

Adroddiad monitro sybsidiaredd Mai i Rhagfyr 2014

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol | 12 Ionawr 2015
Constitutional and Legislative Affairs Committee | 12 January 2015

Briff gan y Gwasanaeth Ymchwil

Tabl Cynnwys

1. Cyflwyniad	2
2. Y broses fonitro	3
3. Trosolwg o gynigion drafft yr UE a dderbyniwyd (Mai 2014–Rhagfyr 2014)	4
3.1 Cynigion deddfwriaethol yr UE nad oeddent yn codi unrhyw bryderon sybsidiaredd	5
4. Adroddiad Blynyddol 2013 y Comisiwn Ewropeaidd ar Sybsidiaredd	8

1. Cyflwyniad

O dan Reol Sefydlog 21, caiff 'pwyllgor cyfrifol' yn y Cynulliad (ar hyn o bryd, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol) ystyried deddfwriaeth ddrafft yr Undeb Ewropeaidd sy'n ymwneud â materion o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu sy'n ymwneud â swyddogaethau Gweinidogion Cymru a'r Cwnsler Cyffredinol, a hynny er mwyn ystyried a yw'n cydymffurfio ag egwyddor sybsidiaredd.

Mae egwyddor sybsidiaredd wedi'i hymgorffori yn Erthygl 5 o Gytuniad yr Undeb Ewropeaidd.

1. The limits of Union competences are governed by the principle of conferral. The use of Union competences is governed by the principles of subsidiarity and proportionality.

2. Under the principle of conferral, the Union shall act only within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the Treaties to attain the objectives set out therein. Competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States.

3. Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.

The institutions of the Union shall apply the principle of subsidiarity as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. National Parliaments ensure compliance with the principle of subsidiarity in accordance with the procedure set out in that Protocol.

4. Under the principle of proportionality, the content and form of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties.

The institutions of the Union shall apply the principle of proportionality as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality.

Yn ogystal, llywodraethir y dull o gymhwyso'r egwyddor hon gan y Protocol ar Gymhwyso Egwyddorion Sybsidiaredd a Chymesuredd. Mae'r rhan sy'n berthnasol at ddibenion gwaith y Cynulliad wedi'i chynnwys ym mharagraff cyntaf Erthygl 6:

Any national Parliament or any chamber of a national Parliament may, within eight weeks from the date of transmission of a draft legislative act, in the official languages of the Union, send to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission a reasoned opinion stating why it considers that the draft in question does not comply with the principle of subsidiarity. It will be for each national Parliament or

each chamber of a national Parliament to consult, where appropriate, regional parliaments with legislative powers.

2. Y broses fonitro

Er mwyn sicrhau bod y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn cyflawni ei swyddogaeth monitro sybsidiaredd yn effeithiol, fel y nodir yn y Rheolau Sefydlog, mae swyddogion y Cynulliad yn monitro holl gynigion deddfwriaethol drafft yr UE sy'n ymwneud â Chymru yn systematig er mwyn gweld a ydynt yn codi pryderon sybsidiaredd. Amlinellir y modd y mae swyddogion y Cynulliad yn monitro'r cynigion hyn isod:

- Yn gyntaf, rhoddir gwybod i'r Cynulliad am yr holl gynigion a gaiff eu cyhoeddi gan y Comisiwn Ewropeaidd drwy restr a gaiff ei hanfon gan y Swyddfa Dramor a Chymanwlad ar ran Llywodraeth y DU at Wasanaeth Ymchwil y Cynulliad.
- Yna, bydd yr adran berthnasol o Lywodraeth y DU yn paratoi memorandwm esboniadol a fydd wedi'i seilio ar y cynigion a amlinellir yn y rhestr. Fel arfer, bydd hyn yn digwydd rhwng pedwar a chwe wythnos i'r dyddiad y ceir yr hysbysiad gwreiddiol gan y Swyddfa Dramor a Chymanwlad. Mae pob memorandwm yn cynnwys asesiad o effaith y cynigion ar bolisiau (gan gynnwys asesiad o farn adran berthnasol Llywodraeth y DU ynghylch a yw'r cynnig yn codi unrhyw bryderon sybsidiaredd). Mae copi o bob memorandwm yn cael ei anfon at y Cynulliad drwy'r Gwasanaeth Ymchwil.
- Mae'r Gwasanaeth Ymchwil yn hidlo'r memoranda sy'n dod i law er mwyn ystyried a yw'r cynigion cysylltiedig yn 'deddfwriaethol' neu'n 'anneddfwriaethol' ac a ydynt yn cynnwys materion a allai fod o ddiddordeb i'r Cynulliad (hynny yw, materion sy'n berthnasol i faterion datganoledig).
- Bydd y memoranda hynny sy'n gysylltiedig â chynigion sy'n 'deddfwriaethol' ac sy'n ymdrin â materion sydd o ddiddordeb i'r Cynulliad yn cael ystyriaeth bellach gan swyddogion o Wasanaeth Cyfreithiol y Cynulliad, Swyddfa Brwsel a'r Gwasanaeth Ymchwil er mwyn penderfynu a ydynt yn codi pryderon sybsidiaredd.
- Os bydd cynnig yn codi pryderon sybsidiaredd, bydd swyddogion y Cynulliad yn rhoi gwybod ar unwaith i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol. Yna, gofynnir i Aelodau ystyried a ddylai'r Pwyllgor ofyn i'r naill Dŷ neu'r llall yn San Steffan, neu i'r ddau ohonynt, gyhoeddi 'barn resymedig' ar y cynnig neu beidio.
- Bydd y cynigion hynny sy'n 'deddfwriaethol' ac sy'n berthnasol i faterion datganoledig ond nad ydynt yn codi pryderon sybsidiaredd yn cael eu coladu mewn adroddiad monitro a gaiff ei gynhyrchu gan y Gwasanaeth Ymchwil. Mae'r adroddiad hwn yn cael ei ystyried yn bapur i'w nodi gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a

Deddfwriaethol ym mhob tymor, fel arfer, o fewn blwyddyn yn y Cynulliad (tymor yr hydref [Medi–Rhagfyr], tymor y gwanwyn [Ionawr–Ebrill] a thymor yr haf [Mai–Awst]).

Felly, mae'r adroddiad hwn yn cynnwys trosolwg cyffredinol o'r cynigion deddfwriaethol drafft a anfonwyd i Wasanaeth Ymchwil y Cynulliad gan yr UE rhwng 1 Mai 2014 a 31 Rhagfyr 2014. Mae hefyd yn cynnwys rhagor o wybodaeth am y cynigion hynny y nodwyd eu bod yn 'deddfwriaethol' ac yn berthnasol i faterion datganoledig y Cynulliad gan swyddogion y Cynulliad.

Fodd bynnag, noder mai cynigion 'deddfwriaethol' a gaiff eu monitro yn yr adroddiad hwn yn bennaf. Ar y cyfan, nid yw'n cynnwys manylion unrhyw 'gynigion anneddfwriaethol' a allai fod yn berthnasol i waith y Cynulliad. Mae'r rhain yn cael eu monitro ar wahân gan y Gwasanaeth Ymchwil.

3. Trosolwg o gynigion drafft yr UE a dderbyniwyd (Mai 2014–Rhagfyr 2014)

Cafodd Gwasanaeth Ymchwil y Cynulliad gyfanswm o 488 o femoranda esboniadol gan Lywodraeth y DU mewn perthynas â chynigion yr UE rhwng 1 Mai 2014 a 31 Rhagfyr 2014.

O'r cynigion hynny, nododd swyddogion y Cynulliad fod tri ohonynt yn 'deddfwriaethol' ac o ddiddordeb i'r Cynulliad.

Yn dilyn gwaith dadansoddi pellach gan swyddogion o Wasanaeth Cyfreithiol y Cynulliad, Swyddfa Brwsel a'r Gwasanaeth Ymchwil, penderfynwyd nad oedd yr un o'r tri chynnig yn codi pryderon sybsidiaredd, er yr ystyriwyd bod dau ohonynt yn groes i egwyddorion cymesuredd. Gwelir isod fanylion am y cynigion hyn.

3.1 Cynigion deddfwriaethol yr UE nad oeddent yn codi unrhyw bryderon sybsidiaredd

Dyddiad yr
anfonwyd Teitl a disgrifiad
drwy e-bost

Cynnig am Reoliad Senedd Ewrop a'r Cyngor , yn gosod gwaharddiad ar bysgodfeydd nofrwydi, diwygio Rheoliadau Cyngor (CE), rhif 850/98, (CE) rhif 812/2004, (CE) rhif 2187/2005 a (CE) rhif 1967/2006 a diddymu Rheoliad y Cyngor (CE) rhif 894/97. (COM(2014)265)

Byddai'r Rheoliad arfaethedig yn cyflwyno gwaharddiad llwyr ar holl bysgota gyda nofrwydi yn nyfroedd yr Undeb Ewropeaidd. Y nod yw goresgyn yr anawsterau o ran gorfodi'r moratoriwm ar bysgota nofrwydi ar raddfa fawr mewn cefnforoedd, yn enwedig ym Môr y Canoldir, ac a weithredwyd yn neddfwriaeth yr UE o 1997. Roedd y ddeddfwriaeth hon yn gwahardd defnyddio nofrwydi o dros 2.5 cilomedr o hyd ar gyfer pob enghraifft o bysgota gyda nofrwydi.

03/06/2014

Cafwyd cryn feirniadaeth o'r cynnig yng Nghymru, a rhannau eraill o'r DU, lle mae nofrwydi yn cael eu defnyddio ar gyfer pysgota ar raddfa fach. Gan mai nod y rheoliad arfaethedig yw ymdrin â physgota gyda nofrwydi ar raddfa fawr ym Môr y Canoldir, yn hytrach na gweithrediadau ar raddfa lai fel y rhai yng Nghymru, dadleuir bod y cynnig yn groes i'r egwyddor cymesuredd.

Daw beirniadaeth bellach o'r cynnig o aelod-wladwriaethau eraill yr UE, gan gynnwys Ffrainc, Sbaen ac Iwerddon. Ysgrifennodd y Pwyllgor hwn at y Comisiynydd Ewropeaidd dros Faterion Morol a Physgodfeydd ym mis Gorffennaf 2014 ac mae wedi cael gohebiaeth bellach ers hynny. Mae'r Comisiynydd wedi cwrdd â chynrychiolwyr o'r diwydiant pysgota yn y DU i glywed ei bryderon ac mae'r ddeddfwriaeth arfaethedig yn cael ei hystyried ar hyn o bryd gan y Cyngor ac yn Senedd Ewrop, gydag amserlen ddangosol o bleidleisio yn y Pwyllgor Pysgodfeydd ar 23 Chwefror ac yn y Cyfarfod Llawn ar 19 Mai 2015.

29/07/2014

*Cynnig am Gyfarwyddeb Senedd Ewrop a'r Cyngor sy'n diwygio Cyfarwyddebau 2008/98/EC ar **wastraff**, 94/62/EC ar **becynnu a***

deunydd pecynnu gwastraff 1999/31/EC ar dirlenwi gwastraff, 2000/53/EC ar gerbydau sydd wedi dod i ddiwedd eu hoes, 2006/66/EC ar fatris a chronaduron a batris a chronaduron sy'n wastraff a 2012/19/UE ar gyfarpar trydanol ac electronig sy'n wastraff. (COM(2014)397)

Mae'r Gyfarwyddeb arfaethedig yn diwygio chwe Chyfarwyddeb sy'n ymwneud â rheoli gwastraff. Mae'n ffurfio rhan o becyn o gynigion gan y Comisiwn Ewropeaidd ac mae'n eistedd ochr yn ochr â Gohebiaeth y Comisiwn ar yr Economi Gylchol (COM(2014)398).

Mae'r cynigion yn cynnwys:

- adolygiad o'r targedau a gynhwysir yn y Gyfarwyddeb Fframwaith Gwastraff (WFD), y Gyfarwyddeb Dirlenwi (LD), a'r Gyfarwyddeb Pecynnu a Phecynnu Gwastraff (PPWD);
- gwelliannau i alinio diffiniadau, termau a phwerau ar draws y dair Cyfarwyddeb hyn; a
- mesurau i symleiddio gofynion cyflwyno adroddiad a mynd i'r afael â materion gwastraff penodol.

Hefyd cynigir nifer cyfyngedig o welliannau ar gyfer y Cyfarwyddebau Cyfarpar Trydanol ac Electronig sy'n Wastraff (WEEE), Cerbydau sydd wedi dod i Ddiwedd eu Hoes (ELV) a Batris a Chronaduron a Batris a Chronaduron sy'n Wwastraff (BD). Mae'r cynigion hyn yn symleiddio'r gofynion adrodd yn ogystal â chyflwyno amodau newydd o ran cyflwyno adroddiad.

Mae'r Comisiwn Ewropeaidd wedi nodi yn ei Raglen Waith ar gyfer 2015¹, a gyhoeddwyd ar 16 Rhagfyr 2014, ei fwriad i dynnu'r cynnig hwn yn ôl a rhoi cynnig mwy uchelgeisiol yn ei le erbyn diwedd 2015 i hybu'r economi gylchol.

Cynnig am Reoliad Senedd Ewrop a'r Cyngor ar gynhyrchu organig a labelu cynhyrchion organig, diwygio Rheoliad (UE) Rhif.XXX/XXX o

8/4/2014

Senedd Ewrop a'r Cyngor [Rheoliad rheolaethau swyddogol] a diddymu Rheoliad y Cyngor (CE) Rhif.834/2007. (COM(2014)180)

Mae'r cynnig yn cynnwys rheoliad ac asesiad effaith newydd sy'n

¹[Rhaglen Waith 2015 y Comisiwn Ewropeaidd](#), Atodiad 2 Rhestr o gynigion arfaethedig y bwriedir eu tynnu nôl neu eu haddasu, t8 [fel ar 6 Ionawr 2015]

cwmpasu cynhyrchu organig a labelu cynhyrchion organig. Ceir Cynllun Gweithredu cysylltiedig hefyd (COM(2014)179) sy'n ystyried dyfodol cynhyrchu organig. Cynhyrchwyd y dogfennau yn dilyn adolygiad y Comisiwn o'r fframwaith deddfwriaethol a pholisi ar gyfer cynhyrchu organig ledled yr UE. Nodir mai amcan y Comisiwn y tu ôl i'r cynigion yw ysgafnhau'r baich gweinyddol sydd ynghlwm wrth gynhyrchu organig ac ennyn hyder defnyddwyr mewn cynnyrch organig.

Er na chodwyd unrhyw faterion ynghylch sybsidiaredd, bu pryder ynglŷn â 'chymesuredd' y cynigion.

Bydd y cynigion yn newid y system archwilio a rheoli, yn cyflwyno safonau newydd ar gyfer lles anifeiliaid ac yn dileu nifer o'r rhanddirymadau'n ymwneud â mewnbynnau anorganig a dulliau anorganig a ganiateir ar hyn o bryd. Y pryder sylweddol i Gymru yw'r cynigion i ddileu'r rhanddirymadau'n ymwneud â: ffermio cymysg (sy'n caniatáu ffermio organig a chonfensiynol ar yr un daliad); defnyddio hadau anorganig; cyrchu bwyd rhanbarthol; defnyddio stoc magu anorganig; a'r esemptiad i fanwerthwyr rhag ardystio organig.

Mae **Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd** y Cynulliad wedi ystyried y cynigion a chynhaliodd sesiwn dystiolaeth ar **13 Tachwedd 2014**. Mae'r Pwyllgor wedi ysgrifennu at Senedd Ewrop a'r Comisiwn Ewropeaidd yn amlinellu pryderon rhanddeiliaid Cymru. Mae wedi mynegi ei siom hefyd bod rhai o fanylion pwysicaf y cynnig hwn wedi'u gadael i gael eu trin gan Ddeddfau dirprwyedig a Deddfau gweithredu.

Mae'r cynigion hefyd yn ysgogi dadl ar lefel Ewropeaidd. Yn yr UE, cawsant eu trafod gan Gyngor y Gweinidogion ar 10 Tachwedd 2014, a chytunodd y Cyngor fod yn rhaid i'r UE gadw'r rhanddirymadau presennol sy'n caniatáu ffermio cymysg ac yn caniatáu i ffermwyr organig ddefnyddio anifeiliaid, hadau a phorthiant anorganig.

Mae Rhaglen Waith y Comisiwn Ewropeaidd ar gyfer 2015², a gyhoeddwyd ar 16 Rhagfyr 2014, yn nodi y caiff y cynnig ei dynnu yn ôl a'i ddisodli gan gynnig newydd os na chytunir arno mewn chwe mis.

²**Rhaglen Waith 2015 y Comisiwn Ewropeaidd**, Atodiad 2 Rhestr o gynigion arfaethedig y bwriedir eu tynnu nôl neu eu haddasu, t4 [fel ar 6 Ionawr 2015]

4. Adroddiad Blynyddol 2013 y Comisiwn Ewropeaidd ar Sybsidiaredd

Mae'r adran hon yn cynnwys gwybodaeth ar Adroddiad Blynyddol y Comisiwn Ewropeaidd ar gyfer 2013 ynghylch sybsidiaredd a chymesuredd, a Memorandwm Esboniadol Llywodraeth y DU yn ymateb iddo. Caiff ei gynnwys at ddibenion gwybodaeth ac i roi darlun cyffredinol o sut y gwnaeth seneddau cenedlaethol ledled yr UE ymgysylltu â'r system rhybudd cynnar ar sybsidiaredd yn ystod 2013, gan gynnwys Senedd y DU.

Adroddiad Blynyddol Comisiwn yr Undeb Ewropeaidd [ar Sybsidiaredd ar gyfer 2013](#). (COM(2014)506)

Cyhoeddodd y Comisiwn Ewropeaidd ei adroddiad blynyddol ar gyfer 2013 ynghylch cymhwyso egwyddorion sybsidiaredd a chymesuredd yn neddfau'r UE ym mis Awst 2014.

Mae'r adroddiad yn edrych ar sut mae sefydliadau a chyrff yr UE wedi gweithredu'r egwyddorion hyn a sut y mae'r arfer wedi esblygu o gymharu â blynyddoedd blaenorol. Mae hefyd yn darparu dadansoddiad mwy manwl o nifer o gynigion y Comisiwn a oedd yn destun barn resymedig a gyflwynwyd gan seneddau cenedlaethol ar y sail eu bod yn credu nad oedd cynigion y Comisiwn yn bodloni meini prawf sybsidiaredd.

29/08/2014

Cyhoeddodd seneddau cenedlaethol 88 "barn resymedig", sef yr offerynnau y gellir eu defnyddio i sbarduno adolygiad "cerdyn melyn", ar faterion sybsidiaredd. **Cafodd un "cerdyn melyn" ei sbarduno yn 2013**, sef yr ail a gyhoeddwyd erioed, dros y cynnig deddfwriaethol i greu Swydd Erlynydd Cyhoeddus Ewropeaidd. Mae'r adroddiad yn nodi mai'r *Riksdag* yn Sweden a gyhoeddodd y nifer fwyaf o farnau rhesymedig (naw), er iddo gyhoeddi llawer llai nag yn y flwyddyn flaenorol (ugain). Roedd **Tŷ'r Cyffredin** yn y trydydd grŵp o siambrau Seneddol a gyhoeddodd y mwyaf o farnau rhesymedig, sef pump. Cyhoeddodd **Tŷ'r Arglwyddi** ddwy farn resymedig. Gall deddfwrfeydd datganoledig ofyn i'r naill neu'r ddau Dŷ yn San Steffan gyhoeddi 'barn resymedig' os ydynt yn credu fod angen hynny.

Gweithredodd Pwyllgor y Rhanbarthau "Raglen Waith Sybsidiaredd" lle y rhoddodd sylw manwl i'r agwedd sybsidiaredd o ran gweithredu pump o'r mentrau a amlinellir yn Rhaglen Waith y Comisiynydd. Ystyriodd y Pwyllgor hefyd faterion sybsidiaredd fel rhan o'i farn ei hun ar ddatganoli a rôl llywodraeth leol a hunanlywodraeth ranbarthol ym maes llunio a darparu polisi'r UE.

Memorandwm Esboniadol ar Adroddiad Blynyddol 2013 gan Gomisiwn yr UE ar Sybsidiaredd a Chymesuredd

Cyhoeddodd Swyddfa Dramor a Chymanwlad Llywodraeth y DU y Memorandwm Esboniadol hwn ar 28 Awst 2014. (COM(2014)506)

Mae'r ddogfen yn crynhoi cynnwys adroddiad y Comisiwn ac yn nodi barn Llywodraeth y DU ar faterion sybsidiaredd a chymesuredd:

20. The Government considers that the principles of subsidiarity and proportionality should be fundamental to the way the EU makes law.

[...]

21. The Government's position is that national parliaments and national governments are the real source of democratic legitimacy in the EU.

[...]

29/08/2014

22. The Government was therefore very disappointed by the Commission's response to the "yellow card" issued in response to the EPPO proposal in 2013. Thirteen national chambers, including both Houses of Parliament, put forward reasoned opinions that the proposal breached the principles of subsidiarity. These arguments were perfunctorily dismissed by the Commission. After only four weeks' consideration, the Commission announced that its proposal on the EPPO would remain unchanged. Its response took a narrow view of subsidiarity, introduced no new evidence to justify the proposal and failed to engage with the thoroughness and detail that rightly should be expected with the genuine concerns that so many national Chambers had expressed. While this is technically within the Commission power, the Government considers it to be wholly unsatisfactory, and the Minister for Europe joined others in setting out our concerns at the 17 December General Affairs Council.

Mae'r ddogfen yn nodi barn Llywodraeth y DU ynghylch cryfhau rôl y seneddau cenedlaethol o ran monitro a herio achosion o fynd yn groes i egwyddorion sybsidiaredd a chymesuredd.