith amgylcheddol yng Nghymru.²¹

29. Nodwn awgrym y Gweinidog y dylid dyblygu darpariaethau datganoledig yn Neddfau'r DU o fewn Deddfau Cymru. Byddai dull gweithredu o'r fath mewn perthynas â'r Bil hwn yn helpu i gywiro rhai o'r diffygion yn y dull gweithredu presennol ac yn gwneud cyfraith Cymru yn fwy hygyrch, yn ogystal â'i gwneud yn ddwyieithog. Byddai hefyd yn caniatáu gwaith craffu llawn gan y Senedd ac yn galluogi rhanddeiliaid i gymryd rhan ym mhroses ddeddfu'r Senedd. Gallai Bil Llywodraeth Cymru ei hun mewn perthynas â Llywodraethu amgylcheddol,²² a fydd o bosibl yn cael ei gyflwyno yn ail flwyddyn y Senedd, fod yn gyfrwng addas.²³

Argymhelliad 1. Dylai Bil amgylcheddol a gyflwynir gan y Gweinidog yn y dyfodol ymdrin â materion datganoledig a geir ym Mil yr Amgylchedd Llywodraeth y DU, yn dilyn ymgynghoriad priodol â rhanddeiliaid.

¹⁹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [23], 12 Gorffennaf 2021

²⁰ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [23], 12 Gorffennaf 2021

²¹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [94], 12 Gorffennaf 2021

²² Ymchwil y Senedd, [Llywodraethu amgylcheddol ar ôl Brexit](#), Gorffennaf 2021

²³ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [98], 12 Gorffennaf 2021; Y Pwyllgor Newid Hinsawdd, yr Amgylchedd a Seilwaith, [Cofnod y Trafodion \[10\]](#), 15 Gorffennaf 2021

Pwerau dirprwyedig i wneud rheoliadau

Defnyddio pwerau cydredol plws

30. Mae'r Bil yn cynnwys pwerau cydredol plws i wneud rheoliadau. Pwerau cydredol yw'r rhai sy'n cael eu harfer gan Weinidogion Cymru neu Weinidogion y DU mewn perthynas â Chymru, lle mae Gweinidogion y DU angen cydsyniad gan Weinidogion Cymru i arfer y pŵer. Yn y Bil, mae'r rhain yn gymwys i reoliadau lle byddai trefniadau trawsffiniol yn fuddiol mewn perthynas â rhwymedigaethau cyfrifoldeb cynhyrchwyr, effeithlonrwydd adnoddau, cynlluniau adneuo a deddfwriaeth REACH (cymalau 50, 51, 52, 53 a 54 ac Atodlenni 4, 5, 6, 7 ac 8 yn y drefn honno, a chymal 136 ac Atodlen 21).²⁴

31. Esboniodd y Gweinidog y canlynol:

*"Although we are looking at extended producer responsibility for packaging on a UK-wide basis ... and on a deposit return scheme for drink containers covering Wales, England and Northern Ireland, we are planning to lay Welsh-specific regulations in the Senedd, which bring the regimes into force. So, although they're concurrent, we're also laying the regulations in the Senedd. We're actually doing that co-ordinated with the other nations of the UK."*²⁵

32. Pan wnaethom ni ofyn a ddylid cael gweithdrefn seneddol ar y cyd ar gyfer rheoliadau amgylcheddol sydd â thema y DU gyfan, dywedodd y Gweinidog:

*"Yes, that's what we're proposing. So, they're concurrent; we're working on mirrored provisions, basically, so that each legislature has a chance to look at it, but they're mirrored across the UK."*²⁶

33. Yn ystod ei thystiolaeth dywedodd y Gweinidog wrthym, os bydd amser ar gael:

*"If the UK Government used the powers with the consent of Welsh Ministers, the guidance on Welsh Ministers' consent to the UK exercising powers in relation to Wales provides specifically that the Senedd is given an opportunity to provide a view before Ministers provide consent. So, a written statement would be laid before the Senedd in that regard, and then a debate could be scheduled and Members' views can be sought."*²⁷

²⁴ Rhifau cymalau yn unol â'r Bil fel y cytunwyd arnynt yn y Cyfnod Pwyllgor yn Nhŷ'r Arglwyddi.

²⁵ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [69], 12 Gorffennaf 2021

²⁶ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [74], 12 Gorffennaf 2021

²⁷ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [46], 12 Gorffennaf 2021

34. Ychwanegodd hefyd y byddai'n ysgrifennu at y pwyllgorau polisi perthnasol i'w hysbysu o'r bwriad i gydsynio²⁸ ac wedyn yn darparu copi o'r canllawiau.²⁹

35. Mae'r canllaw yn darparu wyth egwyddor ar gyfer arfer swyddogaethau cydredol. Mae Egwyddor 7 yn nodi y "dylid dileu swyddogaethau cydredol ar y cyfle cyntaf", tra bod Egwyddor 8 yn nodi:

"Dylid ond creu swyddogaethau cydredol newydd mewn amgylchiadau eithriadol iawn a dylai timau sicrhau y bydd eithriad mesurau yn berthnasol fel na fydd angen cydsyniad wrth eu dileu (i warchod cymhwysedd deddfwriaethol), a'u bod yn gydredol plws (i warchod cymhwysedd gweithredol)."

36. Nid yw'n ymddangos bod cynnwys pwerau cydredol plws yn y Bil yn cyd-fynd â chanllawiau Llywodraeth Cymru oherwydd nad oes modd disgwyl cymhwyso'r cafeat "amgylchiadau eithriadol iawn" pan fydd y Gweinidog wedi nodi mai Gweinidogion Cymru fydd yn arfer y pwerau, gan gydgysylltu â gweithredoedd llywodraethau eraill.

37. Felly, ni fyddai'r broses o dynnu'r pwerau cydredol plws o'r Bil a'r eithriad cysylltiedig y cytunwyd arnynt drwy welliant³⁰ yn effeithio ar allu Llywodraeth y DU neu Lywodraeth Cymru i weithredu. Ar ben hynny, mae'n aneglur o hyd pam y cafodd y rhain eu cynnwys yn y lle cyntaf, gan nad yw'n ymddangos bod unrhyw fwriad i'w defnyddio mewn perthynas ag amcanion polisi (uniongyrchol) y Bil, a bod canllawiau'r Llywodraeth yn nodi y dylid sicrhau eu bod yn cael eu dileu ar y cyfle cyntaf.

Argymhelliad 2. Dylai Llywodraeth Cymru ofyn am i'r Bil gael ei ddiwygio er mwyn dileu'r pwerau gwneud rheoliadau cydredol plws.

Argymhelliad 3. Os na dderbynnir argymhelliad 2, neu os na chaiff y Bil ei ddiwygio i ddileu'r pwerau cydredol plws, rhaid i'r Gweinidog esbonio'r rhesymau dros beidio â dileu'r pwerau a chadarnhau:

- yr amgylchiadau a'r amserlen benodol ar gyfer defnyddio pwerau cydredol plws;
- pryd y mae'n disgwyl i'r pwerau cydredol plws gael eu dileu o'r Bil yn unol ag egwyddor 7 yng nghanllaw Llywodraeth Cymru y cyfeirir ato ym mharagraff 35 uchod.

²⁸ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [78], 12 Gorffennaf 2021

²⁹ Llythyr oddi wrth y Gweinidog Newid Hinsawdd, 6 Awst 2021

³⁰ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [83-85], 12 Gorffennaf 2021; Llythyr oddi wrth y Gweinidog Newid Hinsawdd, 6 Awst 2021

Pwerau eraill

38. Roedd llythyr y Gweinidog dyddiedig 6 Awst 2021 yn nodi bod y Bil yn rhoi wyth o bwerau gwneud rheoliadau i Weinidogion Cymru, nad ydynt yn ymwneud yn bennaf â threfniadau trawsffiniol, sydd ag amserlen annelwig ar gyfer eu defnyddio neu sydd heb unrhyw amserlen ynghlwm wrthynt o gwbl.

39. Mae'n ymddangos bod achos y Gweinidog dros gymryd y pwerau hyn yn seiliedig ar gyflymder a diffyg adnoddau. Nid ydym yn credu bod y rhain yn rhesymau dilys dros gaffael y pwerau hyn pan nad oes amserlen glir ar gyfer eu defnyddio. Rydym yn credu bod hyn yn arfer gwael, sy'n lleihau rôl y Senedd fel deddfwrfa sydd â chyfrifoldeb a goruchwyliaeth o bwerau i'w dirprwyo i Weinidogion Cymru mewn meysydd datganoledig.

40. Rydym yn nodi bod y rhan fwyaf o'r pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, a fydd yn gofyn am gymeradwyaeth ffurfiol gan y Senedd, ac rydym o'r farn bod hyn yn beth da.

41. Fe wnaethom ni ofyn i'r Gweinidog pam fod y pŵer i wneud rheoliadau o dan gymal 68 (cymal 69 bellach – Hysbysiadau Cosb Benodedig) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Dywedodd y Gweinidog wrthym fod gweithdrefn gadarnhaol yn ymddangos yn anghymesur ar gyfer dim ond diweddarau ffigur i bob pwrpas, a'i bod yn ofynnol i Lywodraeth Cymru weithredu'n unol ag egwyddorion cyfraith gyhoeddus³¹. Nodwn y safbwynt hwnnw.

42. Mae hyn yn dangos problem benodol o ran defnyddio Bil y DU i gyflawni polisi Cymru. Os bydd unrhyw Aelod o'r Senedd eisiau ymchwilio i'r angen am weithdrefn gadarnhaol ar gyfer set o reoliadau neu eirioli dros hyn, un ffordd o wneud hynny fyddai cyflwyno gwelliant i Fil, gan roi cyfle o ganlyniad am ddadl. Fodd bynnag, ni fyddai hynny'n bosibl ar gyfer cymal 69 oherwydd nad yw Aelodau'r Senedd yn gallu cyflwyno gwelliannau i Fil y DU yn y ffordd y maent yn gallu yn achos Bil Cymreig yn y Senedd. At hynny, gallai unrhyw argymhelliad gan y Pwyllgor hwn y dylai Llywodraeth Cymru geisio cyflwyno gwelliant i Fil y DU i fwrw ymlaen â newid y weithdrefn gael ei wrthod gan Lywodraeth Cymru (yn hytrach na chael dadl a phleidleisio ar welliant yn y Senedd) . Fel arall, efallai na fydd yn bosibl cyflwyno gwelliant priodol ar ran Llywodraeth Cymru neu efallai na fydd digon o amser i wneud hynny oherwydd amserlen seneddol y DU.³²

³¹ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [61], 12 Gorffennaf 2021

³² Yn hyn o beth, gweler y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [37-38], 12 Gorffennaf 2021

Rhwymedigaethau'r DU a'r UE

43. Ers cyflwyno'r Bil, mae'r DU a'r UE wedi cytuno ar delerau eu perthynas newydd yn y Cytundeb Masnach a Chydweithredu.

44. Mae'r Cytundeb Masnach a Chydweithredu yn cynnwys darpariaethau sy'n ymwneud â'r amgylchedd a'r hinsawdd sydd wedi'u cynllunio i sicrhau cystadleuaeth deg rhwng y DU a'r UE. Mae'r rhain yn cynnwys dyletswydd nad yw'n atchweliadol sy'n ei gwneud yn ofynnol na fydd unrhyw lefelau amddiffyn sydd ar waith ar 31 Rhagfyr 2021 yn cael eu lleihau na'u gwanhau, a'r opsiwn i gymryd mesurau unioni os bydd y DU a'r UE yn ymwahanu yn y dyfodol.

45. Mae'r rhan fwyaf o'r meysydd y mae'r Bil yn eu cwmpasu yn ddarostyngedig i'r darpariaethau hyn, fel llywodraethu, ansawdd aer a rheoli gwastraff.

46. Gofynnem i'r Gweinidog roi mwy o fanylion ynghylch sut y mae'n bwriadu sicrhau cydymffurfiaeth â'r Cytundeb Masnach a Chydweithredu wrth arfer pwerau y mae'r Bil yn eu darparu. Ymatebodd y Gweinidog drwy ddweud bod gan y Cytundeb Masnach a Chydweithredu strwythur llywodraethu cymhleth sy'n dod yn fwy eglur. Ychwanegodd, unwaith y bydd daw eglurder yn dilyn trafodaethau ledled y DU, yna bydd Llywodraeth Cymru mewn sefyllfa i benderfynu pa fecanweithiau sy'n ofynnol yng Nghymru er mwyn i Lywodraeth Cymru fodloni gofynion y Cytundeb Masnach a Chydweithredu.³³

47. Fel yr ydym wedi ei nodi uchod, mae'r pwerau cydredol plws y mae'r Bil yn eu darparu yn ei gwneud yn bosibl i Lywodraeth y DU weithredu rhwymedigaethau amgylcheddol y DU a'r UE yng Nghymru gyda chydysniad Gweinidogion Cymru. Er bod y Gweinidog wedi awgrymu y caiff y pwerau perthnasol eu harfer drwy reoliadau Cymru gan adlewyrchu rheoliadau ledled y DU (yn hytrach na'u harfer yn gydredol), gallai eu defnydd ym mha bynnag ffordd y cânt eu harfer effeithio ar ofynion y Cytundeb Masnach a Chydweithredu yn y dyfodol.

48. Mae ansicrwydd Llywodraeth Cymru ynghylch gofynion y Cytundeb Masnach a Chydweithredu, ynghyd â'r diffyg eglurder ynghylch sut a phryd y mae'r pwerau y mae'r Bil yn eu darparu i gael eu harfer, yn golygu bod y dull y mae Llywodraeth Cymru yn ei fabwysiadu i gyflawni ei rhwymedigaethau yn aneglur. Mae hyn yn cynnwys i ba raddau y mae'n bwriadu dibynnu ar fesurau y DU gyfan, a allai gyflwyno polisi gwahanol neu ymwahanu oddi wrth yr UE.

49. Po fwyaf y bydd y ddibyniaeth ar ddeddfwriaeth Llywodraeth y DU i weithredu rhwymedigaethau'r DU a'r UE yng Nghymru, y mwayf anodd y bydd i'r Senedd graffu'n

³³ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [98], 12 Gorffennaf 2021; Llythyr oddi wrth y Gweinidog Newid Hinsawdd, 6 Awst 2021

effeithiol ar gydymffurfiaeth Llywodraeth Cymru â rhwymedigaethau'r DU a'r UE. Gallai dim atchwelyd o ran diogelu'r amgylchedd a'r hinsawdd neu ymwahanu oddi wrth yr UE yn y dyfodol arwain at fesurau ymatebol gan yr UE mewn meysydd o arwyddocâd i Gymru. Mae hyn yn effeithio ar allu'r Senedd i graffu'n effeithiol ar b'un a yw Llywodraeth Cymru yn gweithredu er budd gorau Cymru.

Memorandwm Rhif 2

50. Nid ydym wedi cael amser i holi'r Gweinidog am Femorandwm Rhif 2 a thrafod ei oblygiadau'n llawn.

51. Fodd bynnag, yn ein barn ni, mae'r Bil fel y'i diwygiwyd yn y Cyfnod Pwyllgor yn Nhŷ'r Arglwyddi yn cynnwys diwygiadau sy'n "ddarpariaethau perthnasol" at ddibenion Rheol Sefydlog 29 ac na chawsant eu nodi ym Memorandwm Rhif 2, sef y diwygiadau a ganlyn:

- a. Cymal 137 newydd (Diwygiadau i Atodlen 7B i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006). Diben cymal 137 yw addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd ac fe gyfeiriodd y Gweinidog ato yn ei thystiolaeth.³⁴
- b. Mae paragraffau 8 ac 20 o Atodlen 4, paragraffau 10 a 18 o Atodlen 5, paragraffau 5 a 14 o Atodlen 6, paragraffau 5 a 14 o Atodlen 7 a pharagraff 3 o Atodlen 11 i'r Bil wedi eu diwygio i fewnosod is-baragraffau newydd. Ym mhob achos, mae'r paragraffau hynny'n ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru, cyn gwneud rheoliadau o dan y rhannau perthnasol o Atodlenni 4, 5, 6, 7 ac 11, ymgynghori â phersonau y mae'n ymddangos eu bod yn cynrychioli buddiannau'r rhai y mae'n debygol yr effeithir arnynt. Mae'r diwygiad a wneir drwy fewnosod yr is-baragraff newydd yn caniatáu i Weinidogion Cymru gynnal ymgynghoriad cyn i'r paragraff perthnasol ddod i rym. Diben y diwygiadau i Atodlenni 4 a 5 yw'r amgylchedd, diben y diwygiadau i Atodlenni 6 a 7 yw gwastraff a diben y diwygiadau i Atodlen 11 yw ansawdd aer, sydd i gyd yn faterion datganoledig. I'r graddau y mae'r diwygiadau i Atodlenni 4, 5, 6, 7 ac 11 yn gymwys i Gymru, credwn fod angen cydsyniad ar gyfer y diwygiadau.

52. Rydym yn cydnabod bod y cymalau perthnasol a'r Atodlenni cysylltiedig sy'n cynnwys y darpariaethau gwneud rheoliadau hyn wedi'u nodi yn y Memorandwm cyntaf. Fodd bynnag, mae Rheol Sefydlog 29.2(iii) yn ei gwneud yn ofynnol i femorandwm cydsyniad deddfwriaethol gael ei osod mewn perthynas â diwygiadau ac felly dylai'r darpariaethau hyn fod wedi'u

³⁴ Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Cofnod y Trafodion [83-85], 12 Gorffennaf 2021; Llythyr oddi wrth y Gweinidog Newid Hinsawdd, 6 Awst 2021

cynnwys ym Memorandwm Rhif 2, ynghyd â chymal 137 newydd. Yn ogystal, nodwn fod cymal 67 (Gorfodi mewn perthynas â gollwng sbwriel) yn ymddangos ym Memorandwm Rhif 1 a bod diwygiadau i'r cymal hwnnw (cymal 68 bellach) wedi'u cynnwys ym Memorandwm Rhif 2.

53. Mae'n hanfodol bod Llywodraeth Cymru, sydd wedi bod yn trafod â Llywodraeth y DU, yn dryloyw ac yn gywir ynghylch union natur y darpariaethau ym Mil y DU y ceisir cydsyniad y Senedd ar eu cyfer.

Argymhelliad 4. Cyn y ddadl yn y Senedd ar y cynnig cydsyniad perthnasol, dylai'r Gweinidog esbonio pam nad yw'r darpariaethau y cyfeirir atynt ym mharagraff 51 o'r adroddiad hwn wedi eu nodi ym Memorandwm Rhif 2, a dylai gadarnhau bod angen cydsyniad y Senedd i'w cynnwys yn y Bil.