Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol

Y Cytundeb Ymadael: Goblygiadau i Gymru

Tachwedd 2018

Y Cytundeb Ymadael

Ar 14 Tachwedd 2018, cytunodd y negodwyr ar gyfer y Deyrnas Unedig a'r Undeb Ewropeaidd ar destun Cytundeb Ymadael - dogfen sy'n nodi telerau ymadawiad y Deyrnas Unedig â'r Undeb Ewropeaidd.

Yn yr amser byr sydd ar gael ers ei gyhoeddi, rydym wedi cynnal asesiad cychwynnol o'r goblygiadau i Gymru sy'n deillio o'r Cytundeb Ymadael, gyda'r bwriad o lywio'r pleidleisiau sydd ar y gweill ar y Cytundeb Ymadael yng Nghynulliad Cenedlaethol Cymru a Senedd y DU.

1. Y cefndir

Trafodaethau Erthygl 50

1. Ers sbarduno Erthygl 50 o'r Cytuniad ar yr Undeb Ewropeaidd ym mis Mawrth 2017, mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig a'r Undeb Ewropeaidd wedi bod yn trafod telerau ymadawiad y Deyrnas Unedig â'r Undeb Ewropeaidd.

2. O ran yr UE, mae'r Cyngor Ewropeaidd wedi cyhoeddi canllawiau ar gyfer y trafodaethau (gan ddarparu'r mandad trafod i bob pwrpas), tra mae'r Comisiwn Ewropeaidd wedi cynnal y trafodaethau gyda Llywodraeth y DU.

3. Bydd gan Senedd Ewrop rôl hanfodol ar ddiwedd y trafodaethau ac mae wedi chwarae rhan bwysig wrth fynegi ei safbwynt ar ystod o faterion yn ymwneud â'r broses ymadael.

4. O ran Llywodraeth y DU mae'r trafodaethau wedi cael eu harwain gan yr Adran Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd ac, yn y pen draw, y Prif Weinidog.

5. Mae'r negodwyr bellach wedi cyrraedd pwynt lle mae ganddynt destun wedi cytuno arno fel fersiwn ddrafft o Gytundeb Ymadael.

6. Cafodd y testun drafft hwn ei gymeradwyo gan Lywodraeth y DU, drwy ei Chabinet.

7. Cytunodd y Cyngor Ewropeaidd ar y testun, ar lefel llywodraethol, gyda Llywodraeth y DU mewn uwch-gynhadleddig arbennig ar 25 Tachwedd 2018.

8. Erbyn hyn mae'r testun drafft yn destun cadarnhad gan Senedd y DU a Senedd Ewrop.

9. Er nad oes rôl ffurfiol i'r Cynulliad o ran cadarnhau'r Cytundeb Ymadael, mae Prif Weinidog Cymru wedi ymrwymo i gynnal pleidlais gynghorol yn y Cynulliad ar delerau'r Cytundeb Ymadael.

10. Disgwylir y bleidlais hon ar 4 Rhagfyr 2018, cyn 'pleidlais ystyrlon' gyntaf Senedd y DU ar y Cytundeb Ymadael ar 11 Rhagfyr 2018.

Gwaith y Pwyllgor

11. Rydym wedi bod yn ystyried y goblygiadau i Gymru o ymadael â'r Undeb Ewropeaidd ers ein sefydlu fel pwyllgor ym mis Gorffennaf 2016.

12. Roedd ein hadroddiad cyntaf yn crynhoi'r goblygiadau i Gymru o adael yr Undeb Ewropeaidd.[1] Yn dilyn hynny, rydym wedi cyhoeddi ystod o adroddiadau sy'n ystyried ymhellach y goblygiadau i Gymru mewn termau cyfreithiol, cyfansoddiadol, economaidd a pholisi.[2]

13. Ochr yn ochr â'r gwaith hwn, rydym wedi monitro cynnydd trafodaethau Erthygl 50. Mae wedi gwneud hyn drwy gynnal sesiynau craffu rheolaidd â Phrif Weinidog Cymru ac Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid (cynrychiolydd arweiniol Llywodraeth Cymru o ran y trafodaethau). [3]

14. Mae Gweinidogion y DU wedi ymgysylltu â ni, drwy sesiynau tystiolaeth lafar a gohebiaeth. Rydym wedi ymgysylltu'n bennaf â'r Is-ysgrifennydd Seneddol ar gyfer Ymadael â'r UE, Mr Robin Walker AS.[4]

15. Ymdrechwyd i ddeall safbwynt yr Undeb Ewropeaidd trwy gynnal deialog reolaidd â'i sefydliadau. Mae hyn wedi cynnwys cyfarfodydd gyda phrif negodwr y Comisiwn Ewropeaidd, Mr Michel Barnier, a Chydlynydd Brexit Senedd Ewrop, Mr Guy Verhofstadt ASE.[5]

16. Drwy gydol y trafodaethau, rydym wedi gwneud yr ymdrech i dynnu sylw at y materion sy'n bwysig i Gymru a sicrhau bod y DU a'r UE wedi deall goblygiadau Brexit ar ein gwlad.

[1] Y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol, Y Goblygiadau i Gymru yn sgil gadael yr Undeb Ewropeaidd, Ionawr 2017

[2] Gweler tudalennau gwe'r Pwyllgorau i gael rhagor o fanylion am ei waith

[3] Mae trawsgrifiadau o'r sesiynau hyn ar gael o wefan y Pwyllgorau a gellir gweld recordiadau fideo wedi'u harchifo ar Senedd.tv

[4] Daeth Mr Walker AS i gyfarfodydd ar 6 Tachwedd 2017, 30 Ebrill 2018, 11 Hydref 2018.

[5] Cyfarfu'r Pwyllgor â Mr Barnier ar 16 Hydref 2017 ac â Mr Verhofstadt ar 27 Mehefin 2017. Cynhaliwyd y ddau gyfarfod ym Mrwsel.

2. Y goblygiadau i Gymru

Gan adeiladu ar ein gwaith blaenorol, a gyda chefnogaeth arbenigedd allanol, rydym wedi llunio asesiad cychwynnol o'r goblygiadau i Gymru sy'n deillio o'r Cytundeb Ymadael a'r Datganiad Gwleidyddol Amlinellol cysylltiedig ar berthynas rhwng yr UE a'r DU yn y dyfodol. Mae'r asesiad hwn yn mynd i'r afael â thri cham o'r cyfnod ôl-Brexit: y cyfnod pontio; y trefniant wrth gefn ynghylch tollau (pe bai'n cael ei weithredu); ac amlinelliad o'r berthynas rhwng yr UE a'r DU yn y dyfodol.

Dadansoddiad sectoraidd

17. Rydym wedi wynebu amserlen heriol ar gyfer ymateb i gyhoeddi'r Cytundeb Ymadael, ac mae'r cyfnod o drafod ein hymateb wedi bod yn arbennig o rymus.

18. Er mwyn hwyluso ymateb, rydym wedi canolbwyntio ein dadansoddiad ar saith maes:

- Yr economi a masnach gyda'r UE;
- Porthladdoedd a Thrafnidiaeth;
- Amaethyddiaeth, Bwyd a Physgodfeydd;
- Ynni a'r Amgylchedd;
- Gofal iechyd;
- Cydraddoldeb a Hawliau Dynol; a
- Sefydliadau.

19. Atodiad A Mae'r adroddiad hwn yn rhoi manylion y dadansoddiad hwn o dan bob un o'r penawdau hyn.

20. Mae'n bwysig nodi bod y dadansoddiad hwn yn adeiladu ar ein corff gwaith blaenorol, sydd wedi'i gyhoeddi.

Arbenigedd allanol

21. Ynghyd â'r dadansoddiad a ddarperir yn Atodiad A, comisiynwyd Dr Tobias Lock o Brifysgol Caeredin i ddarparu asesiad cychwynnol o'r Cytundeb Ymadael a'i oblygiadau posibl i Gymru.

22. Rydym wedi darparu dadansoddiad Dr Lock yn ei gyfanrwydd fel Atodiad B i'r adroddiad hwn.

3. Ein barn

Mae angen i Lywodraethau Cymru a'r DU ddarparu manylion am yr hyn y mae telerau Cytundeb Ymadael Brexit yn ei olygu i bobl Cymru.

Gwybodaeth bellach i gynorthwyo i lywio pleidlais a'r cyhoedd

23. Yn ein barn ni, mae diffyg gwybodaeth o hyd am effaith wleidyddol ac economaidd Brexit ar delerau'r Cytundeb Ymadael.

24. Credwn y dylai Llywodraeth y DU, mewn cydweithrediad â Llywodraeth Cymru i'r graddau y mae eu hasesiad yn ymwneud â Chymru, gyhoeddi asesiad effaith llawn o Brexit ar delerau'r Cytundeb Ymadael.

25. Dylai'r asesiad hwn gymharu effaith Brexit ar delerau'r Cytundeb Ymadael gydag effaith Brexit 'dim bargen' a'r sefyllfa bresennol hy parhau ag aelodaeth o'r Undeb Ewropeaidd.

26. Byddwn yn ysgrifennu at yr Ysgrifennydd Gwladol ar gyfer Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd i awgrymu'r dull hwn, pe na bai'r wybodaeth hon ar gael adeg yr adroddiad.

27. Yn ein cyfarfod ar 26 Tachwedd 2018, ymrwymodd Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid, yr Athro Mark Drakeford AC i gyhoeddi dadansoddiad o'r Cytundeb Ymadael a'i oblygiadau i Gymru. Dywedodd ei fod yn bwriadu cyhoeddi hyn cyn i'r Cynulliad drafod y Cytundeb Ymadael.

ARGYMHELLIAD

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell y dylai dadansoddiad Llywodraeth Cymru gynnwys asesiad o'r goblygiadau gwleidyddol, economaidd a chyfreithiol i Gymru o Brexit ar delerau'r Cytundeb Ymadael. Wrth ddarparu'r dadansoddiad hwn, dylai Llywodraeth Cymru gynnig cymhariaeth o Brexit 'dim bargen', a pharhau ag aelodaeth o'r Undeb Ewropeaidd. Dylai'r asesiad hwn gael ei gyhoeddi cyn unrhyw ddadl yn y Cynulliad ar y Cytundeb Ymadael.

Pleidlais y Cynulliad

28. Bydd y Cynulliad yn trafod y Cytundeb Ymadael ac yn cynnal pleidlais gynghorol ar y Cytundeb Ymadael.

29. Fel Pwyllgor, rydym wedi llunio'r adroddiad hwn i gynorthwyo Aelodau'r Cynulliad wrth iddynt benderfynu a ddylid cefnogi'r Cytundeb Ymadael ai peidio.

30. Er nad yw'n bleidlais orfodi, mae barn y Cynulliad yn arwyddocaol. Bydd yn cario pwysau yn y dadleuon a fydd yn digwydd yn Senedd y DU a Senedd Ewrop.

31. Gobeithio y bydd yr adroddiad hwn, a'r dadansoddiad ynddo, yn helpu i lywio'r bleidlais bwysig hon yn y Cynulliad.

32. Mae risgiau sylweddol a chyfleoedd ynghlwm wrth y mathau posibl o Brexit sydd o'n blaenau. Mae'r posibilrwydd o ddim Brexit o gwbl hefyd wedi ail-ymddangos fel opsiwn posibl, ond annhebygol, yn dilyn sylwadau a wnaeth y Prif Weinidog.[6]

33. Byddwn yn parhau i asesu'r risgiau a'r cyfleoedd hyn er mwyn llywio'r drafodaeth barhaus a gwneud yr hyn y gallwn i sicrhau bod Cymru'n barod am ba un bynnag o'r senarios hyn sy'n digwydd.

[6] Datganiad Prif Weinidog y DU ar Brexit: 14 Rhagfyr 2018

Atodiad A: Ein dadansoddiad

Y Cytundeb Drafft ar y Deyrnas Unedig yn gadael yr Undeb Ewropeaidd – i ba raddau y mae'n mynd i'r afael â materion a godwyd gan y Pwyllgor

Mae'r briff hwn yn nodi i ba raddau y mae'r Cytundeb Ymadael yn mynd i'r afael â'r prif faterion a godwyd gan y Pwyllgor yn ei adroddiadau blaenorol. Mae'n nodi'r materion a godwyd; yr hyn y mae'r Cytundeb Ymadael yn ei ddweud am y materion hynny; beth fydd yn digwydd yn ystod y cyfnod pontio; a beth fydd yn digwydd yn ystod y berthynas yn y dyfodol neu os bydd yr 'ateb wrth gefn' yn dod i rym.

Mae'r papur wedi'i rannu'n saith maes, fel a ganlyn:

- Yr economi a masnach â'r UE;
- Trafnidiaeth a phorthladdoedd;
- Amaethyddiaeth, bwyd a physgodfeydd;
- Ynni a'r amgylchedd;
- Gofal iechyd;
- Cydraddoldeb a hawliau dynol; a
- Trefniadau cyfansoddiadol

1. Yr economi a masnach â'r UE

1. 1. Materion a godwyd gan y Pwyllgor cyn cyhoeddi'r Cytundeb Ymadael drafft

Roedd adroddiad y pwyllgor, **Y Goblygiadau i Gymru yn Sgil Gadael yr Undeb Ewropeaidd**, a gyhoeddwyd gan y Pwyllgor ym mis Ionawr 2017, yn nodi nifer o

faterion a oedd yn peri pryder i'r Pwyllgor mewn perthynas ag economi Cymru a masnach â'r UE:

Dangosodd y mwyafrif helaeth o'r dystiolaeth a ddaeth i law fod sicrhau mynediad dirwystr i'r Farchnad Sengl (h.y. dim tariffau na rhwystrau di-dariff) yn hollbwysig i economi Cymru.

Mae gweithgynhyrchu yn chwarae mwy o ran yn economi Cymru nag y mae mewn rhannau eraill o'r Deyrnas Unedig, a'r brif farchnad ar gyfer gweithgynhyrchwyr Cymru yw'r Undeb Ewropeaidd. Byddai gorfodi tariffau yn fygythiad sylweddol i'r sector hwn, yn enwedig i weithgynhyrchwyr sy'n gweithredu o fewn cadwyni gwerth byd-eang.

Cydnabu'r Pwyllgor fod canfyddiadau pobl ynghylch mewnfudo o'r UE yn ffactor yn y refferendwm ar adael yr UE. Bydd cyfyngu ar allu dinasyddion yr UE i weithio yn y DU ar ôl Brexit yn cael effaith negyddol ar lawer o wasanaethau cyhoeddus, ar rai busnesau ac ar brosiectau seilwaith yn y dyfodol yng Nghymru. Rhaid rhoi ystyriaeth ofalus i liniaru'r goblygiadau hyn wrth i'r DU ddatblygu ei pholisi mewnfudo yn y dyfodol.

1. 2. Sut mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn ymateb i'r materion hyn

Ymdrinnir â llawer o'r materion sy'n ymwneud â'r economi a masnach yn yr adrannau isod ar y cyfnod pontio, y berthynas yn y dyfodol, a'r 'ateb wrth gefn' a amlinellir yn y protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon. Fodd bynnag, mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn ymdrin â gosod nwyddau ar y farchnad (erthyglau 40 i 46 o'r cytundeb drafft) a gweithdrefnau tollau parhaus (erthyglau 47 i 50 o'r cytundeb drafft). Mae'r rhain yn nodi y bydd nwyddau a gaiff eu gosod ar y farchnad yn yr UE cyn diwedd y cyfnod pontio yn gallu parhau i gylchredeg yn rhydd rhwng y DU a'r UE, ond y bydd cyfrifoldeb ar fusnesau i brofi bod y nwyddau wedi eu gosod ar y farchnad cyn 31 Rhagfyr 2020. O ran gweithdrefnau tollau, bydd nwyddau sydd o dan symudiad tollau ar ddiwedd y cyfnod pontio yn dal i gael eu trin o dan gyfraith yr UE.

O ran gallu dinasyddion yr UE i fyw a gweithio yn y DU ar ôl Brexit, mae Rhan Dau o'r Cytundeb Ymadael drafft yn ymdrin â hawliau dinasyddion. Mae erthyglau 13 i 23 o'r cytundeb drafft yn ymdrin â hawliau dinasyddion yr UE i fyw yn y DU, ac mae erthyglau 24 i 29 yn ymdrin â hawliau cyflogaeth a chymwysterau proffesiynol.

Mae'n nodi y bydd holl ddinasyddion yr UE sy'n byw yn gyfreithlon yn y DU ar ddiwedd y cyfnod pontio yn gallu aros yn y DU. Os ydynt eisoes wedi byw yn y DU yn barhaus ac yn gyfreithlon am bum mlynedd erbyn 31 Rhagfyr 2020, bydd gan ddinasyddion yr UE yr hawl i fyw yn y DU yn barhaol. Bydd dinasyddion yr UE sydd wedi byw yn y DU am lai na phum mlynedd ar 31 Rhagfyr 2020 yn gallu aros nes iddynt fyw yn y DU am bum mlynedd, ac yna byddant yn ennill yr hawl i breswylio'n barhaol yn y DU. Bydd aelodau agos o'r teulu yn gallu ymuno â dinasyddion yr UE sydd â hawl i fyw yn y DU yn barhaol os oedd y berthynas yn bodoli ar 31 Rhagfyr 2020, a'i bod yn dal i fodoli pan fyddai'r aelod o'r teulu yn dymuno dod i'r DU. Mae plant sy'n cael eu geni i ddinasyddion yr UE sydd â'r hawl i breswylio'n barhaol yn y DU hefyd yn cael eu cynnwys yn y cytundeb drafft.

Bydd dinasyddion yr UE sy'n gweithio neu'n hunangyflogedig yn y DU yn cael yr un hawliau yn fras ag sydd ganddynt ar hyn o bryd. Mae'r rhain yn cynnwys yr hawl i beidio â chael eu gwahaniaethu yn eu herbyn ar sail cenedligrwydd, a'r hawl i gael triniaeth gyfartal â gwladolion y DU mewn meysydd fel yr hawl i weithio (mewn cyflogaeth neu'n hunangyflogedig); yr hawl i help gan Ganolfannau Gwaith; amodau cyflogaeth a gwaith; yr hawl i fanteision cymdeithasol (fel budd-daliadau lles) a manteision treth; hawliau sy'n gysylltiedig ag aelodaeth undeb llafur; mynediad at dai; a'r hawl i'w plant gael addysg ac i gael hyfforddiant a phrentisiaethau. O ran dinasyddion yr UE sydd â chymwysterau proffesiynol neu fasnachol sy'n dod o dan gyfraith yr UE ac sy'n byw neu'n gweithio yn y DU, bydd eu cymwysterau yn parhau i gael eu cydnabod os y cafwyd y gydnabyddiaeth, neu os gwnaed cais am y gydnabyddiaeth, cyn 31 Rhagfyr 2020. Mae hyn yn cynnwys cydnabyddiaeth i nifer helaeth o gymwysterau academaidd a chyfnodau hyfforddi neu brofiad ar draws llawer o ddisgyblaethau, gan gynnwys meddygon, nyrsys, deintyddion, milfeddygon, athrawon, penseiri, gwerthwyr tai, seiri, a gweithwyr trin gwallt a harddwch. Mae hefyd yn benodol yn cwmpasu cyfreithwyr, archwilwyr a phobl sy'n gweithio yn masnachu a dosbarthu cynhyrchion gwenwynig.

1. 3. Beth fydd yn digwydd yn ystod y cyfnod pontio os cymeradwyir y Cytundeb Ymadael drafft

Yn ystod y cyfnod pontio tan 31 Rhagfyr 2020, fel y nodir yn Rhan Pedwar o'r Cytundeb Ymadael drafft, bydd busnesau'r DU a'r UE yn masnachu ar yr un telerau ag y maent yn ei wneud nawr. Mae Erthygl 127 o'r cytundeb drafft yn nodi y bydd y DU yn ddarostyngedig i gyfraith yr UE yn ystod y cyfnod pontio, ac eithrio pan fo'r cytundeb yn nodi eithriadau. Mae hyn yn golygu na fydd unrhyw dariffau na rhwystrau eraill di-dariff i fasnachu rhwng y DU a'r UE yn ystod y cyfnod hwn, ac

y bydd y DU yn parhau yn y farchnad sengl a'r undeb tollau. Bydd y rhyddid i symud hefyd yn parhau yn ystod y cyfnod hwn.

1. 4. Beth mae'r datganiad gwleidyddol yn ei ddweud am y berthynas rhwng y DU a'r UE yn y dyfodol

Mae'r datganiad gwleidyddol, a gyhoeddwyd gan Lywodraeth y DU a'r UE ar 25 Tachwedd 2018, yn tynnu sylw at y ffaith y bydd Llywodraeth y DU a'r UE yn gweithio tuag at drefniadau cynhwysfawr i greu ardal masnach rydd a fydd yn cyfuno cydweithrediad dwfn o ran rheoleiddio a thollau, wedi'i ategu gan ddarpariaethau i sicrhau cystadleuaeth agored a theg. Bwriad hyn yw sicrhau na fydd tariffau, taliadau na chyfyngiadau meintiol (cwotâu cuddiedig neu gyfyngiadau eraill) ar draws yr holl sectorau nwyddau.

O ran gwasanaethau, mae'r datganiad gwleidyddol yn nodi y bydd y berthynas yn y dyfodol yn ceisio datblygu lefel o ryddfrydoli masnach mewn gwasanaethau ymhell y tu hwnt i ymrwymiadau aelodaeth Sefydliad Masnach y Byd (WTO) a hynny'n sylweddol ar draws sectorau. Bydd rheolau gwladwriaeth y wladwriaeth gartref yn gymwys i fynediad i'r farchnad a thriniaeth genedlaethol (h.y. ni ragwelir cyd-gydnabyddiaeth), ond gyda gwarant o ddim gwahaniaethu. O ran cymwysterau proffesiynol, mae'r cytundeb gwleidyddol amlinellol yn dweud mai dim ond "trefniadau priodol" a ragwelir.

O ran gwasanaethau ariannol, bydd y DU a'r UE yn gweithio at gytuno bod eu safonau rheoliadol yn gyfwerth â'i gilydd erbyn mis Mehefin 2020. Fel y nodwyd ym Mhapur Gwyn Llywodraeth y DU, Y berthynas rhwng y Deyrnas Unedig a'r Undeb Ewropeaidd yn y dyfodol, ni fydd gan y DU a'r UE y lefelau mynediad presennol i farchnadoedd ei gilydd.

At hynny, mae'r datganiad gwleidyddol yn nodi bod rhaid i gystadleuaeth fod yn agored ac yn deg. Mae'n nodi y byddai hyn yn golygu cael darpariaethau sy'n ymwneud â chymorth gwladwriaethol, cystadleuaeth, safonau cymdeithasol a chyflogaeth, safonau amgylcheddol, newid hinsawdd a materion treth perthnasol. Byddai'r rhain yn arwain at ddarpariaethau sy'n effeithio ar bolisi'r DU, gan y bydd 27 aelod-wladwriaeth yr UE yn parhau i gymhwyso cyfraith marchnad fewnol yr UE.

1. 5. Beth fyddai'n digwydd pe bai'r 'ateb wrth gefn' yn y protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon yn dod i rym

Bydd yr 'ateb wrth gefn' sydd yn y protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon yn sefydlu un diriogaeth dollau rhwng yr UE a'r DU nes bod cytundeb masnach ar

waith os nad oes cytundeb ar berthynas fasnachol yn y dyfodol erbyn 31 Rhagfyr 2020, neu os yw Llywodraeth y DU yn dewis peidio ag ymestyn y cyfnod pontio erbyn 1 Gorffennaf 2020. Nodir manylion am hyn yn Erthygl 6 y protocol. Byddai hyn yn golygu na fyddai tariffau, cwotâu na gwiriadau ar reolau tarddiad rhwng y DU a'r UE, ac eithrio ar gyfer pysgodfeydd a chynhyrchion dyframaethu.

Mae Atodiad 4 i'r protocol hefyd yn ymrwymo'r DU i nifer o fesurau rheoliadol ar gyfer sicrhau amodau cyfartal os yw'r 'ateb wrth gefn' yn cael ei sbarduno. Mae'r rhain yn cynnwys mesurau ar drethi, diogelu'r amgylchedd, safonau llafur a chymdeithasol, cymorth gwladwriaethol, a chystadleuaeth. Ar gyfer safonau amgylcheddol a safonau llafur/cymdeithasol, mae'n ofynnol i'r DU beidio â "chymryd cam yn ôl" o lefelau diogelu o dan safonau rhyngwladol a safonau'r UE ar ddiwedd y cyfnod pontio. Yn achos cymorth gwladwriaethol a chystadleuaeth, fodd bynnag, byddai cyfraith yr UE mewn difri yn parhau yn weithredol yn y DU yn ystod unrhyw 'ateb wrth gefn'.

2. Trafnidiaeth a phorthladdoedd

2. 1. Materion a godwyd gan y Pwyllgor cyn cyhoeddi'r Cytundeb Ymadael drafft

Mae adroddiad y Pwyllgor ar oblygiadau Brexit i borthladdoedd Cymru, a gyhoeddwyd ym mis Awst 2017, yn codi nifer o faterion yn ymwneud â phorthladdoedd. Y prif faterion a amlygwyd gan y Pwyllgor yn ei adroddiad ym mis Awst 2017 oedd:

- Pryder y gallai ffin feddal rhwng Gogledd Iwerddon a'r Weriniaeth, a ffin forwrol galed rhwng Cymru a Gweriniaeth Iwerddon, fod o anfantais ddifrifol i borthladdoedd Cymru ac y gallai arwain at golli cystadleurwydd a allai arwain at draffig yn symud o borthladdoedd Cymru - yn bennaf Caergybi - i borthladdoedd yn Lloegr a'r Alban, trwy Ogledd Iwerddon.
- Gallai oedi o ran tollau yn y porthladdoedd gael effaith negyddol ar borthladdoedd Ro-Ro yng Nghymru, yn enwedig Caergybi, Doc Penfro ac Abergwaun, sydd wedi datblygu a thyfu ers cwblhau'r Farchnad Sengl ym 1993 ac sy'n seiliedig ar deithio dirwystr o un ochr o Fôr Iwerddon i'r llall.

- Roedd y Pwyllgor yn pryderu na fyddai ateb technolegol addas i'r broblem o brosesu gwiriadau tollau yn barod ac mewn grym adeg ymadawiad disgwyliedig y DU â'r UE ym mis Mawrth 2019.

Mae ei adroddiad diweddar ynghylch parodrwydd porthladdoedd Cymru, a gyhoeddwyd ar 26 Tachwedd, yn ailadrodd y casgliadau hyn. Noda hefyd fod:

> Y rhan fwyaf o'r dystiolaeth yn tueddu i gefnogi cynigion Llywodraeth y DU i greu Trefniant Tollau wedi'i Hwyluso ar ôl i'r DU ymadael â'r UE. Fodd bynnag, mae'n amlwg i ni y bydd angen amser ar y sector i baratoi ar gyfer newid i'r trefniant tollau arfaethedig newydd hwn. At hynny, rydym yn nodi pryderon y rheini sy'n masnachu â gweddill y byd ynghylch y cymhlethdod ychwanegol yn sgil gweithredu o dan ddwy gyfundrefn dollau ar wahân...
>
> Rydym yn pryderu ynghylch y goblygiadau posibl yn sgil Brexit "dim bargen" i ddyrannu trwyddedau cludiant lorïau yn y DU ac yn nodi'r pryderon a glywsom y gallai hyn arwain at oblygiadau difrifol ledled y DU o ran symud nwyddau...
>
> Rydym yn cytuno bod rhaid sicrhau bod y DU a'r UE yn cydnabod ardystiadau hedfan sifil ei gilydd ar ôl Brexit er mwyn sicrhau bod teithiau awyr yn parhau i weithredu'n ddi-dor yn y DU a'r UE fel ag y maent nawr, ac rydym yn nodi bod Deddf yr UE (Ymadael) 2018 yn cynnwys darpariaethau i hwyluso hyn.

2. 2. Sut mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn ymateb i'r materion hyn

Ymdrinnir â llawer o'r materion sy'n ymwneud â thrafnidiaeth a phorthladdoedd yn adrannau 2.3 i 2.5 o'r papur briffio hwn - ar y cyfnod pontio, y berthynas yn y dyfodol, a'r 'ateb wrth gefn' a amlinellir yn y protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon. Fodd bynnag, fel y nodir yn adran 1.2, mae'r Cytundeb Ymadael yn cwmpasu gosod nwyddau ar y farchnad (erthyglau 40 i 46 o'r cytundeb drafft) a gweithdrefnau tollau parhaus (erthyglau 47 i 50 o'r cytundeb drafft). At hynny, mae Atodiad 4 i'r cytundeb drafft yn nodi nifer o gronfeydd data tollau tramor a chartref yr UE y bydd y DU yn parhau i gael mynediad rhannol atynt o leiaf ar ôl gadael yr UE. Mae'r rhain yn cynnwys cronfeydd data ar systemau rheoli mewnforio ac allforio a thariffau. Mae hyn yn eithriad i Erthygl 8 o'r Cytundeb Ymadael, sy'n nodi na fydd gan y DU fynediad at rwydweithiau, systemau gwybodaeth na chronfeydd data yr UE ar ôl diwedd y cyfnod pontio, oni bai eu bod wedi'u cynnwys yn y cytundeb.

2. 3. Beth fydd yn digwydd yn ystod y cyfnod pontio os cymeradwyir y Cytundeb Ymadael drafft

Bydd y DU yn aros yn y farchnad sengl a'r undeb tollau trwy gydol y cyfnod pontio, **sy'n golygu y bydd y trefniadau tollau presennol yn parhau mewn grym tan 31 Rhagfyr 2020**.

Yn ystod y cyfnod pontio, **bydd y trefniadau presennol ar gyfer cludo nwyddau ar y ffyrdd yn parhau. Ar hyn o bryd**, mae'n rhaid i gludwyr y DU sy'n gwneud teithiau rhyngwladol gael trwydded gweithredwr rhyngwladol safonol ynghyd â Thrwydded Gymuned ar gyfer teithiau i'r UE, o'r UE neu drwy'r UE. Mae Trwydded Gymuned yn caniatáu mynediad llwyr i gludwyr y DU i deithiau rhyngwladol ar gyfer gweithrediadau yn yr UE, gan gynnwys masnach rhwng gwledydd yr UE a thramwyo ledled yr UE. Mae hefyd yn caniatáu trefniadau cabot cyfyngedig (pan fo cludwr tramor yn cludo nwyddau o fewn gwlad arall) o fewn yr UE.

Mae cynllun trwydded ehangach y Gynhadledd Ewropeaidd o Weinidogion Trafnidiaeth (ECMT) ar gael sy'n caniatáu i gludwyr y DU gario nwyddau i neu drwy 43 o wledydd (gan gynnwys holl wledydd yr UE ac eithrio Cyprus) gyda nifer gyfyngedig o drwyddedau ar gael i'r DU.

O ran hedfan, **bydd y DU yn parhau i fod yn rhan o farchnad hedfan sengl Ewrop**, sef Ardal Hedfan Gyffredin Ewrop, yn ystod y cyfnod pontio. Fodd bynnag, o dan Erthygl 128 o'r Cytundeb Ymadael drafft, **nid yw'n glir a fydd y DU yn gallu parhau i gymryd rhan yn Asiantaeth Diogelwch Hedfan Ewrop, ac os felly i ba raddau**. Effaith Erthygl 7 o'r Cytundeb Ymadael Drafft yw na fydd gan y DU hawl i gymryd rhan ym mhroses gwneud penderfyniadau a llywodraethu cyrff, swyddfeydd ac asiantaethau'r UE ar ôl ymadael. Yn unol â hynny, bydd colli'r hawliau hyn i gymryd rhan yn gymwys yn ystod y cyfnod pontio. Felly, mae dogfen esbonio Llywodraeth y DU i'r Cytundeb Ymadael yn nodi mai fesul achos y bydd y DU yn cael cymryd rhan. Nodir hyn yn Erthygl 128 o'r Cytundeb Ymadael drafft, sy'n nodi bod achosion lle gellir gwahodd y DU i fynychu rhai cyfarfodydd o'r UE a rhai cyfarfodydd o gyrff, swyddfeydd ac asiantaethau'r UE, cyhyd â bod o leiaf un o ddwy amod yn cael ei bodloni:

- Pan fo'r drafodaeth yn ymwneud â "gweithredoedd" (h.y. penderfyniadau yr Undeb Ewropeaidd) sydd wedi'u cyfeirio at y DU neu at unigolion neu gwmnïau yno (e.e. penderfyniad bod cwmni o'r DU wedi torri rheolau'r UE); neu
- Pan fo presenoldeb y DU yn angenrheidiol ac er budd yr UE.

Fodd bynnag, ni fydd cymryd rhan yn y cyfarfodydd yn cynnwys hawl i bleidleisio.

2. 4. Beth mae'r datganiad gwleidyddol yn ei ddweud am y berthynas rhwng y DU a'r UE yn y dyfodol

Ymdrinnir â threfniadau tollau yn y datganiad gwleidyddol sy'n nodi'r fframwaith ar gyfer y berthynas rhwng y DU a'r UE yn y dyfodol. Bwriad hyn **yw gweithio at drefniadau cynhwysfawr a fydd yn creu ardal masnach rydd a fydd yn cyfuno cydweithrediad dwfn o ran rheoleiddio a thollau.** Mae hefyd yn anelu **at gyflawni 'trefniadau tollau uchelgeisiol' sy'n seiliedig ar y DU yn ffurfio un diriogaeth dollau gyda'r UE yn yr ateb wrth gefn** fel rhan o'r protocol ar Iwerddon - Gogledd Iwerddon yn y Cytundeb Ymadael drafft.

Er y bydd gan yr UE a'r DU ymreolaeth reoleiddiol, byddant yn rhoi darpariaethau ar waith i sicrhau bod trefniadau rheoleiddio yn dryloyw, yn effeithlon, yn osgoi rhwystrau diangen i fasnachu nwyddau, a'u bod mor gydnaws â phosibl. O ran cymhwyso gwiriadau a rheolaethau ar y ffin, mae'r cytundeb yn nodi **y bydd graddau ymrwymiadau'r DU ar gydweithredu ar dollau a rheoleiddio, gan gynnwys alinio rheolau, yn cael eu hystyried.** Mewn geiriau eraill, ymddengys mai'r agosaf y bydd y DU yn alinio ei rheolau a'i safonau â'r UE (a fyddai'n golygu llai o annibyniaeth reoleiddiol i'r DU), y lleiaf o wiriadau a rheolaethau fydd eu hangen. Mae **dogfen esboniadol Llywodraeth y DU i'r datganiad gwleidyddol** yn nodi y bydd y DU yn ystyried alinio ei hun â rheolau'r UE mewn meysydd perthnasol.

Bydd y datganiad gwleidyddol yn anelu at **gael mynediad tebyg i'r farchnad ar gyfer gweithredwyr cludo nwyddau a chludo teithwyr**, a fydd yn seiliedig ar y rhwymedigaethau rhyngwladol perthnasol presennol er mwyn sicrhau cystadleuaeth deg ac agored.

Yn achos hedfan, mae'r datganiad gwleidyddol yn nodi y bydd y DU a'r UE yn ceisio cyflawni Cytundeb Trafnidiaeth Awyr cynhwysfawr, a fydd yn cwmpasu mynediad i'r farchnad a buddsoddi, diogelwch a diogeledd hedfan, rheoli traffig awyr a darpariaethau i sicrhau cystadleuaeth deg ac agored. Bydd y DU a'r UE yn ceisio gwneud trefniadau pellach i gydweithredu er mwyn ceisio sicrhau safonau uchel o ran diogelwch a diogeledd awyrennau, gan gynnwys cydweithrediad agos rhwng Asiantaeth Diogelwch Hedfan Ewrop ac Awdurdod Hedfan Sifil y DU.

2. 5. Beth fyddai'n digwydd pe bai'r 'ateb wrth gefn' yn y protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon yn dod i rym

O dan yr 'ateb wrth gefn' a amlinellir yn Erthygl 6 o'r protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon byddai un diriogaeth dollau rhwng yr UE a'r DU yn cael ei

sefydlu nes bod cytundeb masnach ar waith os nad oes cytundeb ar berthynas fasnachol yn y dyfodol erbyn 31 Rhagfyr 2020, neu os yw Llywodraeth y DU yn dewis peidio ag ymestyn y cyfnod pontio erbyn 1 Gorffennaf 2020.

O dan y diriogaeth dollau sengl, bydd Gogledd Iwerddon yn yr un diriogaeth dollau â Phrydain Fawr, ond bydd yn parhau i gael ei halinio â nifer o reolau'r UE ar fasnach er mwyn osgoi ffin galed rhwng Iwerddon a Gogledd Iwerddon. Mae'r rhain yn cynnwys:

- Cod Tollau yr UE;
- Deddfwriaeth TAW ac ecseis mewn perthynas â nwyddau;
- Deddfwriaeth ar safonau nwyddau;
- Rheolau glanweithiol ar gyfer rheolaethau milfeddygol;
- Rheolau ar gynhyrchu a marchnata amaethyddol; a
- Rheolau Cymorth Gwladwriaethol

Os daw'r 'ateb wrth gefn' i rym, bydd busnesau Gogledd Iwerddon yn gallu gosod cynhyrchion ar farchnad fewnol yr UE heb gyfyngiad er mwyn osgoi 'ffin galed' rhwng Iwerddon a Gogledd Iwerddon. Bydd hyn yn golygu na fyddai unrhyw wiriadau na rheolaethau newydd ar nwyddau sy'n croesi'r ffin rhwng Iwerddon a Gogledd Iwerddon. Ni fydd gofyniad chwaith am wiriadau newydd ar nwyddau sy'n dod i Brydain Fawr o Ogledd Iwerddon. Fodd bynnag, bydd gwiriadau ar nwyddau sy'n dod i Ogledd Iwerddon o weddill y DU. O ran nwyddau amaethyddol, bydd y gwiriadau presennol mewn porthladdoedd a meysydd awyr yn parhau, ond yn cynyddu. O ran nwyddau diwydiannol, awdurdodau'r DU fydd yn cynnal gwiriadau bob tro, a gellir eu cynnal yn bennaf yn y farchnad neu ar eiddo masnachwyr.

3. Amaethyddiaeth, bwyd a physgodfeydd

3. 1. Materion a godwyd gan y Pwyllgor cyn cyhoeddi'r Cytundeb Ymadael drafft

Yn ei **adroddiad ym mis Ionawr 2017**, nododd y Pwyllgor fod **amaethyddiaeth** yn chwarae rhan fwy yn economi Cymru nag yng ngweddill y DU, a daeth i'r casgliad **fod Brexit yn peri risgiau sylweddol i'r fasnach mewn cynhyrchion amaethyddol**, yn enwedig os bydd yn rhaid i'r DU ddibynnu ar reolau'r WTO am gyfnod o amser.

Cytunodd y Pwyllgor ei bod yn bwysig bod cynnyrch amaethyddol o bob rhan o'r DU yn gallu cael mynediad i'r farchnad sengl ar yr un telerau, a nododd nad yw ffermwyr Cymru am weld amaethyddiaeth yn cael ei aberthu ar draul amcanion ehangach y DU megis mynediad i farchnadoedd gwasanaethau.

Yn ei adroddiad ym mis Mawrth 2018, Perthynas Cymru ag Ewrop yn y dyfodol, Rhan un: safbwynt o Gymru, nododd y Pwyllgor ei fod **yn cydnabod yr heriau sydd ynghlwm â masnachu mewn nwyddau amaethyddol os bydd rhwystrau di-dariff newydd ar ôl Brexit**. Ei farn oedd y byddai rhwystrau di-dariff newydd fel archwiliadau iechyd i blanhigion ac anifeiliaid yn fygythiad i allforio cynnyrch amaethyddol, pysgod a bwyd Cymru i'r Undeb Ewropeaidd yn y dyfodol. Daeth y Pwyllgor i'r casgliad ei bod yn hanfodol i Gymru allu sicrhau mynediad ffafriol at y farchnad, heb rwystrau tariff na rhwystrau di-dariff ar ôl Brexit.

Yn benodol o ran pysgodfeydd, cydnabu'r Pwyllgor mai pysgota am bysgod cregyn y mae'r mwyafrif o fflyd Cymru, sy'n rhywogaethau nad oes cwotâu ynghlwm â hwy ac sydd, o ganlyniad, o dan reolaeth yr Aelod-wladwriaeth. Felly, nid yw polisïau'r UE, fel y dyraniad cwota o dan y Polisi Pysgodfeydd Cyffredin, yn effeithio ar bysgodfeydd Cymru gymaint â'r DU gyfan. O ran masnach, **mae mwyafrif y pysgod cregyn sy'n cael eu glanio yng Nghymru yn cael eu hallforio i'r UE**, ac felly mae hwn yn faes arall lle gwelodd y Pwyllgor fod parhau i gael mynediad 'dirwystr' i'r Farchnad Sengl yn bwysig. **Cytunodd y Pwyllgor y gallai rhwystrau di-dariff gael effaith sylweddol ar bysgodfeydd**, gan y gallai unrhyw oedi i allforwyr pysgod cregyn byw gael effaith fawr ar fusnesau.

3. 2. Sut mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn ymateb i'r materion hyn

Ar fasnach amaethyddol, mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn nodi bod modd i nwyddau a osodir yn gyfreithlon ar y farchnad yn yr UE neu'r DU cyn diwedd y cyfnod pontio barhau i gael eu cylchredeg yn rhwydd yn y ddwy farchnad a rhwng y ddwy farchnad, nes eu bod yn cyrraedd eu defnyddwyr terfynol, heb unrhyw angen am addasu neu ail labelu cynnyrch. Mae hyn yn golygu bod nwyddau sy'n dal yn y gadwyn ddosbarthu ar ôl diwedd y cyfnod pontio yn gallu cyrraedd eu defnyddwyr terfynol yn yr UE neu'r DU heb orfod cydymffurfio ag unrhyw ofynion cynnyrch ychwanegol.

Yr eithriad i hyn yw Erthygl 41 o'r Cytundeb Ymadael drafft. Mae hyn yn nodi, yn ystod y cyfnod pontio, y bydd symud anifeiliaid byw a chynhyrchion anifeiliaid o'r DU i'r UE nid yn unig yn ddarostyngedig i gyfraith "arferol" yr UE (yn gyffredin â "nwyddau" eraill), ond byddant hefyd yn destun gwiriadau ychwanegol o dan reolau'r UE ar gyfer trydydd gwledydd ar fewnforion a rheolaethau glanweithiol ar

y ffin. Dim ond i reolau cyfraith yr UE y bydd allforion o'r UE i'r DU yn ddarostyngedig iddynt, gan y bydd cyfraith yr UE yn gymwys yn gyffredinol i'r DU yn ystod y cyfnod hwn. Unwaith y daw'r cyfnod pontio i ben, gall masnach mewn anifeiliaid a chynhyrchion anifeiliaid gael eu llywodraethu gan gytundeb masnach newydd rhwng y DU a'r UE, neu bydd y trefniadau wrth gefn a ddisgrifir isod yn effeithio arnynt. Ar wahân i'r ystyriaethau hynny, bydd mewnforion i'r UE yn cael eu rheoli gan gyfraith yr UE a bydd mewnforion i'r DU yn cael eu rheoli gan gyfraith y DU. Yn ôl y cytundeb, mae hyn yn angenrheidiol o ystyried y risgiau glanweithiol uchel sy'n gysylltiedig â chynhyrchion o'r fath, a'r angen am reolaethau milfeddygol effeithiol pan fydd y cynhyrchion hyn yn mynd i farchnad yr UE neu farchnad y DU.

O ran pysgodfeydd, mae Erthygl 6 o'r protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon yn nodi y bydd angen cytundeb ar wahân ar fynediad at ddyfroedd a chyfleoedd pysgota. Mae'r ddogfen yn nodi, yn unol ag Erthygl 184 o'r Cytundeb Ymadael, y bydd yr Undeb Ewropeaidd a'r Deyrnas Unedig yn gwneud eu hymdrechion gorau i ddod i gytundeb a'i gadarnhau cyn 1 Gorffennaf 2020.

Mae Erthygl 54 o'r cytundeb drafft yn cynnwys darpariaeth ar gyfer dynodiadau daearyddol ar fwydydd fel cig oen Cymreig. Bydd y bwydydd hyn yn cael yr amddiffyniad cyfatebol yn awtomatig yn y DU ac yn cadw'r amddiffyniad presennol yn yr UE. Bydd hawliau rhywogaethau planhigion yn cael yr un amddiffyniad.

3. 3. Beth fydd yn digwydd yn ystod y cyfnod pontio os cymeradwyir y Cytundeb Ymadael drafft

Fel y nodwyd yn yr adran ar fasnach uchod, yn ystod y cyfnod hwn, **bydd y rheolau cyfredol yn parhau i fod yn gymwys fel pe bai'r DU yn Aelod-wladwriaeth**, a bydd y DU yn parhau i fod yn rhan o undeb tollau a marchnad sengl yr UE. Yn ystod y cyfnod pontio, bydd yn rhaid i'r DU gydymffurfio â pholisi masnach allanol yr UE ac felly ni fydd yn gallu ymgymryd â chytundebau masnach â gwledydd eraill, er y bydd yn gallu trafod eu telerau. Os bydd y cyfnod pontio yn cael ei ymestyn, byddai'r DU yn peidio â chymryd rhan yng nghyllideb yr UE fel pe bai'n Aelod-wladwriaeth ar ddiwedd 2020, **ac ni fyddai'r DU yn rhan o'r Polisi Amaethyddol Cyffredin yn ystod yr estyniad**. Byddai'r DU yn rhydd i gyflwyno **polisïau amaethyddol newydd,** os yw'r taliadau'n parhau o fewn terfynau penodol (a amlinellir yn Erthygl 132 o'r Cytundeb Ymadael drafft).

O ran pysgodfeydd, mae Erthygl 130 o'r Cytundeb Ymadael drafft yn nodi y **bydd y Polisi Pysgodfeydd Cyffredin yn parhau i fod yn berthnasol i'r DU trwy gydol y cyfnod pontio**, felly bydd y DU yn cael ei rhwymo i benderfyniadau ar gyfleoedd

pysgota tan ddiwedd y cyfnod pontio, ond ni fydd yn gallu pleidleisio ar y penderfyniadau hynny. Fodd bynnag, bydd yr UE yn ymgynghori â'r DU. Yn ystod blwyddyn olaf y cyfnod pontio, bydd y DU yn gallu negodi ei chyfleoedd pysgota ei hun ar gyfer y flwyddyn ganlynol. **Mae'r DU a'r UE yn bwriadu dod i gytundeb pysgodfeydd newydd mewn pryd i bennu cyfleoedd pysgota am y flwyddyn gyntaf ar ôl y cyfnod pontio**.

3. 4. Beth mae'r datganiad gwleidyddol yn ei ddweud am y berthynas rhwng y DU a'r UE yn y dyfodol

Fel y crybwyllir yn adran 1.4 uchod, bydd Rhan 2 o'r datganiad gwleidyddol, ar y bartneriaeth economaidd, yn bwysig i'r diwydiant amaethyddol. Mae'r adran hon yn amlinellu'r bwriad i greu Ardal Masnach Rydd (FTA) newydd, **un ddidariff, heb daliadau na chyfyngiadau meintiol ar gyfer yr holl nwyddau**, gyda **chydweithrediad dwfn o ran rheoliadau a thollau er mwyn sicrhau cystadleuaeth deg o fewn yr ardal**. Bydd rhai gwiriadau a rheolaethau tollau masnach ar y ffin, ond nid yw graddau'r gwiriadau hyn yn cael eu hamlinellu a byddant yn dibynnu ar faint o gydweithrediad rheoleiddiol a thollau fydd o ran alinio rheolau.

O ran **pysgota**, nod y cytundeb gwleidyddol yw **sicrhau cydweithrediad dwyochrog a rhyngwladol** rhwng y DU a'r UE er mwyn sicrhau pysgota ar lefelau cynaliadwy, hyrwyddo cadwraeth adnoddau, a meithrin amgylchedd morol glân, iach a chynhyrchiol, gan nodi y bydd y Deyrnas Unedig yn wladwriaeth arfordirol annibynnol a all gynnal ymreolaeth reoliadol a hithau ddim bellach yn rhan o'r Polisi Pysgodfeydd Cyffredin.

Fel y nodir uchod, mae'r **DU a'r UE yn bwriadu dod i gytundeb pysgodfeydd newydd a fydd yn ymdrin â mynediad at ddyfroedd a chwotâu mewn pryd i bennu cyfleoedd pysgota ar gyfer y flwyddyn gyntaf ar ôl y cyfnod pontio**.

3. 5. Beth fyddai'n digwydd pe bai'r 'ateb wrth gefn' yn y protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon yn dod i rym

Mewn sefyllfa o'r fath, byddai'r DU a'r UE yn ffurfio un diriogaeth dollau, gyda'r canlyniad na fyddai **tariffau, cwotâu na gwiriadau ar reolau tarddiad ar gyfer masnach amaeth-bwyd rhwng y DU a'r UE**. Ni fyddai'r DU chwaith yn gallu codi na lleihau tariffau ar nwyddau amaethyddol o wledydd y tu allan i'r UE. Byddai Gogledd Iwerddon (ond nid gweddill y DU) yn parhau i alinio â rheolau'r UE ar gynhyrchion amaethyddol a bwyd, ac â rheolau glanweithiol yr UE ar gyfer rheolaethau milfeddygol. **Byddai hyn yn golygu na fyddai gwiriadau newydd ar ffin Gogledd Iwerddon-Iwerddon.** Bydd Gogledd Iwerddon hefyd yn parhau i fod yn ddarostyngedig i reolau'r UE ar gynhyrchu a marchnata cynnyrch amaethyddol.

Fodd bynnag, byddai gwiriadau ychwanegol ar nwyddau sy'n dod i Ogledd Iwerddon o weddill y DU. O ran nwyddau amaethyddol, byddai gwiriadau presennol mewn porthladdoedd a meysydd awyr yn parhau, ond yn cynyddu. Mater polisi i'r DU fyddai cynnal unrhyw wiriadau ar nwyddau amaethyddol a fyddai'n dod i weddill y DU o Ogledd Iwerddon.

4. Ynni a'r amgylchedd

4. 1. Materion a godwyd gan y Pwyllgor cyn cyhoeddi'r Cytundeb Ymadael drafft

Yn ei adroddiad yn 2017, mynegodd y pwyllgor bryderon y gallai lefelau amddiffyn yr amgylchedd gael eu gwanhau ar ôl gadael yr UE ac y gallai mesurau i amddiffyn yr amgylchedd fynd yn dameidiog. Barn y Pwyllgor oedd y dylai cyllidebau carbon a osodwyd gan y DU fod o leiaf mor heriol ag ymrwymiadau'r UE i fynd i'r afael â newid hinsawdd a bod yn rhaid iddynt barhau i gael eu diwallu ar ôl i'r DU adael yr UE.

Gwnaethpwyd llawer o waith y Cynulliad yn y maes hwn gan y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig. Yn ei adroddiad ym mis Mehefin 2018, Trefniadau llywodraethu amgylcheddol ac egwyddorion amgylcheddol ar ôl Brexit, nododd y Pwyllgor hwnnw fod cryn bryder ar draws y sector amgylcheddol y gallai fod llai o bwyslais ar ôl Brexit ar y swyddogaethau llywodraethu amgylcheddol a arferir gan gyrff yr UE ar hyn o bryd, a fyddai'n peryglu creu bwlch o ran llywodraethu amgylcheddol.

4. 2. Sut mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn ymateb i'r materion hyn

Ymdrinnir â materion sy'n ymwneud â'r amgylchedd yn adrannau 4.3 i 4.5 o'r papur hwn, ar y cyfnod pontio, y berthynas yn y dyfodol, a'r protocol ar Iwerddon a Gogledd Iwerddon. O ran ynni, mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn cynnwys darpariaethau yn ymwneud â'r DU **yn gadael y Gymuned Ynni Atomig Ewropeaidd (Euratom)**, gan gynnwys cytundeb y bydd y cyfrifoldeb pennaf am weddillion tanwydd a gwastraff ymbelydrol yn parhau gyda'r wladwriaeth lle cafodd ei gynhyrchu, yn unol â chonfensiynau rhyngwladol a deddfwriaeth Euratom.

4. 3. Beth fydd yn digwydd yn ystod y cyfnod pontio os cymeradwyir y Cytundeb Ymadael drafft

Yn ystod y cyfnod pontio, bydd cyfraith amgylcheddol yr UE yn parhau i fod yn gymwys yn llawn yn y DU, gan gynnwys y swyddogaethau llywodraethu a arferir ar hyn o bryd gan gyrff yr UE fel y Comisiwn Ewropeaidd a Llys Cyfiawnder yr Undeb Ewropeaidd.

4. 4. Beth mae'r cytundeb gwleidyddol amlinellol yn ei ddweud am y berthynas rhwng y DU a'r UE yn y dyfodol

O ran ynni, mae'r datganiad gwleidyddol yn datgan bod y DU a'r UE wedi cytuno i sefydlu dulliau i alluogi masnachu trydan a nwy mewn ffordd gost-effeithiol ac amserol. Mae'n nodi y dylent ystyried cydweithredu ar brisio carbon drwy **gysylltu system masnachu allyriadau nwyon tŷ gwydr cenedlaethol y DU â systemau masnachu allyriadau'r UE**. Yn ogystal, mae'n cynnwys datganiad y dylai'r berthynas yn y dyfodol gynnwys **elfen eang o gydweithredu niwclear rhwng y DU a Chymuned Ynni Atomig yr UE**, er mwn sicrhau'r safonau uchel presennol o ddiogelwch niwclear.

O ran yr amgylchedd, mae'r datganiad fel y'i diweddarwyd yn cynnwys meysydd allweddol ar gyfer cydweithredu amgylcheddol ym meysydd **newid hinsawdd, datblygu cynaliadwy a llygredd trawsffiniol**. Yn benodol ar newid hinsawdd, mae'n nodi y dylai'r berthynas yn y dyfodol gadarnhau'r ymrwymiadau y mae'r UE a'r DU wedi'u gwneud o ran **addewidion newid hinsawdd rhyngwladol** fel Cytundeb Paris. Fodd bynnag, er bod y DU a'r UE yn parhau i gydweithredu ar faterion amgylcheddol, dywed y datganiad y bydd eu hannibyniaeth i wneud penderfyniadau yn cael ei chadw.

4. 5. Beth fyddai'n digwydd pe bai'r 'ateb wrth gefn' yn y protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon yn dod i rym

Yn y senario hon, byddai'r DU gyfan yn dod yn ddarostyngedig i **nifer fawr o ymrwymiadau amgylcheddol penodol** a gynlluniwyd i gynorthwyo gweithrediad y diriogaeth dollau sengl y byddai'r ateb wrth gefn yn ei chyflwyno. Mae'r ymrwymiadau hyn yn aml yn adlewyrchu'r nodau a nodir yn y datganiad gwleidyddol amlinellol ar y fframwaith ar gyfer y berthynas rhwng yr UE a'r DU yn y dyfodol, ond bod mwy o bwyslais ar hyn yn y protocol, o gofio y bydd y protocol yn gyfreithiol rwymol os daw'r ateb wrth gefn i rym.

Yn gyntaf, mae'r protocol yn darparu na fydd y DU **yn gwanhau rheolau amgylcheddol yr UE**, fel y byddent yn bodoli ar ddiwedd y cyfnod pontio, mewn nifer o feysydd gan gynnwys allyriadau diwydiannol, ansawdd aer a gwarchod bioamrywiaeth, **er mwyn sicrhau amodau cyfartal ar gyfer cystadleuaeth deg**. Mae Atodiad 4 i'r protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon yn cynnwys ymrwymiad i

beidio â chamu'n ôl, sef sicrhau nad yw lefel y diogelwch amgylcheddol a ddarperir gan y gyfraith, rheoliadau ac arferion yn cael ei gostwng islaw'r lefel a ddarperir gan y safonau cyffredin a fydd yn berthnasol o fewn yr UE ac y DU ar ddiwedd y cyfnod pontio. Mae hyn mewn perthynas â rhestr o feysydd sy'n cwmpasu holl brif bynciau cyfraith amgylcheddol yr UE, gan gynnwys rheoli llygredd, cadwraeth natur, newid hinsawdd a chyfranogiad y cyhoedd. Mae Atodiad 4 hefyd **yn cynnwys ymrwymiad i barhau i barchu egwyddorion amgylcheddol**: yr egwyddor ragofalus, yr egwyddor ataliol, cywiro difrod amgylcheddol yn y tarddiad a'r egwyddor 'y llygrwr sy'n talu'. Yn ogystal, mae Atodiad 5 yn cynnwys rhestr hir o ddeddfwriaeth benodol yr Undeb Ewropeaidd a fydd yn parhau i fod yn berthnasol i Ogledd Iwerddon o dan yr ateb wrth gefn, gan gynnwys deddfwriaeth ar yr amgylchedd ac effeithlonrwydd ynni.

Mae'r protocol hefyd yn galluogi'r Cyd-bwyllgor – a fydd yn delio â chysylltiadau rhwng yr UE a'r DU yn ystod y cyfnod pontio – i osod isafswm o ymrwymiadau a fydd yn berthnasol i'r DU ar ôl diwedd y cyfnod pontio o ran **lleihau allyriadau cenedlaethol rhai llygryddion atmosfferig**, yr uchafswm o sylffwr mewn tanwyddau morol, ac o ran y technegau gorau sydd ar gael ar gyfer allyriadau diwydiannol a lefelau'r allyriadau. Mae'r DU hefyd yn ymrwymo i gyflwyno system prisio carbon a fydd **o leiaf â'r un effeithiolrwydd a chwmpas** â System Masnachu Allyriadau'r UE os bydd yr ateb wrth gefn yn dod i rym.

O ran newid hinsawdd, dywed y protocol: "The Union and the United Kingdom shall take the necessary measures to meet their respective commitments to international agreements to address climate change, including those which implement the United Nations Framework Conventions on Climate Change, such as the Paris Agreement of 2015".

Mae'r DU hefyd yn cytuno i weithredu system dryloyw ar gyfer monitro a gorfodi sy'n gysylltiedig â diogelu'r amgylchedd gan gorff annibynnol a chanddo adnoddau digonol. Bydd gan y corff hwn bwerau i gynnal ymchwiliadau ar ei liwt ei hun i achosion honedig o dorri ymrwymiadau amddiffyn yr amgylchedd gan gyrff cyhoeddus ac awdurdodau yn y DU, a bydd yn gallu dod â chamau cyfreithiol gerbron llys neu dribiwnlys cymwys yn y DU.

5. Gofal iechyd

5. 1. Materion a godwyd gan y Pwyllgor cyn cyhoeddi'r Cytundeb Ymadael drafft

Nododd y Pwyllgor yn ei **adroddiad ym mis Ionawr 2017 nifer o faterion allweddol mewn perthynas â gofal iechyd a Brexit:**

- Mae pryderon ynghylch yr effaith ar gynllunio'r gweithlu os cyflwynir cyfyngiadau ar y rhyddid i symud
- Mae dyfodol trefniadau gofal iechyd cyfatebol yn aneglur a bydd angen mynd i'r afael â hwy mewn trafodaethau.
- Pwysleisiwyd pwysigrwydd asiantaethau'r UE fel yr Asiantaeth Feddyginiaethau Ewropeaidd

Mewn **ymchwiliad dilynol** gan y Pwyllgor i barodrwydd y sector gofal iechyd am Brexit, codwyd y mater o gyflenwad ac argaeledd meddyginiaethau.

5. 2. Sut mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn ymateb i'r materion hyn

O ran gallu dinasyddion yr UE i weithio yn y DU ar ôl Brexit, fel y nodir yn adran 1.2, mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn nodi y bydd pob dinesydd yr UE sy'n byw yn gyfreithlon yn y DU ar ddiwedd y cyfnod pontio yn gallu aros yn y DU. Yn ogystal, bydd dinasyddion yr UE sy'n gweithio neu'n hunangyflogedig yn y DU yn cael yr un hawliau yn fras ag sydd ganddynt ar hyn o bryd.

O ran parhau i gydnabod cymwysterau meddygol, mae Erthygl 27 o'r Cytundeb Ymadael drafft yn datgan y bydd dinasyddion yr UE sydd â chymwysterau proffesiynol o dan gyfraith yr UE sy'n byw neu'n gweithio yn y DU yn parhau i gael cydnabyddiaeth o'u cymwysterau os cawsant y cymhwyster neu os gwnaethant gais amdano cyn diwedd y cyfnod pontio. Mae'r proffesiynau sy'n dod o dan gyfraith yr UE (Cyfarwyddeb 2005/36/EC) yn cynnwys nyrsys, bydwragedd, meddygon (ymarferwyr cyffredinol ac arbenigwyr), ymarferwyr deintyddol a fferyllwyr.

Mae'r Cytundeb Ymadael drafft hefyd yn darparu y bydd Rheoliadau'r UE ar gydlynu nawdd cymdeithasol yn parhau i fod yn gymwys i ddinasyddion yr UE sy'n byw yn y DU a dinasyddion y DU sy'n byw yn yr UE ar ddiwedd y cyfnod pontio. Mae hyn yn golygu y bydd dinasyddion sydd wedi symud rhwng y DU a'r UE cyn diwedd y cyfnod pontio yn parhau i gael mynediad at ofal iechyd. Yn ogystal, mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn darparu, pan fo'r DU neu Aelod-wladwriaeth yn gyfrifol am ofal iechyd y dinasyddion hyn, y bydd ganddynt hawl i ofal iechyd cyfatebol gan eu gwlad gymwys.

At hynny, o ran gofal iechyd cyfatebol, bydd hawliau gwladolion y DU nad ydynt yn byw yn yr UE ar ddiwedd y cyfnod pontio ond sydd wedi talu cyfraniadau nawdd cymdeithasol mewn Aelod-wladwriaeth yn y gorffennol yn cael eu diogelu. Bydd y Cytundeb Ymadael drafft hefyd yn diogelu hawliau unigolion sydd mewn sefyllfa drawsffiniol ar ddiwedd y cyfnod pontio, ac sydd â hawl i Gerdyn Yswiriant Iechyd Ewropeaidd y DU (EHIC), fel y byddant yn dal i allu elwa o'r cynllun hwnnw cyhyd â'u bod yn y sefyllfa drawsffiniol honno. Mae hyn yn berthnasol i wladolion y DU sy'n astudio yn yr UE neu sy'n ymweld â'r UE.

Yn olaf, bydd y Cytundeb Ymadael drafft yn amddiffyn hawliau pobl sy'n ymweld â'r DU neu'r UE am driniaeth feddygol a gynlluniwyd, os y gofynnwyd am awdurdodiad cyn diwedd y cyfnod pontio, fel y gallent ddechrau neu gwblhau eu triniaeth.

O ran parhau i gymryd rhan mewn cyrff ac asiantaethau'r UE, dywed y Cytundeb Ymadael drafft mai fesul achos y bydd hyn yn digwydd.

O ran parhad argaeledd meddyginiaethau a dyfeisiau meddygol, mae Erthygl 41 o'r Cytundeb Ymadael drafft yn datgan y bydd nwyddau a roddir ar farchnad yr UE cyn diwedd y cyfnod pontio yn parhau i allu cylchredeg yn rhydd rhwng y DU a'r UE, gyda'r pwyslais ar fusnesau i brofi bod y nwyddau wedi eu rhoi ar y farchnad cyn diwedd y cyfnod pontio. Mae hyn yn golygu y bydd meddyginiaethau a dyfeisiau meddygol a osodir ar y farchnad cyn 31 Rhagfyr 2020 yn parhau i gylchredeg yn rhydd rhwng y DU a'r UE ac na fydd angen addasiadau cynnyrch nac ail-labelu, ac y bydd unrhyw weithgarwch cydymffurfio a wnaed eisoes ar gyfer y nwyddau hyn, fel asesiadau cydymffurfio, yn parhau i gael ei gydnabod yn y DU a'r UE. Fodd bynnag, mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn ei gwneud yn ofynnol i'r DU drosglwyddo ffeiliau neu ddogfennau sy'n ymwneud â rhai asesiadau cynnyrch parhaus i'r UE, ac i'r gwrthwyneb. Mae hyn yn berthnasol i asesiadau o feddyginiaethau a chemegau sy'n cael eu cynnal gan yr Asiantaeth Rheoleiddio Meddyginiaethau a Chynhyrchion Gofal Iechyd (MHRA).

O ran amddiffyn patentau ar gyfer meddyginiaethau, mae erthygl 54 o'r Cytundeb Ymadael drafft yn gwarantu parhad y broses wrth wneud cais am estyniad patent ac yn darparu, pan fo perchnogion meddyginiaethau neu batent agrocemegol wedi gwneud cais i awdurdodau'r DU am gyfnod o amddiffyniad ychwanegol cyn diwedd y cyfnod pontio, y bydd y cais hwnnw yn cael ei ystyried yn unol â'r weithdrefn bresennol ac y bydd lefel yr amddiffyniad a ddarperir yr un fath ag a ragnodir o dan gyfraith yr UE.

5. 3. Beth fydd yn digwydd yn ystod y cyfnod pontio os cymeradwyir y Cytundeb Ymadael drafft

Fel y nodir yn adran 1.3, bydd y rhyddid i symud yn parhau trwy gydol y cyfnod pontio. Mae hyn yn golygu y bydd dinasyddion yr UE yn parhau i allu dod i'r DU i weithio yn y sector iechyd a gofal cymdeithasol ac i fwynhau'r un hawliau ag sydd ganddynt ar hyn o bryd. Yn yr un modd, bydd cydnabyddiaeth o gymwysterau meddygol rhwng y DU a'r UE yn parhau.

Fel y nodir yn adran 1.3, mae hyn yn golygu na fydd unrhyw dariffau na rhwystrau eraill di-dariff i fasnachu rhwng y DU a'r UE yn ystod y cyfnod pontio, ac y bydd y DU yn parhau i fod yn y farchnad sengl a'r undeb tollau. Mae hyn yn golygu y bydd meddyginiaethau a dyfeisiau meddygol yn parhau i gylchredeg yn rhydd rhwng y DU a'r UE yn ystod y cyfnod pontio.

Bydd hawliau dinasyddion i ofal iechyd, gan gynnwys gofal iechyd cyfatebol a thriniaeth feddygol wedi'i chynllunio, yn aros yr un fath yn ystod y cyfnod pontio.

Bydd cyfranogiad y DU yn sefydliadau'r UE yn ystod y cyfnod pontio yn adlewyrchu'r ffaith nad yw bellach yn Aelod-wladwriaeth. Fodd bynnag, dywed y Cytundeb Ymadael drafft y bydd cyfranogiad y DU yng nghyrff ac asiantaethau'r UE yn digwydd fesul achos a bod y DU a'r UE wedi cytuno y bydd cynrychiolwyr neu arbenigwyr o'r DU yn gallu parhau i fynychu rhai cyfarfodydd yr UE os gwahoddir hwy, er na fyddant yn gallu pleidleisio.

5. 4. Beth mae'r datganiad gwleidyddol yn ei ddweud am y berthynas rhwng y DU a'r UE yn y dyfodol

O ran cydnabod cymwysterau proffesiynol, dywed y datganiad gwleidyddol mai dim ond "trefniadau priodol" a ragwelir.

Fel y nodir yn adran 1.4 o'r papur briffio hwn, mae'r **datganiad gwleidyddol yn nodi y bydd Llywodraeth y DU a'r UE yn gweithio at lunio trefniadau cynhwysfawr sy'n creu ardal fasnach rydd a fydd yn cyfuno cydweithrediad dwfn o ran rheoleiddio a thollau, wedi'i ategu gan ddarpariaethau i sicrhau amodau cyfartal ar gyfer cystadleuaeth agored a theg.** Bydd y trefniadau hyn yn berthnasol i feddyginiaethau a dyfeisiau meddygol.

O ran cydweithredu yn y dyfodol y maes iechyd, dywed y datganiad gwleidyddol y dylai'r DU a'r UE gydweithredu yn yr un modd ag y mae'r UE yn gweithredu ei threfniadau presennol gyda thrydydd gwledydd. Byddai hyn yn golygu cydweithredu mewn fforymau rhyngwladol ar atal, canfod, paratoi ac ymateb i fygythiadau sefydlog i ddiogelwch iechyd a rhai sy'n dod i'r amlwg.

Bydd y DU a'r UE hefyd yn trafod y posibilrwydd o gydweithredu rhwng awdurdodau'r DU a'r Asiantaeth Feddyginiaethau Ewropeaidd.

5. 5. Beth fyddai'n digwydd pe bai'r 'ateb wrth gefn' yn y protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon yn dod i rym

Fel y nodir yn adran 1.5, bydd yr 'ateb wrth gefn' yn sefydlu un diriogaeth dollau rhwng yr UE a'r DU. Byddai hyn yn golygu na fyddai unrhyw dariffau, cwotâu na gwiriadau ar reolau tarddiad ar feddyginiaethau a dyfeisiadau meddygol sy'n teithio rhwng y DU a'r UE.

O ran y gweithlu iechyd a gofal cymdeithasol, byddai'n ofynnol i'r DU beidio â "chamu'n ôl" o lefelau diogelu sy'n ymwneud â safonau llafur/cymdeithasol o dan safonau rhyngwladol a safonau'r UE ar ddiwedd y cyfnod pontio.

O ran gofal iechyd cyfatebol, mae Erthygl 5 o'r protocol yn gwarantu y gall y DU barhau i wneud trefniadau gydag Iwerddon mewn perthynas â'r Ardal Deithio Gyffredin. Mae hyn yn golygu y bydd y DU ac Iwerddon yn gallu parhau i warantu hawliau cyfatebol dinasyddion Prydain ac Iwerddon i gael mynediad at wasanaethau iechyd yn y wladwriaeth arall.

Mae Erthygl 15 o'r protocol yn nodi y gellid cytuno i roi mynediad llawn neu rannol i'r DU i rwydweithiau, systemau gwybodaeth neu gronfeydd data yr UE, os ystyrir bod mynediad o'r fath yn 'gwbl angenrheidiol' i alluogi'r DU i gydymffurfio â'i rhwymedigaethau o dan y protocol.

6. Cydraddoldeb a Hawliau Dynol

6. 1. Materion a godwyd gan y Pwyllgor cyn cyhoeddi'r Cytundeb Ymadael drafft

Yn ei adroddiad Y Cytundeb Ymadael: Goblygiadau i Gymru amlygodd y Pwyllgor y dylai Llywodraeth Cymru a'r Cynulliad fod yn effro i unrhyw wanhau yn y safonau ar ddeddfwriaeth cydraddoldeb.

Yn ddiweddar cyhoeddodd y Pwyllgor adroddiad ar y cyd â'r Pwyllgor Cydraddoldeb, Llywodraeth Leol a Chymunedau, a gyhoeddwyd ym mis Hydref 2018, ble mae'n codi pryderon pellach sy'n ymwneud â'r Cytundeb Ymadael drafft:

- **Siarter Hawliau Sylfaenol yr UE**: sut y bydd Llywodraeth Cymru yn sicrhau bod Hawliau'r Siarter yn parhau i fod yn gymwys yng Nghymru.
- **Dim camu'n ôl o rwymedigaethau cydraddoldeb a hawliau dynol presennol**: p'un a fyddai hawliau a rhwymedigaethau presennol yn cael eu herydu neu eu tynnu o ganlyniad i Brexit.

6. 2. Sut mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn ymateb i'r materion hyn

Ymdrinnir â llawer o'r materion a ddisgrifir yn adran 6.1 ar y cyfnod pontio, y berthynas yn y dyfodol, a'r 'ateb wrth gefn' a amlinellir yn y protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon. Mae'r brif agwedd o ran cydraddoldeb a hawliau dynol sy'n ymestyn y tu hwnt i ddiwedd y cyfnod pontio yn ymwneud â Gogledd Iwerddon.

Mae erthygl 4 o'r protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon yn nodi **bod y DU yn ymrwymo i sicrhau na fydd gwanhau ar yr hawliau a gaiff eu hamddiffyn yn y bennod ar Hawliau, Diogelu a Chyfle Cyfartal yng** Nghytundeb Belfast 1998 (Cytundeb Gwener y Groglith). Mae Llywodraeth y DU wedi nodi yn ei esboniad y bydd yn gweithredu'r ymrwymiad trwy oruchwyliaeth Comisiwn Hawliau Dynol Gogledd Iwerddon (NIHRC), Comisiwn Cydraddoldeb Gogledd Iwerddon (ECNI) ac, ar faterion sy'n cwmpasu holl ynys Iwerddon, bydd gan y Cyd-bwyllgor ar gyfer pontio a chymhwyso'r cytundeb drafft oruchwyliaeth hefyd. Bydd Llywodraeth y DU yn rhoi pwerau newydd i'r NIHRC ac ECNI i fonitro, gorfodi, cynghori ac adrodd ar yr ymrwymiad.

6. 3. Beth fydd yn digwydd yn ystod y cyfnod pontio os cymeradwyir y Cytundeb Ymadael drafft

Yn ystod y cyfnod pontio, bydd angen i'r DU barhau i ddehongli cyfraith yr UE mewn modd sy'n gyson â'r Siarter Hawliau Sylfaenol. Mae Pennod 3 yn cwmpasu cydraddoldeb. Fodd bynnag, mae dau eithriad mewn perthynas â hyn. Mae Erthygl 127 o'r Cytundeb Ymadael drafft yn nodi na fydd erthyglau 39 a 40 o'r Siarter Hawliau Sylfaenol yn berthnasol i'r DU naill ai yn ystod y cyfnod pontio, neu ar ôl hynny. Mae Erthygl 39 yn ymwneud â'r hawl i bleidleisio ac i sefyll fel ymgeisydd mewn etholiadau i Senedd Ewrop, ac yn amlwg ni fydd y DU yn ethol Aelodau o'r Senedd ar ôl ymadael. Mae Erthygl 40 yn ymgorffori hawliau dinasyddion yr UE i sefyll a phleidleisio mewn etholiadau trefol (lleol) yn Aelod-wladwriaeth yr UE y maent yn byw ynddi, ar yr un sail â gwladolion y wladwriaeth honno. Bydd y DU yn rhydd i barhau i ganiatáu i wladolion yr UE wneud hynny ar ôl ymadael ond ni fydd yn ofynnol iddynt wneud hynny.

Yn ogystal, bydd pedair Cyfarwyddeb y Cyngor Ewropeaidd ar gydraddoldeb yn parhau i fod yn berthnasol i'r DU yn ystod y cyfnod pontio. Mae'r rhain yn amddiffyn rhag gwahaniaethu ar yr un sail â Deddf Cydraddoldeb 2010: tarddiad hiliol neu ethnig, rhyw, beichiogrwydd a mamolaeth, statws priodas/partneriaeth sifil, cyfeiriadedd rhywiol, ailbennu rhywedd, anabledd, oedran a chrefydd neu gred.

Fel y nodwyd, mae **cynnwys Deddf Cydraddoldeb 2010** yn adlewyrchu ac yn ymgorffori darpariaethau'r cyfarwyddebau hyn (er fel **y mae'r Comisiwn Cydraddoldeb a Hawliau Dynol** yn cydnabod, cafodd cyfreithiau gwrth-wahaniaethu sylweddol ar hil, rhyw ac anabledd eu pasio gan y DU yn annibynnol o gyfraith yr UE; mae'r rhain wedi'u cynnwys ers hynny yn Neddf Cydraddoldeb 2010). Cyfraith y DU yw hon, felly bydd yn parhau ar waith ar ddiwedd y cyfnod pontio oni bai ei bod yn cael ei diddymu neu ei diwygio (ac roedd llawer o'r cynnwys yn bodoli yng nghyfraith y DU cyn ei drosglwyddo i gyfraith yr UE, tra bo agweddau eraill yn deillio o gyfraith yr UE). Fodd bynnag, yn ystod y cyfnod pontio, byddai angen mesur unrhyw effaith andwyol ar y gyfraith honno yn erbyn y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol. Os yw'r DU yn parhau i fod yn llofnodwr i'r Confensiwn ar ôl y cyfnod pontio, byddai hyn hefyd yn parhau i fod yn wir, er nad yw'n glir a fydd hyn yn digwydd.

6. 4. Beth mae'r datganiad gwleidyddol yn ei ddweud am y berthynas rhwng y DU a'r UE yn y dyfodol

Mae'r datganiad gwleidyddol yn nodi mai rhagofyniad hanfodol i unrhyw berthynas yn y dyfodol yw ei bod wedi'i hategu gan ymrwymiadau hirsefydlog i hawliau sylfaenol unigolion, **gan gynnwys cadw at Gonfensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol a'i system orfodi, h.y. parchu barnau Llys Hawliau Dynol Ewrop**.

Fel y nodwyd yn adran 1.4, **mae'r datganiad gwleidyddol amlinellol yn tynnu sylw at yr angen i greu amodau cyfartal ar gyfer cystadleuaeth agored a theg**. O ran cydraddoldeb a hawliau dynol, bydd y darpariaethau cyflogaeth a chymdeithasol a grybwyllir yn y datganiad gwleidyddol amlinellol o bwysigrwydd arbennig. Mae'r datganiad gwleidyddol amlinellol hefyd yn nodi y bydd trefniadau i greu amodau cyfartal yn adeiladu ar y rhai a nodir yn yr 'ateb wrth gefn' yn y protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon a ddarperir isod.

6. 5. Beth fyddai'n digwydd pe bai'r 'ateb wrth gefn' yn y protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon yn dod i rym

Fel y nodir yn adran 1.5, mae Atodiad 4 i'r protocol hefyd yn ymrwymo'r DU i nifer o fesurau rheoliadol ar gyfer sicrhau amodau cyfartal os yw'r 'ateb wrth gefn' yn dod i rym. O ran safonau llafur a chymdeithasol, mae'n ofynnol i'r DU beidio â "chamu'n ôl" o lefelau amddiffyn o dan safonau rhyngwladol a safonau'r UE ar ddiwedd y cyfnod pontio. Mae'n ofynnol i'r DU gynnal system effeithiol o arolygiadau llafur, sicrhau bod achosion gweinyddol a barnwrol ar gael er mwyn caniatàu i gamau effeithiol gael eu cymryd yn erbyn torri'r gyfraith, ac i ddarparu ar gyfer cymryd camau unioni a gosod sancsiynau sy'n effeithiol, yn gymesur ac

sydd ag effaith ataliol. Mae rhai sylwebyddion, megis y **Sefydliad Ymchwil Polisi Cyhoeddus** a **Chyfreithwyr Thompsons,** wedi mynegi pryderon ynglŷn â gallu unigolion i orfodi'r rhwymedigaethau hyn i beidio â chamu'n ôl ar ôl Brexit.

7. Trefniadau cyfansoddiadol

7. 1. Materion a godwyd gan y Pwyllgor cyn cyhoeddi'r Cytundeb Ymadael drafft

Yn ei **adroddiad** ar berthynas Cymru ag Ewrop yn y dyfodol, argymhellodd y Pwyllgor y dylai Llywodraeth Cymru "archwilio'r cyfleoedd i sefydliadau llywodraethol ac anllywodraethol yng Nghymru ymgysylltu'n effeithiol â'r Undeb Ewropeaidd a'i sefydliadau ar ôl Brexit."

Mae ail ran o waith y Pwyllgor ar berthynas Cymru ag Ewrop yn y dyfodol wedi cynnwys ystyried sut mae gwledydd a rhanbarthau nad ydynt yn rhan o'r UE yn ymgysylltu â'r UE.

Yn ogystal â'i waith ar berthynas Cymru ag Ewrop yn y dyfodol, mae'r Pwyllgor wedi bod yn ystyried ei berthynas â sefydliadau'r Undeb Ewropeaidd yn ystod y cyfnod pontio fel rhan o'i ymchwiliad i **Cyfraith yr UE yng Nghymru: Beth fydd yn digwydd yn ystod y cyfnod pontio Brexit?**

Mae Cadeirydd y Pwyllgor hefyd wedi dechrau deialog â Senedd Ewrop a Phwyllgor y Rhanbarthau ar gyfluniad posibl strwythurau yn y dyfodol er mwyn hwyluso cysylltiadau rhyng-sefydliadol.

7. 2. Sut mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn ymateb i'r materion hyn

Mae'r Cytundeb Ymadael drafft yn gwneud darpariaeth ynghylch trefniadau sefydliadol i reoli, gweithredu a gorfodi'r cytundeb, gan gynnwys dulliau ar gyfer setlo anghydfodau. Mae erthygl 164 yn darparu ar gyfer sefydlu **Cyd-bwyllgor**, a fyddai'n cynnwys cynrychiolwyr o'r UE a'r DU a'i fod **yn cael ei gyd-gadeirio gan yr UE a'r DU.** Mae'n nodi y bydd yn cyfarfod ar gais y partïon ond y bydd yn cyfarfod o leiaf unwaith y flwyddyn beth bynnag. Bydd chwe phwyllgor arbenigol hefyd yn cael eu sefydlu i gynorthwyo i weithredu a chymhwyso'r Cytundeb.

Pe bai **anghydfod yn ymwneud â dehongli'r Cytundeb Ymadael**, byddai ymgynghoriad gwleidyddol cychwynnol yn digwydd mewn **Cyd-bwyllgor**. Os na fydd y DU a'r UE yn dod i gytundeb, gall y naill ochr neu'r llall ofyn am sefydlu panel cyflafareddu ar gyfer asesiad rhwymol (er y gall y naill ochr neu'r llall ofyn i'r

panel adolygu ei asesiad). Os yw'r anghydfod yn cynnwys cwestiwn o gyfraith yr UE bydd rhaid ei gyfeirio at Lys Cyfiawnder yr UE am ddyfarniad rhwymol, a gellir cyfeirio cwestiynau priodol eraill at Lys Cyfiawnder yr UE hefyd ar gais y naill ochr neu'r llall. Os na fydd y DU neu'r UE yn cydymffurfio â phenderfyniad y panel, gall y panel ddyfarnu bod cyfandaliad neu daliad cosb i'w dalu i'r ochr arall ac, os bydd diffyg cydymffurfio yn parhau, gall yr ochr sydd wedi cael ei thramgwyddo yn ei herbyn atal cymhwyso rhannau perthnasol o'r Cytundeb Ymadael, neu gytundebau eraill y DU-UE, cyhyd â bod hyn yn gymesur â'r tor cytundeb y cwynwyd amdano'n wreiddiol, ac nad yw'n effeithio ar y telerau ynghylch hawliau dinasyddion yn y Cytundeb.

Byddai'r Cyd-bwyllgor hefyd yn gyfrifol am benderfynu a ddylid ymestyn y cyfnod pontio ac os felly, p'un a yw hyn am hyd at un ynteu ddwy flynedd. Fel yr amlinellir uchod, dim ond unwaith y gellir ymestyn y cyfnod pontio a rhaid i'r cais gael ei wneud cyn 1 Gorffennaf 2020.

7. 3. Beth fydd yn digwydd yn ystod y cyfnod pontio os cymeradwyir y Cytundeb Ymadael drafft

Yn ystod y cyfnod pontio, ni fydd y DU mwyach yn rhan o broses gwneud penderfyniadau yr UE. Mae hyn yn golygu **na fydd y DU yn cael ei chynrychioli yn sefydliadau, asiantaethau a chyrff yr UE ar ôl y diwrnod gadael ar 29 Mawrth 2019**. O ganlyniad, bydd cynrychiolaeth Cymru ar Bwyllgor y Rhanbarthau, Pwyllgor Economaidd a Chymdeithasol Ewrop a Senedd Ewrop yn dod i ben. Yn yr un modd, ni fydd y DU yn gallu gweithredu fel "rapporteur" ar gyfer awdurdodau Ewropeaidd nac Aelod-wladwriaethau yn ystod y cyfnod pontio.

Fodd bynnag, dywed Erthygl 128 o'r Cytundeb Ymadael drafft y gellir gwahodd cynrychiolwyr neu arbenigwyr o'r DU i fynychu rhai cyfarfodydd o'r UE yn ystod y cyfnod pontio, a chyfarfodydd o endidau yr UE lle mae cynrychiolwyr neu arbenigwyr o Aelod-wladwriaethau yn cymryd rhan, pan fo presenoldeb y DU yn angenrheidiol ac er budd yr UE, neu pan fo trafodaethau'n ymwneud â "phenderfyniadau" unigol (penderfyniadau sy'n rhwymo'n gyfreithiol) a gyfeirir at y DU neu ddinesydd neu gwmni yn y DU (e.e. penderfyniad bod cwmni'r DU wedi torri cyfraith cystadleuaeth yr UE yn ystod y cyfnod pontio). Fodd bynnag, ni fydd gan gynrychiolwyr y DU hawliau pleidleisio mewn cyfarfodydd o'r fath.

Mae'r Cytundeb Ymadael drafft hefyd yn nodi yn Erthygl 129 na fydd y DU yn gallu cymryd rhan yng ngwaith unrhyw gyrff a sefydlwyd gan y cytundebau rhyngwladol a wnaed gan yr UE, er y gall yr UE ymgynghori â'r DU.

7. 4. Beth mae'r datganiad gwleidyddol yn ei ddweud am y berthynas rhwng y DU a'r UE yn y dyfodol

Er ei fod yn nodi bod angen i'r cytundebau sy'n ymwneud â'r berthynas yn y dyfodol gael eu negodi'n ffurfiol rhwng y DU a'r UE, mae'r datganiad gwleidyddol yn nodi y bydd y ddwy ochr yn gweithio at lunio **fframwaith cyfansoddiadol cyffredinol sy'n cwmpasu penodau a chytundebau cysylltiedig ar gyfer meysydd cydweithredu penodol.** Mae'n nodi y gallai hyn fod ar ffurf a **Cytundeb Cysylltu** ac y bydd **yn bosibl adolygu'r berthynas yn y dyfodol.**

Er mwyn sicrhau gweithrediad y berthynas yn y dyfodol, bydd trefniadau'n cael eu gwneud ar gyfer ei **rheoli, ei goruchwylio, ei gweithredu a'i datblygu dros amser,** yn ogystal ag ar gyfer **datrys anghydfodau a gorfodi**. Yn ogystal, bydd y DU a'r UE yn ceisio sicrhau **'deialog reolaidd'** rhwng y DU a'r UE ar lefelau uwchgynhadledd, gweinidogol, technegol, seneddol a chymdeithas sifil. O ran deialog ar lefel uwchgynhadledd a lefel gweinidogol, dywed y datganiad gwleidyddol drafft y dylai hyn, ymhlith pethau eraill, drafod **cyfleoedd ar gyfer cydweithredu** mewn meysydd cyffredin, gan gynnwys ar **faterion rhanbarthol**. Mae'r DU a'r UE hefyd yn cefnogi **deialog rhwng Senedd Ewrop a Senedd y DU**. Yn ôl y datganiad gwleidyddol drafft, dylai hyn alluogi rhannu barn ac arbenigedd ar faterion sy'n ymwneud â'r berthynas yn y dyfodol.

Fel rhan o'r berthynas y dyfodol, mae'r DU a'r UE wedi cytuno y dylid sefydlu **Cyd-bwyllgor** a fyddai'n cynnwys cynrychiolwyr o'r UE a'r DU. Byddai'r Cyd-bwyllgor yn gyfrifol am:

- rheoli a goruchwylio gweithrediad y berthynas yn y dyfodol;
- hwyluso datrys anghydfodau; a
- gan wneud argymhellion yn ymwneud ag esblygiad y berthynas y dyfodol.

Fel y nodwyd yn y datganiad gwleidyddol, byddai'r trefniadau ar gyfer setlo anghydfodau a gorfodi yn seiliedig ar y rhai a nodir yn y Cytundeb Ymadael drafft. Mae hyn yn golygu y byddai panel cyflafareddu yn cael ei sefydlu mewn achosion lle na ellir datrys anghydfodau gan y Cyd-bwyllgor ac y byddai unrhyw anghydfodau sy'n ymwneud â dehongli cyfraith yr UE yn cael eu cyfeirio at Lys Cyfiawnder yr UE.

7. 5. Beth fyddai'n digwydd pe bai'r 'ateb wrth gefn' yn y protocol ar Iwerddon-Gogledd Iwerddon yn dod i rym

Mae Erthygl 165 o'r Cytundeb Ymadael drafft yn darparu ar gyfer sefydlu **Pwyllgor ar faterion yn ymwneud â gweithredu'r Protocol ar Iwerddon/Gogledd Iwerddon.** Yn ôl Erthygl 16 o'r protocol, byddai'r Pwyllgor hwn yn hwyluso'r gwaith o weithredu a chymhwyso'r ateb wrth gefn os na fydd cytundeb ar y berthynas yn y

dyfodol erbyn 31 Rhagfyr 2020 neu os nad oes estyniad i'r cyfnod pontio. Byddai'r pwyllgor yn cynnwys cynrychiolwyr o'r UE a'r DU.

Mae'r protocol (Erthygl 17) hefyd yn darparu ar gyfer sefydlu gweithgor ymgynghorol ar y cyd i wasanaethu fel fforwm ar gyfer cyfnewid gwybodaeth ac ymgynghori ar y cyd. Byddai'r gweithgor yn cynnwys cynrychiolwyr o'r DU a'r UE ond ni fyddai ganddo bŵer i wneud unrhyw benderfyniadau rhwymol.

Byddai'r dull o ddatrys anghydfodau y cytunir arno fel rhan o'r Cytundeb Ymadael yn parhau i fod yn berthnasol pe bai'r 'ateb wrth gefn' yn dod i rym.

Atodiad B: Papur ar y goblygiadau i Gymru sy'n deillio o'r Cytundeb Ymadael gan Dr Tobias Lock (Saesneg yn unig)

Assessment and summary of the implications for Wales of the draft Withdrawal Agreement

Briefing paper prepared for the External Affairs and Additional Legislation Committee of the National Assembly for Wales

Dr Tobias Lock, Edinburgh Law School

23 November 2018

Contents

1. Introduction 3
2. Timeline 4
3. Key features of the Withdrawal Agreement 5
3.1 Separation and financial provisions 5
3.2 Citizens' rights 6
3.3 Legal effects of the Withdrawal Agreement and role of the ECJ 7
3.3.1 Direct effect and primacy of the WA and EU law 7
3.3.2 The role of the Court of Justice in the UK legal order 8
3.4 Governance of the Withdrawal Agreement and dispute settlement 9
3.5 Ratification process 9
4. Transition period 10
4.1 Effects of transition 10
4.2 Extension of the transition period 11
4.3 Domestic implementation 12
5. Protocol on Ireland/Northern Ireland: the backstop 13
5.1 Background 13
5.2 Overview of the backstop in the Protocol on Ireland/Northern Ireland 14
5.3 Application of the protocol and exit 15
5.4 Single customs territory 15
5.5 Level playing field provisions 16
5.6 Trade between Great Britain and Northern Ireland 18
5.7 Domestic implementation 18
6. Future relationship 19

1. Introduction

This paper provides an initial impartial assessment and summary of the implications for Wales of the draft Article 50 Withdrawal Agreement (as published on 14 November 2018), primarily in legal terms. Its purpose is to inform the EAAL Committee's response to the draft Withdrawal Agreement and to inform any Assembly debate on the Withdrawal Agreement.

The paper provides an overview over the next key steps in the Brexit process and the implications of the entry into force of the draft Withdrawal Agreement in the UK and in particular in Wales. A focus in that regard is on the domestic implementation and how this might affect the devolution settlement.

At the outset, it is imperative to recall that the Withdrawal Agreement primarily deals with the terms of the UK's withdrawal from the EU. It is not intended to determine the future relationship between the UK and the EU. That relationship is subject to further negotiations, which will not start until the UK has formally left.

The main features of the Withdrawal Agreement to note relate to the transition period – during which the UK will be subject to EU law like an EU Member State – and the Protocol on Ireland/Northern Ireland, which contains the so-called backstop. That backstop would – if it entered into force – see the EU and the UK belong to a single customs territory and it would see the UK commit to compliance with a number of EU rules to guarantee a 'level playing field'. As part of the UK's customs territory, Northern Ireland would be in the single customs territory, but it would be subject to greater regulatory alignment with EU rules than the rest of the UK.

The exact contours of the future relationship are still largely unclear, however; the draft political declaration only sketches them out. It seems clear that both sides want to achieve an ambitious relationship on trade and on security, but that they do not wish for the UK to remain part of the EU single market. This means that in trade terms, the future relationship is likely to look similar to that with Canada or Ukraine, rather than to that with Norway. The political declaration also envisages a security partnership covering both internal security – judicial cooperation in particular – and external security.

This report is based on the material published on 22 November 2018. Any changes to the Withdrawal Agreement or the political declaration that occurred after this date could not be considered.

Edinburgh, 23 November 2018

2. Timeline

The following timeline sets out the next steps in the Brexit process. It is premised on the assumption that the period for negotiating the UK's withdrawal from the EU is not extended and will therefore end on 29 March 2019.[1] It further assumes that the Withdrawal Agreement (WA) is ratified and that it enters into force as envisaged on 29 March 2019, 11pm UK time.

Ratification process - before 29 March 2019 -	**EU-side** – Qualified majority vote in the Council. – Approval by the EU Parliament. **UK-side** – House of Commons resolution approving WA and political declaration on the framework for a future relationship. – House of Lords to 'take note'. – EU (Withdrawal Agreement) Bill to be passed. – Compliance with procedure in Constitutional Reform and Governance Act 2010.[2]
Transition period - from 11pm on 29 March 2019 until 31 December 2020 (unless extended) -	**Effects** – A standstill transition period: this means that – with very few exceptions – EU law continues to apply in the UK as before, but the UK will no longer be represented in EU institutions or take part in EU decision-making processes. – Most substantive provisions of the WA (e.g. on citizens' rights, intellectual property etc) remain on hold until the end of the transition period. **Negotiations on a future relationship take place** **Future relationship treaty to be ratified** UK-side: – according to Constitutional Reform and Governance Act 2010. – probably: implementing legislation. EU-side: – probably unanimity in the Council and approval by the EU Parliament. – probably: ratification by 27 Member States according to their own constitutional requirements.

[1] Midnight Brussels time; 11pm UK time; an extension would be possible according to Article 50 (3) TEU if both the UK and the EU Council (by unanimity) agree.

[2] This is mentioned by the UK Government in its White Paper 'Legislating for the Withdrawal Agreement between the United Kingdom and the European Union', Cm 9674, paras 15-153, and will result in a period of 21 sitting days during which either House can pass a resolution that the treaty should not be ratified (section 20 of the Constitutional Reform and Governance Act 2010).

Future relationship and/or backstop - (probably) from 1 January 2021 -	**Substantive provisions of the WA become fully operational.** **Future relationship treaty** – If it supersedes the backstop, EU-UK relations governed by it and WA. – If it does not entirely supersede backstop, backstop will (partly) operate. **Backstop** (may not be needed) – EU and UK would form one single customs territory unless and until a subsequent agreement supersedes it *or* if Joint Committee decides that the backstop is no longer necessary. – Legislation needed at UK-level (and possibly in Wales) to give effect to the backstop internally. – Possibly continued negotiations between EU and UK to come to an agreement that replaces backstop.

3. Key features of the Withdrawal Agreement

The WA is divided into the main agreement, three protocols (on Ireland/Northern Ireland, including the UK-wide 'backstop'; UK Sovereign Base Areas in Cyprus; and Gibraltar), as well as nine Annexes. The main agreement is itself subdivided into six parts: common provisions; citizens' rights; separation provisions; transition; financial provisions; and institutional and final provisions.

3.1 Separation and financial provisions

The separation provisions and – to a large extent – the financial provisions deal with the legacy of UK membership. Their main concern is with ongoing matters (goods on the market, ongoing administrative or judicial procedures, etc) at the time the UK leaves the EU. The financial provisions deal with the UK's liabilities – both the UK's financial contribution during the transition period and outstanding commitments of the UK, in particular pensions and other liabilities.

From a Welsh perspective a provision to note in this regard concerns the continued protection of geographical indications, designations of origin, and traditional specialties within the UK and the EU. As far as these were protected on 29 March 2019 they will continue to be protected, unless they are superseded by the future relationship agreement.[3] This means that products such as 'Welsh lamb' or 'Welsh Caerphilly' continue

[3] See Article 54 (2) WA.

to enjoy protection in the EU;[4] and vice-versa products such as 'Parma ham' continue to be protected in the UK.

3.2 Citizens' rights

The preservation of the rights of EU citizens living in the UK and of UK citizens living in the EU was a priority in the negotiations for both the EU and the UK. There had been an early consensus on most of the provisions now found in the WA,[5] the main features of which are briefly outlined in what follows.[6]

The citizens' rights part applies to all EU citizens who had exercised their right to reside by the end of the transition period and who continue to reside in the UK thereafter.[7] Broadly speaking, the WA guarantees their rights under the EU Citizenship Directive 2004/38 in perpetuity.

After five years of continued residence, EU citizens as well as their family members acquire the right to permanent residence in the UK. They will lose this right only if they are absent from the UK for a continuous period of more than five years.[8]

EU citizens settling in the UK in exercise of Treaty rights during the transition period can still qualify for the full panoply of rights contained in the WA. Once they have completed five years of residence – even if parts of that period are after Brexit – they acquire permanent residence. Also covered are family members (mainly spouses and children).[9] The rights will also apply to citizens of Norway, Iceland, Liechtenstein, and Switzerland provided that these countries conclude corresponding agreements with the UK and the EU.[10]

By contrast to the situation before Brexit, EU citizens will be required to register under the proposed EU Settlement Scheme.[11]

The rights guaranteed in the citizenship part of the WA are enjoyed for the entirety of the citizens' lifetime.[12] Given that some of the persons entitled under this part of the WA are

[4] To the author's best knowledge, the following Welsh geographic indications are currently protected: Welsh Caerphilly; Welsh cider; Welsh perry; Welsh pork; Welsh beef; Welsh lamb; Welsh wine; Welsh laverbread; Anglesey Salt; Carmarthen Ham; Pembrokeshire earlies; Conwy Mussels.
[5] See the draft withdrawal agreement published in March 2018: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/691366/20180319_DRAFT_WITHDRAWAL_AGREEMENT.pdf.
[6] As the particular focus of this briefing is on Wales and the people living in Wales, reference is made to EU citizens; it should be reiterated that the same rights are enjoyed by UK citizens currently living in the EU-27; the only remaining open question for UK citizens in the EU-27 is whether these will enjoy a right of onward movement, i.e. whether a UK citizen living in of EU-27 state may after transition move to another EU-27 state. This question will only be answered by the treaty on the future relationship.
[7] Article 10 WA; also covered are frontier workers, i.e. persons commuting to and from the UK for work.
[8] Article 15 WA.
[9] See Article 2 Citizenship Directive 2004/38/EC.
[10] Article 33 WA.
[11] https://www.gov.uk/government/publications/eu-settlement-scheme-statement-of-intent.
[12] Article 39 WA.

not yet born, this means that the WA will have effects in the law of the UK for many decades to come.

The substantive content of EU citizens' rights is almost identical to their rights enjoyed currently under EU law. This includes first and foremost the overarching right to non-discrimination on the basis of nationality. This means for instance that tuition fees at Welsh universities for EU nationals living in Wales qualifying under the WA must not be higher than for Welsh students.[13]

It also includes the rights of workers as guaranteed by the EU Treaties; the rights of self-employed persons; mutual recognition of professional qualifications (e.g. medical qualifications); and a continued application of EU rules on the coordination of social security systems.

In order to monitor the correct implementation of the citizens' rights part of the WA, the UK will create a new independent authority. This authority will have powers equivalent to those of the European Commission, which will monitor the correct implementation of the WA in the EU. This will include powers to bring an action before a UK court or tribunal where the Home Office (or other UK body) fails to comply with the citizens' rights part of the WA.

3.3 Legal effects of the Withdrawal Agreement and role of the ECJ

3.3.1 Direct effect and primacy of the WA and EU law

The WA defines its legal effects in the UK legal order in s. 4 WA. It says there that the provisions of the WA 'shall produce in respect of an in the United Kingdom the same legal effects as those which they produce within the Union and its Member States'.

This means that the provisions of the WA – so far as they are clear, precise and unconditional[14] – must be given direct effect in the UK. This means that even if the UK has failed to fully implement certain provisions in the WA – e.g. because the implementing legislation is deficient – individuals can invoke the WA directly before UK courts. In practice this is most likely to be relevant to citizens' rights and parts of the Protocol on Ireland/Northern Ireland.

In addition, the WA (and the provisions of EU law that it makes applicable post-Brexit) will benefit from the doctrine of primacy (or supremacy) of EU law. This means that if there is a conflict between domestic law in the UK (e.g. an Act of the Westminster Parliament) and an EU regulation which the WA says is applicable, EU law prevails. Just like direct effect, primacy is an established concept of EU law which will continue to have effect in the UK after Brexit as far as the WA is concerned.

Implementing legislation will need to reflect these effects. Hence, the EU (Withdrawal Agreement) Bill will need to contain a provision providing for these effects, which could be

[13] Article 12 WA.

[14] These are the conditions for direct effect in EU law, see e.g. Case 41/74 *van Duyn* ECLI:EU:C:1974:133.

modelled on s. 2 (1) of the European Communities Act 1972. That provision is the current domestic legal basis for EU law to become operational in the UK.[15]

From a Welsh perspective, the question arises whether the primacy of EU law will continue to be given effect through the Government of Wales Act. At present, all devolution statutes give robust effect to the primacy of EU law. In the case of Wales, s. 94 (6) (c) of the Government of Wales Act 2006 decrees that 'a provision […] is outside the Assembly's legislative competence if […] it is incompatible [EU] law'. In a similar vein, s. 80 (8) of the same Act restricts the powers of Welsh Ministers to act contrary to EU law.

It will be the legislative choice of the Westminster Government and Parliament whether to amend the Government of Wales Act in accordance with the restrictions placed on the Assembly and on Welsh Ministers by the WA. If such an amendment to the Government of Wales Act is proposed, it would in all likelihood trigger a legislative consent motion.

3.3.2 The role of the Court of Justice in the UK legal order

The European Court of Justice (ECJ) will continue to play a role in the law of the UK after Brexit.

First, its case law up until the end of the transition period will remain binding as far as the interpretation of EU law referred to by the WA is concerned. By contrast, the UK will only need to have 'due regard' to its post-transition case law.[16] For instance, in a case brought by an EU citizen living in the UK before the end of the transition period, where she wishes for her spouse to be allowed to live with her, the ECJ's case law on the definition of 'spouse' would be binding on a UK court before which this case would be heard.[17]

Apart from the continued jurisdiction of the ECJ during transition and a more limited jurisdiction should the backstop become operational (see below), the ECJ will have jurisdiction over cases pending before it when the transition period ends (Article 86 WA). Furthermore, the European Commission will remain competent to bring new enforcement actions against the UK for four years after the end of transition for violations of EU law that occurred before then (Article 87 WA). Additionally, there will be some residual jurisdiction concerning the financial settlement (Article 160 WA).

As far as the citizens' rights part of the WA is concerned, UK courts will continue to be in a position to refer cases to the ECJ over the interpretation of that part of the agreement for eight years following the end of transition (Article 158 WA). By contrast to the situation now and during transition, they will not be obliged to do so.

---

[15] S. 2 (1) European Communities Act 1972 reads: 'All such rights, powers, liabilities, obligations and restrictions from time to time created or arising by or under the Treaties, and all such remedies and procedures from time to time provided for by or under the Treaties, as in accordance with the Treaties are without further enactment to be given legal effect or used in the United Kingdom shall be recognised and available in law, and be enforced, allowed and followed accordingly; and the expression "enforceable EU right" and similar expressions shall be read as referring to one to which this subsection applies'.

[16] Sections 4 (4) and (5) WA.

[17] See e.g. Case C-673/16 *Coman* ECLI:EU:C:2018:385, according to which a same-sex spouse is covered by this.

3.4 Governance of the Withdrawal Agreement and dispute settlement

The WA accords a central governance role to the Joint Committee. The Joint Committee is comprised of representatives from the EU and the UK and decides unanimously. This means in practice that the EU and the UK can each veto Joint Committee decisions.[18]

The Joint Committee – assisted by a number of specialised committees[19] – is tasked with supervising and facilitating the implementation and application of the WA. The WA gives it decision-making powers in a number of areas. Importantly, its decisions are binding on the parties to the WA and have the same effects (i.e. direct effect and primacy, see above) as the WA itself.[20]

The Joint Committee is also the central body for the settlement of disputes between the UK and the EU.[21] Only where the Joint Committee cannot resolve a dispute, will this dispute go to arbitration. The arbitration panel will be independent and established under the auspices of the Permanent Court of Arbitration in the Hague. It should be noted that this had not been part of the earlier (Commission) draft of the WA, which had envisaged third party dispute settlement before the ECJ alone.

However, in order to preserve the ECJ's exclusive jurisdiction to interpret the meaning of Union law, the arbitration panel must refer any question on EU law to the ECJ for a binding ruling.[22] This is very similar to the preliminary ruling procedure which allows national courts of EU Member States to ask the ECJ for an interpretation of EU law so far as relevant for the case before them.[23]

In practical terms, this mechanism may never be used. There is a likelihood that the UK and the EU will not disagree fundamentally on the implementation and application of the WA and that any dispute may be resolved amicably in the Joint Committee. For instance, the EEA Agreement contains a similar possibility to refer a dispute between the parties to the ECJ, which in over twenty-five years has never been used.[24]

3.5 Ratification process

The ratification process in the European Union is laid down in Article 50 TEU. The WA must be approved by a qualified majority of the EU-27 in the Council and by the European Parliament.

[18] The Joint Committee's rules of procedure are found in Annex VIII to the WA.
[19] Article 165 WA: on citizens' rights; on other separation provisions; on Ireland/Northern Ireland; on the Sovereign Base Areas in Cyprus; on Gibraltar; and on the financial provisions.
[20] Article 166 (2) WA.
[21] Article 169 WA.
[22] Article 174 WA.
[23] Article 267 TFEU.
[24] Article 112 (3) EEA Agreement.

The ratification process in the UK is slightly more complex. Under section 13 of the European Union (Withdrawal) Act 2018, the UK Government may only ratify the WA if the WA and the political declaration on the framework for the future relationship have been approved by a resolution of the House of Commons; if a motion to take note has been tabled in the House of Lords; and if an Act of Parliament implementing the WA has been passed.

According to a HM Government white paper,[25] the EU (Withdrawal Agreement) Bill will be introduced after Parliament has approved the WA and the political declaration in a first step.

Finally, the WA will need to be laid before Parliament under s. 20 of the Constitutional Reform and Governance Act 2010 for 21 sitting days. Unless one of the Houses objects during that 21-day period, the Government is free to ratify the WA.

4. Transition period

Under the WA, the UK will cease to be an EU Member State on 30 March 2019.[26] At that moment, the WA envisages the commencement of a transition period that will last until 31 December 2020.[27]

4.1 Effects of transition

The transition period is best conceived of as a standstill period, during which the UK is no longer a Member State of the EU and thus no longer takes part in its institutions and decision-making processes,[28] but EU law continues to apply in the UK and to the UK as if the UK were still a member.[29] Many of the substantive provisions in the WA – especially those on citizens' rights – will therefore not enter into force until the transition period has ended.[30]

The purpose of the transition period is simple: as the treaty on a future relationship has not yet been negotiated, it will allow the EU and the UK additional time for negotiation and ratification of that treaty. Transition therefore prevents the EU-UK relationship from falling of the metaphorical 'cliff-edge' where it would be subject to the rules of general international law for the time during which a new relationship would be negotiated.

---

[25] HM Government, Legislating for the Withdrawal Agreement between the United Kingdom and the European Union, Cm9674.
[26] Or 29 March 2019, 11pm UK time.
[27] Article 126 WA; note that the UK Government prefers the term 'implementation period'. As the WA uses the term 'transition period' (except in Article 126 where it uses both in the alternative), this report will also refer to the period as the 'transition period' without implying a political preference either way.
[28] See Articles 128 and 7 WA.
[29] See Article 127 WA; there are some minor exceptions to this, which relate mainly to the European Parliament election; the UK's opt-in in the Area of Freedom, Security and Justice; and the so-called enhanced cooperation.
[30] See Article 185 WA.

This means that during transition, the UK will be part of the customs union and the single market (including all four freedoms). It will take part in EU policies, especially the Common Agricultural Policy and Fisheries Policy. The UK will also remain under an obligation to give effect to new EU legislation passed during the transition period. EU law will retain the same effects it has now, that is direct effect and supremacy.[31] This means that UK courts will remain competent to apply EU law and give full effect to it, which in rare cases involves their disapplying a provision in an Act of Parliament if it clashes with EU law. Further, UK courts will remain competent to ask the ECJ for a preliminary ruling on matters of interpretation and validity of EU law; and the EU Commission will retain its powers of enforcement.

During the transition period, the UK will continue to pay into the EU budget as if it were still a Member State.[32] At the same time, all EU projects and programmes will continue to be financed as if the UK were still a Member State.

4.2 Extension of the transition period

As the 21-month transition period may turn out to be too short for the negotiation and ratification of a treaty on the future relationship, Article 132 WA offers a one-off possibility to extend it. The draft agreement available at the time of writing does not specify a concrete end-date yet but refers to '31 December 20XX'. According to press reports, the final WA will stipulate that the transition period can be extended 'for up to one or two years', i.e. until 31 December 2022 at the very latest.[33] It should be noted that if the period were any longer, there would be serious doubts as to whether such a long transition would be compatible with EU law, in particular the use of Article 50 TEU as the legal basis for transition.

Procedurally, the draft foresees that a request to extend the transition period must be made before 1 July 2020. The decision would be taken by the Joint Committee. This would mean that the decision would require the approval of both the UK and the EU. In other words, neither side could be forced into an extension.

If the transition period were extended, the UK would have to pay contributions to the EU budget for the duration of the extended period. The precise amount would be determined by the Joint Committee. In practice, this would mean that the EU and the UK would negotiate the precise amount given that the Joint Committee decides unanimously.

It should be noted that during the extended period (i.e. from 1 January 2021 onwards), the UK would not participate in the EU budget. This means in particular that it would not form part of the Common Agricultural Policy but would instead have to introduce its own policy.[34] This would have implications for Wales as agriculture is a devolved competence. It is therefore almost certain that from 1 January 2021 the UK will need to organise its own

[31] Briefly explained above.
[32] Article 135 WA.
[33] The Independent, 22 November 2018, https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-transition-period-extended-theresa-may-deal-eu-withdrawal-agreement-a8646846.html.
[34] There would, however, be an agreed cap on the amount the UK can spend on the CAP annually, see Article 132 (2) (c) WA.

agricultural policy, which the Agriculture Bill that is currently before the UK Parliament envisages. Welsh Ministers will be given specific powers under Schedule 3 of the Agriculture Bill.

This also means that the UK's participation in EU programmes (Erasmus, Horizon and the like) is not a given. It would be open for the UK to participate in these programmes as a third country should it choose to do so.

4.3 Domestic implementation

The EU (Withdrawal Agreement) Bill will need to make provision for the transition period, so that EU law will have the desired effects in the UK. It will thus need to contain provisions similar to those in the European Communities Act 1972,[35] which will by then have been repealed by the European Union (Withdrawal) Act 2018. In addition, the EU (Withdrawal Agreement) Bill will need to contain a provision empowering ministers to implement EU directives. A current set of provisions to that effect is found in s. 2 (2) and (4) of the European Communities Act 1972.

According to the UK Government's white paper 'Legislating for the Withdrawal Agreement between the United Kingdom and the European Union', the European Union (Withdrawal Agreement) Bill will stipulate that – while the European Communities Act 1972 is repealed – the effects of section 2[36] will be saved.[37]

During the transition period the UK must ensure that it remains compliant with EU law. This means that the EU (Withdrawal) Act 2018 will be amended so that the conversion of EU law to domestic 'retained EU law' will not happen until the end of the transition period.[38]

The background is that the European Union (Withdrawal) Act 2018 *inter alia* has the purpose of retaining (almost) all EU law currently applicable in the UK. Its section 8 allows Ministers to 'make such provision as the Minister considers appropriate to prevent, remedy or mitigate (a) any failure of retained EU law to operate effectively, or (b) any other deficiency in retained EU law.' These correcting powers conferred on ministers by section 8 of the European Union (Withdrawal) Act 2018 may need to be modified. This is because they are currently due to expire two years after 29 March 2019, which may well be before an extended transition period ends. Hence the two-year sunset period will be changed to commence at the end of the transition period.[39] The same applies to the equivalent powers for Welsh Ministers.

---

[35] See fn. 15.
[36] With the exception of section 2 (3).
[37] HM Government, Legislating for the Withdrawal Agreement between the United Kingdom and the European Union, Cm9674, paras 60-62.
[38] Ibid, para 69; there is a certain confusion apparent from the white paper, however: on the one side, the white paper seems to assume that retained EU law will not be created as a category of law until the end of transition; at the same time it seems to assume that the correcting powers for Ministers will already be available during transition even though the current version of the EU (Withdrawal) Act only provides for those correcting powers as far as 'retained EU law' is concerned.
[39] Ibid, para 74.

As far as Wales is concerned, it is likely that the Government of Wales Act 2006 will be amended to reflect the requirements of the transition period. In particular, s. 94 (6) (c) and s. 80 (8)[40] will probably be amended to make it unlawful for the Assembly and for the Government to act contrary to EU law as it applies during transition. The changes will be necessary as the current definition of EU law under the Government of Wales Act 2006 contained in section 157 (1) refers to the EU Treaties, to which the UK will no longer be a party. Instead, the UK will be bound by EU law in a slightly modified manner via the Withdrawal Agreement. Hence this change will need to be reflected in the Government of Wales Act 2006, be it through amendments of sections 94 and 80 or through an amended definition in section 157 (1).

Furthermore, the UK Government's white paper notes that domestic law provisions referring to EU institutions and EU law may need to be amended to reflect the fact that the UK is no longer in the EU. It goes on to say that the Government would 'discuss with the devolved administrations how to make sure that EU-related legislation made by the devolved institutions likewise continues to function for the duration of the implementation period'.[41]

Furthermore, Welsh Ministers will in all likelihood retain their powers to implement EU directives during transition under s. 59 of the Government of Wales Act 2006.

5. Protocol on Ireland/Northern Ireland: the backstop

5.1 Background

The avoidance of a hard border between Ireland and Northern Ireland had been a key EU negotiating objective right from the start of the Brexit process.[42] The UK committed to the same aim and reaffirmed its ambition to avoid 'a hard border, including any physical infrastructure or related checks and controls' in a UK-EU Joint Report of 8 December 2017.[43] This commitment was made in recognition of the achievements of the peace process in Northern Ireland and in order to protect the 1998 Good Friday (Belfast) Agreement.

The Joint Report further contained a commitment to a backstop to keep the Ireland-Northern Ireland border open. While both sides expressed a desire to resolve the border issue through the overall EU-UK relationship, the UK nonetheless agreed that 'in the absence of agreed solutions, the United Kingdom will maintain full alignment with those rules of the Internal Market and the Customs Union which, now or in the future, support North-South cooperation, the all-island economy and the protection of the 1998 Agreement'.[44]

[40] Briefly reflected on above.
[41] HM Government, fn. 37, para 67.
[42] European Council guidelines for the Brexit negotiations of 29 April 2017 EUCO XT 20004/17, para 11.
[43] Joint Report of 8 December 2017 TF50 (2017) 19.
[44] Ibid, para 49.

At the same time, the Joint Report noted the UK's desire to 'ensure that no new regulatory barriers develop between Northern Ireland and the rest of the United Kingdom, unless, consistent with the 1998 Agreement, the Northern Ireland Executive and Assembly agree that distinct arrangements are appropriate for Northern Ireland. In all circumstances, the United Kingdom will continue to ensure the same unfettered access for Northern Ireland's businesses to the whole of the United Kingdom internal market'.[45] In this connection it should be highlighted that under UK domestic law it would be 'unlawful for Her Majesty's Government to enter into arrangements under which Northern Ireland forms part of a separate customs territory to Great Britain'.[46]

Border checks[47] – be they spot checks or conducted at permanent border posts – would become necessary if Ireland and Northern Ireland were in different customs territories.[48] In addition, if there were regulatory differences relating to goods crossing the border – such as product safety standards or food standards – regulatory checks on goods crossing the border would also become necessary.

5.2 Overview of the backstop in the Protocol on Ireland/Northern Ireland

The Protocol on Ireland/Norther Ireland ('the Protocol') with its ten annexes lays down the parameters of the backstop. Its key features – some of which are discussed in more detail below – are as follows.

First, the preamble to the Protocol expresses the desire of both parties that the Protocol should be replaced by the future relationship agreement and that it is not meant to be a permanent solution.[49] However, if there is no replacement in force when the transition period expires (i.e. by 1 January 2021), the Protocol will become operational. The Protocol does contain an exit mechanism should a solution be found after the backstop has begun to operate.

Second, instead of agreeing to Northern Ireland to remain in the EU's customs union – which would not have been possible without amending the Taxation (Cross-border Trade) Act 2018 – the UK and EU agreed that there should be a 'single customs territory' comprising the customs territories of the UK (including Northern Ireland) and of the EU. The consequence is that the UK will have to align its tariffs on imports with EU tariffs and must

[45] Ibid, para 50.
[46] Section 55 Taxation (Cross-border Trade) Act 2018.
[47] Note that there are currently no checks on persons crossing the border due to the Common Travel Area between the UK and Ireland. The Protocol allows the UK and Ireland to maintain the Common Travel Area in Article 4.
[48] These would be customs checks; even if there were zero customs tariffs between the EU and the UK due to a free trade agreement, this would not obviate checks completely as checks regarding rules of origin declarations might still be necessary.
[49] See also Article 184 WA, which says that the EU and the UK 'shall use their best endeavours' to negotiate the future relationship 'with a view to ensuring that those agreements apply, to the extent possible, as from the end of the transition period.'

not charge lower tariffs.[50] It is further under an obligation to harmonise its commercial policy with that of the EU.[51]

Third, the UK agreed to certain UK-wide 'level playing field' obligations contained in Annex 4 to the Protocol. These require the UK to follow certain EU taxation rules and state aid rules and to maintain equivalent competition law rules. They also contain non-regression commitments in the fields of environmental protection and labour and social standards.

Fourth, the Protocol makes a number of Northern Ireland specific commitments, which align Northern Ireland to a large degree with the EU's single market for goods (Articles 6(2) and 8-12 of the Protocol and Annexes 5-9).

5.3 Application of the protocol and exit

The Protocol is meant to only apply if there is no agreement in force between the EU and the UK, which would avoid a hard border between Ireland and Northern Ireland. This follows from Article 1 (3) and Article 2. That provision states expressly that the EU and the UK 'shall use their best endeavours to conclude, by 31 December 2020 [i.e. the end of the transition period], an agreement which supersedes this Protocol in whole or in part'.

Should such an agreement – probably as part of the agreement on the future relationship – be ready by that date, the agreement itself will determine which parts of the Protocol it supersedes.

Should no such agreement be in place by the end of the transition period, the Protocol will become applicable.[52]

In that case Article 20 sets out a review mechanism which can result in the Protocol ceasing to apply. The decision is taken by the Joint Committee – i.e. the EU and the UK together, with each side having a veto – and is based on an assessment as to whether the objectives of the Protocol as set out in Article 1 (3) are met. Possible scenarios include technological advances which would make border checks unnecessary in practice.[53]

5.4 Single customs territory

The Protocol provides that the customs territories of the UK – which includes Northern Ireland – and of the EU should form a single customs territory. The only type of products excluded at the moment are fishery and aquaculture products until an agreement on access to each other's waters is applicable.[54]

The consequences are that there must not be any customs tariffs or charges having equivalent effect between the UK and the EU. This applies not only to goods produced in the

[50] Article 3 of Annex 2 to the Protocol.
[51] Article 4 of Annex 2 to the Protocol.
[52] See Article 185 WA.
[53] See Political Declaration, para 27.
[54] Article 6 (1) of the Protocol; however, special rules for Northern Ireland exist, see Article 6 (2).

customs territories of the EU and the UK, but also to imported goods provided they are in free circulation. This means that the import formalities have been complied with and any customs duties paid.[55]

It follows from this that the EU and the UK must apply the same external tariffs as otherwise an importer could circumvent higher tariffs in one customs territory by importing goods through the other customs territory. For this reason, the UK has agreed to apply the EU's external tariff, the EU's rules on the origin of goods and the EU's rules on the value of goods for customs purposes.[56]

Furthermore, the UK must align its commercial policy with the commercial policy of the Union, which means in particular that it cannot conclude free trade agreements with third countries that would undercut the EU's customs tariffs.[57] In addition, the EU's trade defences regime will cover both parts of the single customs territory.[58] This means that in the event of a 'trade war', the EU would apply retaliatory tariffs on behalf of both the EU and the UK.

5.5 Level playing field provisions

The EU was originally opposed to granting a UK-wide customs union but wanted to see it restricted to Northern Ireland. There were two main reasons for this: first, the legal basis of Article 50 TEU was regarded as not suitable for a UK-wide solution such as this that might apply long-term; and second, the EU-side feared that conceding a customs union to the UK without additional safeguards would have the potential of undermining the EU's single market.

For the latter reason, the WA contains a number of level playing field provisions, the purpose of which is to ensure that the UK cannot use its preferential position in the single customs territory to undercut EU standards on taxation; environmental protection; labour and social standards; as well as state aid and competition.

These level playing field provisions are found in Annex 4 to the Protocol. They can be amended by the Joint Committee, but only to lay down higher standards. As with all Joint Committee decisions, the UK would have a veto.

On **taxation**,[59] the UK committed to continue to apply the domestic law provisions implementing EU directives on administrative cooperation in the field of taxation;[60] on rules against tax avoidance practices;[61] and a provision requiring credit institutions to disclose their turnover, profits etc in each country in which they are active.[62]

[55] Article 1 (2) of Annex 2 to the Protocol.
[56] Article 3 of Annex 2 to the Protocol.
[57] Article 4 (1) of Annex 2 to the Protocol.
[58] Article 4 (3) of Annex 2 to the Protocol.
[59] Article 1 of Annex 4 to the Protocol.
[60] Directive 2011/16/EU.
[61] Directive 2016/1164.
[62] Article 89 of Directive 2013/36/EU.

The UK further committed to applying EU **state aid** rules as far as trade within the single customs territory is concerned.[63] This is clearly driven by a desire to avoid market distortion through subsidies by the UK. Notably, however, agricultural subsidies are exempted. This is because the UK will no longer form part of the Common Agricultural Policy. The Joint Committee is tasked with determining the maximum overall annual level of agricultural support the UK may grant.

The EU's state aid rules would therefore apply as they apply now, i.e. as Treaty provisions and EU Regulations (and not as 'retained EU law' under the EU Withdrawal Act 2018). They would enjoy direct effect and primacy over conflicting domestic law.[64] Furthermore the UK has agreed to set up an independent authority with powers equivalent to those of the EU Commission, which would monitor compliance with state aid rules and enforce these rules.[65] Where these rules are amended or replaced by the EU in the future, they must be read as amended or replaced.[66] Where the EU adopts entirely new rules without amending or replacing legislation found in the Annex, the Joint Committee may adopt a decision to add the relevant new provision to the Annex.[67] There is thus a dynamism built into the Protocol.

In addition, Part five of Annex 4 to the Protocol contains competition law rules (anti-trust rules), which mirror those laid down in EU law. These will be directly effective in the UK.

As far as **environmental protection** and **labour and social standards** are concerned, the Protocol uses a different regulatory technique. It does not oblige the UK to apply Union law, but instead requires it to 'ensure that the level of environmental protection [or labour and social standards] is not reduced below the level provided by common standards applicable within the Union and the UK at the end of the transition period.'[68]

These non-regression obligations mean that for as long as the backstop operates the UK cannot reduce these standards. If it does, by virtue of Article 4 WA and the principle of primacy made applicable by it, domestic courts may disapply contravening legislation.

One difference to provisions in the Protocol referring to EU law is that the UK can comply with these standards with its own domestic rules. This means that 'retained EU law' under the EU (Withdrawal) Act 2018 – unless amended in a way that would lower the standards – suffices. Another difference is that these rules are not dynamic – they are frozen as they stood at the end of transition – whereas references to EU rules such as in Article 12 WA on state aid are dynamic.

[63] Article 7 of Annex 4 to the Protocol.
[64] See above and Article 4 WA.
[65] Article 9 of Annex 4 to the Protocol.
[66] See Article 15 (4) of the Protocol.
[67] Article 15 (5) of the Protocol. If the Joint Committee fails to do so – notably because the UK blocks a decision the EU is entitled to take remedial measures.
[68] See Article 2 of Annex 4 to the Protocol.

5.6 Trade between Great Britain and Northern Ireland

The Protocol envisages a stronger regulatory alignment of Northern Ireland to the EU's single market in goods. Article 8 of the Protocol makes this clear when it says that the lawfulness of goods imported to Northern Ireland from the EU is judged by EU law on the free movement of goods.[69] In addition, Article 6 (2) of the Protocol prohibits discriminatory taxes in Northern Ireland and quantitative restrictions on exports and imports of goods between the EU and Northern Ireland.

Annex 5 to the Protocol – made applicable by Articles 6 (2) and 10 – makes numerous instruments of EU secondary law (directives and regulations) relating to trade with third countries and to trade within the EU applicable to Northern Ireland. These include rules harmonising product standards, but also on agricultural standards and intellectual property.

Article 9 and Annex 6 to the Protocol decree that a number of EU law provision on VAT and on excise duty will be applicable in Northern Ireland. Article 11 and Annex 7 list EU rules relevant to the single electricity market on the island of Ireland.

While trade in goods in Northern Ireland will therefore remain subject to EU rules, Article 7 of the Protocol makes it clear that products originating in Northern Ireland shall have unfettered access to the UK's internal market. The consequence is that it is unlikely that there will be controls at ports in Great Britain of goods coming from Northern Ireland. The same cannot automatically be said of goods originating in Ireland. Depending on the divergence in regulatory standards developing between the UK (excluding Northern Ireland) and the rest of the EU, more regulatory checks in Welsh ports may become necessary in the long run.

The main point to note from a Welsh perspective is that the backstop would lead to even more pronounced asymmetry between the three devolution arrangements even though it is yet unclear whether the Northern Ireland Assembly and the Northern Ireland Executive would be given additional powers or whether this further differentiation would be managed centrally from Westminster.

5.7 Domestic implementation

In order to operate in the UK, the Protocol will need to be implemented by way of domestic legislation.

It can be assumed that as long as it seems a likely prospect that the backstop will be superseded by the end of the transition period, HM Government will not introduce legislation to make it effective. It is therefore unlikely that the European Union (Withdrawal Agreement) Bill will make provision to that effect.

[69] Article 8 (1) of the Protocol declares Articles 34 and 36 TFEU applicable. These are the main Treaty provisions on the free movement of goods.

Should such legislation be introduced, however, it would need to enable the direct effect and primacy of the provisions mentioned above. A clause akin to s. 2 of the European Communities Act 1972 might therefore feature in the legislation.[70]

Furthermore, the legislation would need to ensure that the level playing field provisions are complied with. Where state aid is concerned, the Protocol requires the UK to apply Union law, which would need to be given direct effect and primacy. The legislation would also need to set up the new authority required by the Protocol; alternatively, it could confer new functions on an existing authority, such as the Competition and Markets Authority. The legislation would also need to ensure application of the competition rules laid down in Part five of the Protocol.[71]

Other level playing field provisions, in particular on the environment and labour standards merely require non-regression, but there is no obligation to make Union law as such applicable in the UK. This could e.g. be achieved by continuing the limitations on the powers of ministers – which would be in place during transition anyhow – under the EU (Withdrawal) Act 2018 to amend 'retained EU law'.

Environmental law and state aid are not reserved under Schedule 7A of the Government of Wales Act 2018. Any legislation introduced by the UK Government to implement the provisions of the Protocol will therefore take into account the devolution settlement. There are various routes open ranging from a Westminster Act dealing with these issues centrally – which would trigger a legislative consent motion – or a common approach using the common frameworks established by then; or indeed the option of leaving the implementation of the devolved aspects of the Protocol entirely to the devolved legislatures.

6. Future relationship

It is the stated intention of both the UK and the EU that the backstop should never become operational but that the future relationship treaty would substitute it.

Negotiations on the future relationship are set to take place after Brexit is completed and during the transition period. A draft political declaration setting out the framework for the future relationship between the EU and the UK was published on 22 November 2018.[72]

According to the draft, the future relationship will rest on two substantive pillars: an economic partnership and a security partnership.

[70] See fn. 15.
[71] Note that even though these provisions reflect EU law concepts and must be interpreted in accordance with it, the Protocol does not foresee the jurisdiction of the ECJ, but merely of domestic courts.
[72] Available here: https://www.gov.uk/government/publications/progress-on-the-uks-exit-from-and-future-relationship-with-the-european-union.

The economic partnership will cover tariff-free trade in goods and trade in services and will include level playing field provisions building on those in the Protocol to the WA.[73] As far as tariffs are concerned, trade in goods will build and improve on the single customs territory contained in the Protocol to the WA. Further aspects covered are financial services, digital, capital movements and payments, intellectual property, public procurement, transport, etc.

Notably, the draft political declaration is clear that free movement of persons will no longer apply. Instead, the draft refers to movement of persons concerns temporary entry for business purposes and visa-free travel for short-term visits, but no free movement.

Of importance from a Welsh perspective is a willingness to enable the UK to participate in Union programmes on science and innovation, youth, culture and education. That would for instance mean that Universities might still be able to participate in EU funding programmes and the Erasmus exchange.

No mention is made of a continued application of the Common Agricultural Policy. On fishing, the draft political declaration notes that the UK will be an independent coastal state, but also the expectation that the 'parties should establish a new fisheries agreement on, *inter alia*, access to waters and quota shares' and that this should be ratified by 1 July 2020.[74]

The other pillar – the security partnership – relates to internal security (law enforcement and cooperation in criminal matters) and to external security. In this context, the UK has re-affirmed its commitment to adhere to and give effect to the European Convention on Human Rights.[75]

In terms of governance and dispute settlement, the political declaration envisages a similar approach as in the WA: a joint committee as the main body responsible for management and supervision. The joint committee would also be the first port of call for the settlement of disputes. Only if settlement in the joint committee proved impossible, would there be arbitration with an option of referring questions on the interpretation of EU law to the ECJ. There seems to be no role envisaged for the ECJ in proceedings brought by individuals in the UK's domestic courts.[76]

The detail of the future relationship remains – for as long as it has not been negotiated – however unpredictable. It seems, however, clear that both sides want an ambitious relationship on trade and on security, but that they do not wish for the UK to remain part of the EU single market. This means that in trade terms, the future relationship is likely to look similar to that between the EU and Canada or Ukraine, rather than to that between the EU and Norway under the EEA agreement.

What is predictable, however, is the ratification process once a treaty has been negotiated.

[73] Draft Political Declaration, para 79.
[74] Draft political declaration, paras. 73-76.
[75] Draft political declaration, para 83.
[76] See draft political declaration, paras. 129-135

On the UK-side the ratification of treaties is dealt with by sections 20-25 of the Constitutional Reform and Governance Act 2010. According to that Act the Government would have to lay a draft treaty on the future relationship before Parliament for 21 sitting days. If within those 21 days neither House resolves that the treaty should not be ratified, the Government may proceed with ratification.

So far, there are no special requirements akin to those in section 13 of the European Union (Withdrawal) Act in place for the treaty on the future relationship, but such requirements might still be included in a forthcoming Act of Parliament. But even if this does not happen, legislation will need to be passed – possibly both in Westminster and in the devolved legislatures – to give effect to the future relationship domestically.[77]

The ratification process on the EU side would depend on which competence base the EU decides to conclude the future relationship treaty. The most likely basis at this moment is Article 217 TFEU giving the EU competence to conclude association agreements.[78] These can only be concluded by the EU after a unanimous vote in the Council (i.e. unanimity of all Member States) and approval by the European Parliament.[79]

Furthermore, there is a likelihood that the agreement will be a mixed agreement. This is an agreement to which not only the EU is a party, but also all EU Member States. The main reason why mixed agreements are concluded is that the EU does not have sufficient powers to conclude the agreement by itself. Given the envisaged foreign policy, security and defence cooperation, the Member States will in all likelihood insist on their inclusion as parties to the agreement. Were this to happen, all Member States must ratify the agreement according to their own constitutional requirements, which may involve referendums (e.g. the Netherlands held a referendum on the EU-Ukraine association agreement) or the involvement of regional legislatures (e.g. the Walloon parliament refused to give its consent to the EU-Canada trade agreement CETA). It follows that sufficient time will need to be allocated between the final negotiations and the entry into force of the agreement (which should ideally happen at the end of the transition period).

[77] HM Government certainly expects this to be the case, see 'The future relationship between the United Kingdom and the European Union', Cm 9593, para 53.
[78] See para 122 of the draft Political Declaration (released on 22 November 2018).
[79] Article 218 (6) and (8) TFEU.