Senedd Cymru
Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Datganiad gan y Pwyllgor: Bil Marchnad Fewnol y Deyrnas Unedig

24 Medi 2020

Yn gynharach yr wythnos hon, cawsom dystiolaeth gan y Cwnsler Cyffredinol ar Fil Marchnad Fewnol Llywodraeth y DU. O ystyried y prinder amser ar gyfer craffu ar y Bil yn Senedd y DU, rydym wedi penderfynu cyhoeddi'r datganiad hwn i nodi ein barn gychwynnol. Rydym yn gobeithio darparu dadansoddiad llawnach maes o law fel rhan o'n hadroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru, yn ogystal ag ymdrin â'r materion y mae'n eu codi mewn adroddiad sydd i ddod ar ein hymchwiliad i'r Newid yng Nghyfansoddiad Cymru. Mae'r ymchwiliad hwn wedi bod yn archwilio'r goblygiadau cyfansoddiadol i'r Senedd yn sgil gadael yr Undeb Ewropeaidd (UE), yn ogystal â'r broses ar gyfer cymhwyso Confensiwn Sewel.

Ym mis Hydref 2017, sefydlodd y Cyd-bwyllgor Gweinidogion (Negodiadau'r UE) set o egwyddorion ynglŷn â fframweithiau cyffredin. Mae'r egwyddorion yn cynnwys, er enghraifft:

> Sefydlu fframweithiau cyffredin lle bo hynny'n angenrheidiol er mwyn galluogi marchnad fewnol y DU i weithredu, gan gydnabod ar yr un pryd wahaniaethau polisi a sicrhau y cydymffurfir â rhwymedigaethau rhyngwladol.
>
> Bydd y Fframweithiau hynny'n parchu'r setliadau datganoli ac atebolrwydd democrataidd y deddfwrfeydd datganoledig, ac felly:
>
> - bydd yn seiliedig ar gonfensiynau ac arferion sefydledig, gan gynnwys peidio ag addasu fel arfer gymhwysedd y sefydliadau datganoledig heb eu caniatâd;
> - bydd yn cadw, fan lleiaf, hyblygrwydd cyfatebol ar gyfer teilwra polisïau i anghenion penodol pob tiriogaeth fel y mae rheolau cyfredol yr UE yn darparu ar ei gyfer;
> - bydd yn arwain at gynnydd sylweddol ym mhwerau'r gweinyddiaethau datganoledig i wneud penderfyniadau.

Ym mis Ebrill 2018, cytunwyd ar y Cytundeb Rhynglywodraethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) a Sefydlu Fframweithiau Cyffredin; dyma oedd yn sail i argymhelliad Llywodraeth Cymru y dylid rhoi cydsyniad i Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael). Rhoddodd y Senedd y cydsyniad hwnnw.

Rydym yn cydnabod ac yn cytuno y bydd angen am farchnad fewnol yn y DU ar ôl gadael yr UE. Ar y sail honno, rydym yn cefnogi'r dull a ddefnyddir i sefydlu fframweithiau cyffredin, a oedd yn ymddangos fel pe bai'n gwneud cynnydd, er yn araf, ar sail cydlywodraethu a groesewir ledled y DU.

Mae cyflwyno Bil Marchnad Fewnol Llywodraeth y DU yn torri'r egwyddorion y cytunwyd arnynt ym mis Hydref 2017 ar gyfer sefydlu fframweithiau cyffredin i ddarparu ar gyfer marchnad fewnol y DU. Ar ben hynny, ymddengys iddo gael ei ddatblygu ar wahân i lywodraethau eraill, gan danseilio nid yn unig ddatblygiad y fframweithiau cyffredin hynny ond hefyd yr ymddiriedaeth a'r ewyllys da sydd eu hangen i sicrhau llywodraethu effeithiol yn y DU.

Yn ein sesiwn dystiolaeth, tynnodd y Cwnsler Cyffredinol sylw at yr anawsterau y bydd y Bil yn eu creu o ran gallu'r Senedd i ddeddfu mewn meysydd datganoledig ac o ran gallu Gweinidogion Cymru i arfer ei phwerau.

Byddai'r egwyddor cydnabyddiaeth gilyddol a gynhwysir yn y Bil ar gyfer nwyddau a gwasanaethau yn ei gwneud yn amhosibl i Lywodraeth Cymru gynnig deddfwriaeth effeithiol i fynd i'r afael â materion polisi penodol yng Nghymru, er enghraifft ym maes tai ac iechyd y cyhoedd - sef hanfod datganoli. Mewn rhai achosion, gallai'r defnydd o'r pwerau sydd ar gael fynd yn ddiangen.

A rhoi enghraifft ddamcaniaethol: Mae deddfwriaeth y Senedd yn gwahardd gwerthu bwyd a addaswyd yn enetig (GM) yng Nghymru, ond nid oes gwaharddiad o'r fath yn Lloegr. Byddai egwyddor cydnabyddiaeth gilyddol yn golygu y byddai'n gyfreithlon i gynhyrchwyr yn Lloegr werthu bwyd GM yng Nghymru, er gwaethaf gwaharddiad y Senedd. Bydd y Bil yn sefydlu terfyn ar effeithiolrwydd deddfwriaeth y Senedd yn y cyfansoddiad. Fel y dywed Llywodraeth y DU yn ei Nodiadau Esboniadol i'r Bil: "the Bill's provisions create a new limit on the effect of legislation made in exercise of devolved legislative or executive competence".

Yn greiddiol, ymddengys fod y Bil yn ymgais i ganoli rheolaeth yn ôl yn San Steffan. Fel y mae wedi cael ei ddrafftio ar hyn o bryd, ac yn groes i naratif Llywodraeth y DU, nid oes unrhyw ddarpariaethau yn y Bil a fyddai'n rhoi pwerau newydd i'r Senedd - i'r gwrthwyneb, mae'n nodi'n benodol feysydd newydd (e.e. rheoli cymorthdaliadau) fel rhai sydd y tu allan i bwerau'r Senedd. Mae'r Bil hefyd yn rhoi pŵer i Lywodraeth y DU ddarparu cymorth ariannol mewn unrhyw ran o'r DU, i hyrwyddo blaenoriaethau Llywodraeth y DU, yn hytrach na blaenoriaethau datganoledig.

Heb ei ddiwygio, fe allai'r Bil beri anghydfod diangen, ac mae'n tanseilio cysylltiadau rhynglywodraethol wrth i ni adael yr UE, a hynny yng nghanol

pandemig byd-eang. Dylid canolbwyntio ar barch cilyddol a chydweithredu, yn hytrach na bod Llywodraeth y DU yn gweithredu'n unochrog i gyflwyno Bil sy'n tanseilio'r broses o gymhwyso'n ymarferol y setliadau datganoli a saernïwyd ar gefn canlyniadau dau refferendwm.

Ar ben hynny, mae'n ymddangos i'r deddfwriaeth gael ei gwneud ar frys a heb ystyriaeth drylwyr, ac mae'n ymddangos yn llawdrwm, yn enwedig yn wyneb y cynnydd sy'n cael ei wneud ar fframweithiau cyffredin. Mae'r fframweithiau hyn yn ffordd o gyflawni'r un buddion cyffredin heb Fil sy'n lleihau ymddiriedaeth ac a allai arwain at ganlyniadau anfwriadol hirdymor. Felly, nid oedd brys i gael Bil o'r fath, a byddai wedi bod yn well defnyddio'r cyfleoedd a ddarperir gan drafodaethau a fframweithiau i ddrafftio Bil ar sail consensws a chydweithredu.

Mae'r Bil hefyd yn ychwanegu haen arall o gymhlethdod i'r setliad datganoli, gan rwystro'r gallu i benderfynu yn hawdd a yw deddfu'n ymarferol. At hynny, mae'n anochel y bydd absenoldeb nodedig trefniadau clir ar gyfer llywodraethu a datrys anghydfodau yn arwain at anghydfodau a heriau cyfreithiol costus, yn enwedig i fusnesau.

Yn ogystal â'i effaith ar ddatganoli, mae'r Bil yn codi pryderon difrifol am faterion cyfansoddiadol sylfaenol eraill. Er enghraifft, mae dull y Bil tuag at reolaeth y gyfraith, cyfraith ryngwladol a rôl y llysoedd yn peri pryder.

Byddem yn annog Llywodraeth y DU i ailystyried amodau'r Bil Marchnad Fewnol.