

Mark Drakeford AC/AM
Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid
Cabinet Secretary for Finance



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ein Cyf: MA-L/MD/0160/18

Mick Antoniw AC
Cadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Tŷ Hywel
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Caerdydd
CF99 1NA

15 Mawrth 2018

Annwyl Mick,

BIL CYFRAITH SY'N DEILLIO O'R UNDEB EWROPEAIDD (CYMRU)

Diolch am adroddiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar y Bil Cyfraith sy'n Deillio o'r Undeb Ewropeaidd (Cymru).

Rwy'n ddiolchgar iawn i'r Pwyllgor am ei ymdrechion i gynhyrchu'r adroddiad hwn ar rybudd mor fyr, ac fe hoffwn longyfarch Aelodau'r Pwyllgor am eu craffu trylwyr a'r adroddiad ei hun, gan ystyried bod yr amser mor brin. Heb unrhyw amheuaeth, bydd yr adroddiad yn ein helpu i gryfhau'r Bil a sicrhau ei fod yn ddarn mor gadarn â phosib o ddeddfwriaeth.

Rwyf wedi ystyried yr wyth argymhelliad yn yr adroddiad yn ofalus iawn, ac wedi ymateb yn fanwl i bob un isod.

Argymhelliad 1. *Rydym yn argymhell bod Ysgrifennydd y Cabinet, yn ystod dadl Cyfnod 1, yn cadarnhau bod ein dealltwriaeth o ddefnyddio'r pŵer o dan adran 4 o'r Bil yn gywir.*

Dywedais yn ystod dadl Cyfnod 1 bod y pŵer yn adran 4 i wneud addasiadau neu ddarpariaeth bellach ond yn medru cael ei ddefnyddio i sicrhau bod deddfiadau wedi'u

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

Canolfan Cyswllt Cyntaf / First Point of Contact Centre:
0300 0604400

Gohebiaeth.Mark.Drakeford@llyw.cymru
Correspondence.Mark.Drakeford@gov.wales

Rydym yn croesawu derbyn gohebiaeth yn Gymraeg. Byddwn yn ateb gohebiaeth a dderbynnir yn Gymraeg yn Gymraeg ac ni fydd gohebu yn Gymraeg yn arwain at oedi.

We welcome receiving correspondence in Welsh. Any correspondence received in Welsh will be answered in Welsh and corresponding in Welsh will not lead to a delay in responding.

hailddatgan yn gweithredu'n effeithiol. Rwy'n barod i gadarnhau hynny eto nawr yn ysgrifenedig.

Argymhelliad 2. *Rydym yn argymhell bod Ysgrifennydd y Cabinet yn egluro yn ystod dadl Cyfnod 1 a yw'r ordinhadau hunan-gyfyngu (fel y'u disgrifiwyd gan Ysgrifennydd y Cabinet) a gynhwysir yn y Bil yn fwy cyfyng na'r rhai a geir ym Mil yr UE (Ymadael).*

Yn ystod dadl Cyfnod 1 dywedais fod sylwadau'r Pwyllgor, a'r Cynulliad yn ehangach, wedi cael eu hystyried yn ofalus wrth i ni baratoi ein Bil, ac roedd hyn yn cynnwys cyfyngu ar gwmpas y pwerau, gan ystyried yn benodol y pryderon a godwyd ynghylch ystod y pwerau yn y Bil i Ymadael â'r UE. Yna dywedais fy mod yn cadarnhau bod y pwerau yn y Bil hwn yn fwy cyfyng yn gyffredinol na phwerau yn y Bil i Ymadael â'r UE.

Argymhelliad 3. *Rydym yn argymhell bod Ysgrifennydd y Cabinet yn cyfiawnhau yn ystod dadl Cyfnod 1 pam na ellir defnyddio deddfwriaeth sylfaenol i sicrhau cydweddiad rheoleiddiol fesul achos yn hytrach na'r is-ddeddfwriaeth a ragwelir ar hyn o bryd o dan adran 11.*

Yn unol ag argymhelliad y Pwyllgor, yn ystod dadl Cyfnod 1 gosodais yn llawn fy nghyfiawnhad dros ddefnyddio, yn y lle cyntaf, is-ddeddfwriaeth yn hytrach na deddfwriaeth sylfaenol i gynnal cydweddiad rheoleiddiol â'r Undeb Ewropeaidd.

Yr ystyriaeth unigol bwysicaf ar hyn o bryd yw swm yr is-ddeddfwriaeth sy'n debygol o fod o'n blaen. Rydym eisoes yn gyfrifol am wneud nifer fawr o offerynnau statudol bob blwyddyn er mwyn gweithredu cyfarwyddebau'r UE. Os ydym i lwyddo yn ein nod o sicrhau bod busnesau Cymru'n parhau i gael mynediad llawn a dirwystr at farchnadoedd yr UE, byddai angen ychwanegu at y ffigur hwnnw holl reoliadau'r UE, penderfyniadau'r UE a deddfwriaeth drydyddol yr UE sy'n cael eu mabwysiadu bob blwyddyn ar lefel yr UE. Gan ystyried y swm sylweddol o waith mae hyn yn ei olygu, nid wyf o'r farn y byddai deddfwriaeth sylfaenol yn gyfrwng deddfwriaethol ymarferol ar gyfer cynnal cydweddiad ar hyn o bryd. Er mwyn bod yn sicr bod modd i ni ddarparu'r parhad hwnnw, a pharhau i gael mynediad at farchnadoedd yr UE i'n busnesau, rwy'n ystyried bod y pwerau yn adran 11 yn hanfodol yn y dyfodol agos. Fodd bynnag, fel y gwelir yn fy ymateb i argymhelliad 5 isod, mae'n bosib bod ateb arall yn y tymor hir.

Argymhelliad 4. *Rydym yn argymhell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet gyflwyno gwelliant i adran 11 o'r Bil, os caiff ei dargadw, i gyfyngu ei gwmpas i faterion sy'n sicrhau cydweddiad rheoleiddiol â'r Undeb Ewropeaidd yn unig, fel y nodir yn y Memorandwm Esboniadol.*

Rwyf wedi rhoi ystyriaeth ofalus i'r argymhelliad hwn, sy'n adlewyrchu elfen ganolog o fwriad polisi adran 11. Rwyf o'r farn, fodd bynnag, nad yw'n briodol ceisio cyfyngu'n ffurfiol ar gwmpas y pŵer yn y modd hwnnw. Y rheswm am hynny yw bod yr iaith ynghylch 'cynnal cydweddiad rheoleiddiol' yn amhendant yn ei hanfod, ac y byddai'n creu ansicrwydd cyfreithiol ynghylch dilysrwydd y mesurau i'w cymryd. Nid wyf yn gweld unrhyw iaith gyfyngol a fyddai'n cynnal y sicrwydd cyfreithiol hwnnw.

I'r graddau y gellir ei ddiffinio'n glir, mae'n ymddangos i mi ei fod hefyd o bosib yn culhau cwmpas y pŵer yn ddiangen, ac y gallai atal gwneud deddfwriaeth, er enghraifft, i gadw i fyny â gwelliannau i hawliau cymdeithasol sy'n cael eu mabwysiadu gan yr UE (mater y cyfeiriwyd ato yn ein dadl Cyfnod 1).

Felly nid wyf yn cynnig derbyn y gwelliant hwn - rwyf o'r farn bod y pŵer eisoes yn cynnwys cafeatau pwysig, y bydd y Cynulliad yn eu gweld fel mesurau i ddiogelu rhag yr hyn y byddai'n ystyried fel defnydd amhriodol o'r pŵer. Yn eu plith mae cyfyngiadau mewn perthynas â threthiant, darpariaeth ôl-weithredol a throseddau (adran 11(4)) a'r rhwymedigaeth i ymgynghori (adran 11(5)). Mae'n bwysig tu hwnt nodi nad oes modd defnyddio'r pŵer hwn heb i'r Cynulliad gymeradwyo ei ddefnydd dan y weithdrefn uwch. Yn hytrach na gosod profion cyfreithiol amhendiant, rwy'n meddwl mai dyna'r ffordd gywir i ymdrin â'r mater y mae'r Pwyllgor yn gwbl gywir i'w godi: rhoi pŵer i'r Cynulliad graffu ac, os oes angen, i wrthod deddfwriaeth ddrafft os yw'n ystyried bod Llywodraeth Cymru wedi cymryd cam yn rhy bell.

Argymhelliad 5. *Rydym yn argymhell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet gyflwyno gwelliannau i'r Bil i ddarparu:*

(i) bod adran 11 yn cael ei diddymu ar ôl 5 mlynedd o'r diwrnod ymadael oni bai bod rheoliadau, yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, yn darparu fel arall;

(ii) bod rhaid i reoliadau a wneir mewn perthynas ag (i) gael eu llywio gan adolygiad ynghylch yr angen parhaus am y pwerau a ddarperir gan adran 11 o'r Bil.

(iii) y dylai'r adolygiad yn (ii) gael ei gynnal gan bwyllgor o'r Cynulliad Cenedlaethol a chynnwys ymgynghoriad cyhoeddus llawn.

Rwyf wedi bod yn meddwl am yr ystyriaeth ofalus a roddodd y Pwyllgor i'r mater hwn a'r ddadl resymegol a gafwyd yn y Cyfarfod Llawn ddydd Mawrth. Rwy'n cytuno bod modd cryfhau'r Bil ar y mater hwn, felly rwy'n ymrwymo i weithio gydag Aelodau'r Cynulliad ar welliant a fydd yn bodloni argymhelliad y Pwyllgor.

Rwy'n nodi bod y Pwyllgor yn argymhell y dylai pwyllgor o'r Cynulliad gynnal adolygiad o'r angen parhaus am y pŵer. Rwyf o'r farn y byddai'n fwy priodol gosod y cyfrifoldeb o gynnal adolygiad ar ysgwyddau Gweinidogion Cymru. Gallai gofyn i bwyllgor o'r Cynulliad gynnal adolygiad godi cwestiynau anfwriadol am bwerau pwyllgorau'r Cynulliad i gynnal adolygiadau o'r fath. Swyddogaeth y Cynulliad, gan gynnwys ei bwyllgorau, yw craffu ar y Llywodraeth a'i dal i gyfrif. Nid wyf yn disgwyl i hyn fod yn wahanol yn achos adran 11 o'r Bil.

Felly rwy'n cynnig y byddai'r gwelliant yn rhoi dyletswydd ar Weinidogion Cymru i osod adroddiad gerbron y Cynulliad yn amlinellu barn Llywodraeth Cymru am weithrediad ac effaith y pŵer ac a oes ei angen o hyd. Bydd hynny'n galluogi pwyllgor i graffu ar yr adroddiad hwnnw a chynnal unrhyw adolygiadau pellach y mae'n eu hystyried yn briodol yn unol â'r systemau sydd ar gael. Rwyf hefyd yn cynnig y dylai'r rheoliadau i barhau ag effaith y pŵer fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn uwch sy'n rhoi digon o amser i'r Cynulliad graffu ar y rheoliadau a'r adroddiad cyn penderfynu a yw'r pŵer i barhau i fod mewn grym.

Argymhelliad 6. *Rydym yn argymhell bod Ysgrifennydd y Cabinet:*

- yn cyfiawnhau pam nad oes gan y Cynulliad Cenedlaethol rôl gydsynio o dan adrannau 13 ac 14, yn arbennig lle mae Gweinidogion y DU yn diwygio deddfwriaeth sylfaenol, gan gynnwys Deddfau a Mesurau'r Cynulliad Cenedlaethol;*
- yn egluro sut y mae rôl gydsynio Gweinidogion Cymru o dan adrannau 13 ac 14 yn cyd-fynd â'r broses gydsynio mewn perthynas ag offerynnau statudol a nodir yn Rheol Sefydlog 30A.*

Rydym wedi nodi'r pwyntiau a wnaed yn yr argymhellion hwn a'u hystyried yn ofalus.

Yn y bôn, mae'r pwynt hwn yn ymwneud â swyddogaeth y Cynulliad - yn wahanol i Weinidogion Cymru - wrth gydsynio i ddeddfwriaeth Llywodraeth y DU.

Mae angen edrych ar yr holl fater hwn yng nghyd-destun cyfraith sy'n deillio o'r UE, ac yng nghyd-destun yr hyn sy'n angenrheidiol ac yn briodol i ddiogelu deddfwriaeth a'r cynlluniau rheoleiddiol sy'n gweithredu mewn meysydd datganoledig dan gyfraith yr UE ar hyn o bryd (fel yr amgylchedd, bwyd, ffermio) pan fydd y DU yn ymadael â'r UE.

Pan fo Llywodraeth y DU yn cynnig is-ddeddfwriaeth sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol o fewn cymhwysedd datganoledig (sef Deddfau'r DU neu Ddeddfau'r Cynulliad), mae gan y Cynulliad rôl gydsynio drwy rinwedd Rheol Sefydlog 30A (y broses Cynnig Cydsyniad Offeryn Statudol). Mae'n fesur diogelu pwysig, ond nid yn un sy'n cael effaith fel cyfyngiad cyfreithiol. Ac nid oes proses gyfatebol pan fo is-ddeddfwriaeth y DU *ddim ond* yn diwygio is-ddeddfwriaeth o fewn cymhwysedd datganoledig. Mae hynny'n broblem ynddo'i hun, i ddechrau gan fod y gwahaniaeth rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn aml iawn yn wahaniaeth cwbl dechnegol. Yng nghyd-destun ymadael â'r UE, gyda llawer o'r deddfwriaeth yn is-ddeddfwriaeth, mae'n bwysig iawn diogelu deddfwriaeth ddatganoledig a chynlluniau rheoleiddiol sy'n gweithredu mewn meysydd datganoledig sydd ar hyn o bryd yn dod o dan gyfraith yr UE.

Pwrpas adrannau 13 ac 14, fel y gwelir yn glir, yw y dylai Llywodraeth y DU, fel mater o gyfraith, orfod cael cydsyniad mewn perthynas ag is-ddeddfwriaeth o fewn cwrpas cyfraith yr UE a wneir dan bwerau newydd. Mae hynny'n fesur diogelu sylfaenol bwysig ar gyfer y cynlluniau rheoleiddiol datganoledig hynny ac ati.

Dan ein darpariaeth, Gweinidogion Cymru yn hytrach na'r Cynulliad ddylai roi cydsyniad. Nid yw hynny'n amharu ar y broses Cynnig Cydsyniad Offeryn Statudol, felly pan fo deddfwriaeth y DU yn diwygio deddfwriaeth sylfaenol, mae rôl bresennol y Cynulliad yn parhau. Yn fwy cyffredinol, mae'n briodol i'r broses gydsynio ar gyfer is-ddeddfwriaeth y DU gael ei chynnal rhwng Llywodraethau, yn hytrach na deddfwrfeydd.

Argymhelliad 7. *Rydym yn argymhell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet gyflwyno gwelliant i'r Bil, sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r Memoranda Esboniadol sy'n cyd-fynd â rheoliadau a wneir o dan y Bil, fod yn glir ac yn dryloyw o ran:*

- *pam y dylai'r weithdrefn gadarnhaol fod yn gymwys;*
- *pa newidiadau sy'n cael eu gwneud gan y rheoliadau, gan gynnwys yr hyn sy'n cael ei newid, pam ei fod yn cael ei newid a'r effaith y bydd y newid yn ei chael;*
- *a fu ymgynghori digonol a beth oedd yr ymateb i'r ymgynghoriad;*
- *yr effaith y gall y rheoliadau ei chael ar gydraddoldeb a hawliau dynol;*
- *p'un a yw'r rheoliadau'n codi materion o bwys cyhoeddus, gwleidyddol neu gyfreithiol.*

Rwy'n cytuno y gellid gwneud darpariaeth bellach ar y mater hwn er mwyn galluogi'r Cynulliad i wneud penderfyniadau fel rhan o'r weithdrefn uwch. Dan y Bil, y Cynulliad sy'n penderfynu a ddylai'r weithdrefn uwch fod yn gymwys ai peidio, nid Gweinidogion Cymru. Felly yn hytrach nag egluro pam y dylai'r weithdrefn gadarnhaol fod yn gymwys, rwy'n cynnig y dylid gosod cyfrifoldeb ar Weinidogion Cymru i egluro a ydynt o'r farn y dylai'r weithdrefn uwch fod yn gymwys. Gallai hyn helpu'r Cynulliad i benderfynu a yw'r weithdrefn

uwch i fod yn gymwys. Rwy'n cyflwyno gwelliant gan y Llywodraeth yn unol â hyn yn ystod Cyfnod 2.

Nid wyf wedi fy argyhoeddi bod dyletswydd i ddarparu'r wybodaeth arall sy'n cael ei nodi yn angenrheidiol. Mae'r wybodaeth hon, a mwy, yn cael ei darparu ar hyn o bryd mewn perthynas â phob offeryn statudol sy'n cael ei osod gerbron y Cynulliad. Nid wyf yn dymuno dechrau cyfyngu ar yr hyn y dylid neu na ddylid ei osod mewn memoranda esboniadol. Dylai'r Pwyllgor fedru craffu ar bob offeryn statudol a'r memorandwm perthnasol ar ei rinweddau ei hun.

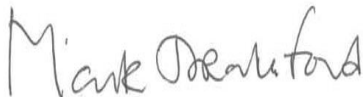
Argymhelliad 8. *Rydym yn argymhell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet gyflwyno gwelliant i'r Bil, sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r Memoranda Esboniadol sy'n cyd-fynd â rheoliadau a wneir o dan y Bil, fod yn glir ac yn dryloyw o ran:*

- *pam y dylai'r weithdrefn frys fod yn gymwys;*
- *pa newidiadau sy'n cael eu gwneud gan y rheoliadau, gan gynnwys yr hyn sy'n cael ei newid, pam ei fod yn cael ei newid a'r effaith y bydd y newid yn ei chael;*
- *a fu ymgynghori digonol a beth oedd yr ymateb i'r ymgynghoriad;*
- *yr effaith y gall y rheoliadau ei chael ar gydraddoldeb a hawliau dynol;*
- *p'un a yw'r rheoliadau'n codi materion o bwys cyhoeddus, gwleidyddol neu gyfreithiol.*

Rwy'n cynnig dull gweithredu tebyg i argymhelliad 7. Rwy'n cyflwyno gwelliant a fydd yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru roi rhesymau pam y dylai'r weithdrefn frys fod yn gymwys. Am yr un rhesymau â'r rhai a nodwyd mewn perthynas ag argymhelliad 7, nid wyf yn ystyried y byddai'n angenrheidiol nac yn ddefnyddiol gosod dyletswyddau ar gynnwys memoranda esboniadol.

Gobeithio bod yr ymatebion hyn yn dangos fy ymrwymiad i wrando ac i weithio gyda'n gilydd i gyflwyno darn effeithiol o ddeddfwriaeth sy'n sicrhau parhad cyfreithiol. Edrychaf ymlaen at barhau i weithio gyda'r Aelodau wrth i'r Bil symud ymlaen drwy'r camau nesaf.

Yn gywir,



Mark Drakeford AC/AM

Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid
Cabinet Secretary for Finance