

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol
Adroddiad ar Fil Treth
Trafodiadau Tir a Gwrthweithio
Osgoi Trethi Datganoledig
(Cymru)

Rhagfyr 2016



Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru, i gytuno ar drethi yng Nghymru, ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddMCD

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:

**Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA**

Ffôn: **0300 200 6565**

E-bost: **SeneddMCD@cynulliad.cymru**

Twitter: **[@SeneddMCD](https://twitter.com/SeneddMCD)**

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2016

Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol
Adroddiad ar Fil Treth
Trafodiadau Tir a Gwrthweithio
Osgoi Trethi Datganoledig
(Cymru)

Rhagfyr 2016



Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Sefydlwyd y Pwyllgor hwn ar 15 Mehefin 2016 i cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 21, ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol, deddfwriaethol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â chymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



Huw Irranca-Davies AC
(Cadeirydd)
Llafur Cymru
Ogwr



Dafydd Elis-Thomas AC
Annibynnol
Dwyfor Meirionnydd



Nathan Gill AC
Annibynnol
Gogledd Cymru



Dai Lloyd AC
Plaid Cymru
Gorllewin De Cymru



David Melding AC
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru

Cynnwys

01.	Cyflwyniad.....	5
02.	Cymhwysedd deddfwriaethol.....	8
03.	Sylwadau cyffredinol	11
04.	Sylwadau ar bwerau penodol i wneud is-ddeddfwriaeth	17

Argymhellion

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet, yn ystod dadl Cyfnod 1, egluro a fyddai rheoliadau a wneir o dan adran 34(6) i newid atebolrwydd person i dalu treth hefyd yn cynyddu atebolrwydd y person hwnnw o ganlyniad, neu'n rhoi atebolrwydd ar berson nad yw'n atebol ar hyn o bryd. Os yw hynny'n wir, dylai Ysgrifennydd y Cabinet egluro pam nad yw'r weithdrefn gadarnhaol yn cael ei chymhwyso wrth wneud y rheoliadau hyn mewn amgylchiadau o'r fath. Tudalen 20

Argymhelliad 2. Rydym yn argymell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet, yn ystod y ddadl Cyfnod 1, ddatgan yn glir pa dystiolaeth, gwybodaeth neu enghreifftiau y bydd yn eu defnyddio i lunio barn ynghylch a yw'r rheoliadau'n cael yr effaith o osod neu gynyddu atebolrwydd i dalu treth, ac yn unol â hynny a ddylid defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol..... Tudalen 22

Argymhelliad 3. Rydym yn argymell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet gyflwyno gwelliant i'r Bil i sicrhau bod rheoliadau a wneir o dan adran 76(1) yn unol ag adran 76(2) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Tudalen 23

01. Cyflwyniad

Cylch gwaith y Pwyllgor

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (y Pwyllgor) yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheol Sefydlog 21¹ (ac eithrio Rheolau Sefydlog 21.8 i 21.11²) ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol, deddfwriaethol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru, neu sy'n gysylltiedig â chymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol neu Weinidogion Cymru, gan gynnwys ansawdd deddfwriaeth.
2. Wrth graffu ar Filiau a gyflwynir gerbron y Cynulliad Cenedlaethol, rydym yn mynd ati i drafod:
 - materion yn ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, gan gynnwys cydnawsedd â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol;
 - y cydbwysedd rhwng y wybodaeth sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sydd yn yr is-ddeddfwriaeth;
 - a ddewiswyd gweithdrefn ddeddfwriaethol briodol, mewn perthynas â rhoi pwerau i Weinidogion Cymru, i wneud is-ddeddfwriaeth; ac
 - unrhyw fater sydd yn ein barn ni yn berthnasol i ansawdd y ddeddfwriaeth.

Cyflwyno'r Bil

3. Ar 12 Medi 2016, cyflwynodd Mark Drakeford AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Gyllid a Llywodraeth Leol (Ysgrifennydd y Cabinet), Fil Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2016 (y Bil) a'r Memorandwm Esboniadol cysylltiedig.³
4. Cyfeiriodd Pwyllgor Busnes y Cynulliad Cenedlaethol y Bil at y Pwyllgor Cyllid ar 12 Gorffennaf 2016, ac ar 13 Medi 2016, pennodd mai'r dyddiad cau ar gyfer cyflwyno adroddiad ar ei egwyddorion cyffredinol oedd 22 Rhagfyr 2016.
5. Ar 13 Medi 2016, cawsom gopi o lythyr at Simon Thomas AC, Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid, gan Ysgrifennydd y Cabinet yn amgáu gwybodaeth am fwriad y polisi ar gyfer gwneud yr is-ddeddfwriaeth o dan y Bil.⁴ Hefyd, ar 16 Medi 2016, cawsom gopi o lythyr ato gan y Llywydd yn trafod cymhwysedd deddfwriaethol a chydsyniad y Frenhines a Dug Cernyw i'r Bil o dan adran 111(4) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 [Saesneg yn unig].
6. Trafodwyd y Bil yn ein cyfarfod ar 3 Hydref 2016, gan gymryd tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet. Roedd dau o swyddogion Llywodraeth Cymru yn bresennol gydag Ysgrifennydd y Cabinet. Yn dilyn y cyfarfod hwn, ysgrifennodd Ysgrifennydd y Cabinet at y Cadeirydd ar 18 Hydref 2016 yn darparu rhagor o wybodaeth am y Bil. Ysgrifennodd y Cadeirydd at Ysgrifennydd y Cabinet ar 21 Hydref 2016 yn gofyn am ragor o wybodaeth, a daeth ei ymateb i law ar 1 Tachwedd 2016.

¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Medi 2016*

² Cyfrifoldeb y Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol yw hyn trwy benderfyniad y Cynulliad Cenedlaethol mewn Cyfarfod Llawn ar 14 Medi 2016

³ Llywodraeth Cymru, *Bil Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) – Y Memorandwm Esboniadol yn cynnwys yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol a Nodiadau Esboniadol*, Medi 2016

⁴ Llywodraeth Cymru, *Bil Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) – bwriad y polisi ar gyfer gwneud yr is-ddeddfwriaeth o dan y Bil hwn*, Medi 2016

Y cefndir

7. Mae'r Memorandwm Esboniadol sy'n gysylltiedig â'r Bil yn nodi:

“Bwriedir i'r Bil hwn gyflwyno “Treth Trafodiadau Tir” (LTT), a fydd yn disodli Treth Dir Treth Stamp y DU (SDLT) yng Nghymru o Ebrill 2018, yn ogystal â mesurau i fynd i'r afael ag osgoi trethi datganoledig. Bil Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) (“y Bil”) yw'r ail o dri Bil i sefydlu trefniadau ar gyfer trethi datganoledig yng Nghymru. Mae'r ddeddfwriaeth hon yn gysylltiedig â Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 sy'n darparu'r pwerau a'r dyletswyddau i gasglu'r dreth, ac fe gaiff ei dilyn gan Fil i sefydlu Treth Gwarediadau Tirlenwi (LDT).”⁵

8. Mae'r Bil yn amlinellu:

- egwyddorion allweddol LTT, megis y mathau o drafodiadau a fydd yn denu tâl i LTT a'r person sy'n agored i dalu LTT;
- y weithdrefn ar gyfer pennu cyfraddau a bandiau'r dreth;
- sut y caiff y dreth ei chyfrifo a pha ryddhadau allai fod yn gymwys;
- mesurau penodol i fynd i'r afael ag osgoi trethi datganoledig;
- cymhwyso'r Bil mewn perthynas â lesioedd;
- y darpariaethau penodol sy'n gymwys i amrywiaeth o bersonau a chyrrff mewn perthynas ag LTT;
- y ddarpariaeth ar gyfer llenwi ffurflen trafodiadau tir ac ar gyfer talu'r dreth; a
- dyletswyddau ar drethdalwyr i wneud taliadau a thalu cosbau a llog o dan rai amgylchiadau.⁶

9. Mae adran 16 o ***Ddeddf Cymru 2014*** [Saesneg yn unig] yn darparu ar gyfer anghymhwyso SDLT yng Nghymru ac i'r ddarpariaeth hon ddod i rym mewn perthynas â thrafodiadau tir ar ddyddiad a bennir gan Drysorlys EM. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn ychwanegu:

“Pe byddai Gweinidogion Cymru'n dewis peidio â gweithredu ffurf ar dreth ar drafodiadau sy'n ymwneud â buddiannau mewn tir yng Nghymru, wedyn ni fyddai Llywodraeth Cymru yn cael y derbyniadau o'r dreth hon, sydd wedi amrywio o £100 miliwn i £235 miliwn y flwyddyn Byddai hyn yn cael effaith sylweddol ar yr adnoddau sydd ar gael i ariannu gwasanaethau cyhoeddus yng Nghymru.

Yr effaith y bwriedir i'r ddeddfwriaeth ei chael yw darparu treth i ddisodli SDLT er mwyn i wasanaethau cyhoeddus yng Nghymru barhau i gael mantais y refeniw a godir gan y dreth honno. Yn unol â safbwyntiau rhanddeiliaid, bydd y ddeddfwriaeth yn gyson ar y cyfan ag SDLT, gan gynnig sefydlogrwydd ac eglurder i fusnesau a'r farchnad eiddo.”⁷

⁵ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 1.1

⁶ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 1.2

⁷ Y Memorandwm Esboniadol, paragraffau 3.2 i 3.3

10. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, mae'r Bil yn cael ei gyflwyno nawr i ganiatáu i Awdurdod Cyllid Cymru (sy'n cael ei sefydlu o dan *Ddeddf Cymru 2014*) sefydlu'r systemau newydd y mae eu hangen ar gyfer casglu a rheoli LTT erbyn mis Ebrill 2018. Dyma'r dyddiad 'lansio' i LTT ddisodli SDLT.⁸

⁸ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.5

02. Cymhwysedd deddfwriaethol

11. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod gan y Cynulliad Cenedlaethol gymhwysedd deddfwriaethol i wneud y darpariaethau yn y Bil hwn drwy rinwedd paragraff 16A (Trethi) o Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*. Mae'n ychwanegu:

“Mae Adran 116A (4) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn darparu bod treth a bennir yn Rhan 4A o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn cael ei diffinio fel treth ddatganoledig. Mae Rhan 4A yn rhoi cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad wneud darpariaeth mewn perthynas â threth ar drafodiadau sy'n cynnwys buddiant mewn tir (adran 116L), a threth ar warediadau i dirlenwi (adran 116N).”⁹

12. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod Llywodraeth Cymru wedi ystyried *Deddf Hawliau Dynol 1998* [Saesneg yn unig] fel rhan o'i hasesiad o'r effaith ar gydraddoldeb.¹⁰ Mae hefyd yn dangos bod Llywodraeth Cymru wedi dadansoddi'r Bil o'i gymharu â'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol—Erthyglau 1, 6, 8 ac 14 yn arbennig—ac wedi canfod nad yw'n cynnwys darpariaethau sy'n anghydnaws â'r Confensiwn.¹¹

13. **Ysgrifennodd** y Llywydd at Gadeirydd y Pwyllgor Cyllid yn nodi bod yn rhaid i ddarpariaethau'r Bil gydymffurfio â'r hawliau a nodir yn *Neddf Hawliau Dynol 1998* (ac a gymerwyd o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol). Awgrymodd fod y darpariaethau cyffredinol ar atal osgoi trethi yn y Bil (a nodir yn adran 65) yn haeddu gwaith craffu manwl yn sgil gofynion Erthygl 1 o Brotocol 1 y Confensiwn.

14. O ran y cymhwysedd deddfwriaethol sydd ar gael i wneud y Bil, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“The Wales Act 2014 amended the Government of Wales Act 2006 to provide the Assembly with the legislative competence to make provision in relation to devolved taxes, and that includes a tax on transactions involving interests in land. That's what this Bill therefore is, that's where its competence derived, and so it falls under section 108 and Schedule 7 to the Government of Wales Act 2006, as amended. So, I am confident that it is entirely within the competence of the National Assembly to bring forward this Bill and to see it progress, hopefully, through the Assembly. I have had discussions about the Bill with UK Ministers at the Treasury, but it's generally been about the substance of the Bill rather than the competence issue. Officials will have had discussions with the Wales Office on competence, and no issues in relation to competence have been raised in any of those conversations.”¹²

⁹ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 2.3

¹⁰ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 9.24

¹¹ Y Memorandwm Esboniadol, paragraffau 9.26 i 9.29

¹² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [7]

15. Hefyd, aethom ati gydag Ysgrifennydd y Cabinet i geisio ymchwilio i agweddau ar y Bil sy'n ymwneud â hawliau dynol yng nghyd-destun:

- Erthygl 6: yr hawl i gael treial teg;
- Erthygl 8: yr hawl i barch at fywyd teuluol a phreifat; ac
- Erthygl 1 o Brotocol 1: yr hawl i ddiogelwch eiddo.

16. O ran erthygl 6, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“I think it’s fair to say that case law suggests that the courts are relatively reluctant to get drawn into tax law in this area, but, nevertheless, I am satisfied that the Bill is consistent with article 6 of the human rights convention, because, if you are an individual who is not satisfied with the determination that the Welsh Revenue Authority has made, you have a right to require the revenue authority itself to carry out a review of its determination. If you are not satisfied with the review that the authority itself has carried out, you have a right of appeal to the first-tier tribunal, and that right of appeal to the first-tier tribunal carries with it all the other subsequent rights to appeal that a first-tier tribunal would normally have at its disposal. So, as an individual, I think there is a fair and proportionate balance struck in the Bill in relation to article 6.”¹³

17. Dywedodd hefyd y sicrhawyd cydymffurfiaeth mewn perthynas ag Erthygl 6 drwy sicrhau, fod y Bil wedi'i ffurfio yn y fath fodd nad cyfrifoldeb yr unigolyn bellach, pan fyddai achos atal osgoi yn dod gerbron tribiwnlys haen gyntaf, yw profi nad yw wedi gweithredu mewn ffordd sy'n osgoi treth; cyfrifoldeb Awdurdod Cyllid Cymru yw profi ei fod wedi gwneud hynny.¹⁴

18. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthym nad oes dim yn y Bil sy'n uniongyrchol berthnasol i Erthygl 8 oherwydd:

“... article 8, investigatory and enforcement powers, were all constructed in the Tax Collection and Management (Wales) Act 2016. All the powers that will be used will flow from that Act, which was scrutinised in front of this committee and the whole Assembly, which received the Royal Assent, and was not challenged by the Attorney-General ... And, so, we rely on that for its compliance there.”¹⁵

19. O ran Erthygl 1 o Brotocol 1, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“... this requires that a fair balance is struck between the needs of a community and the obligations placed on the individual, and, of course, in taxation, that is exactly what we are doing. We are deciding that, collectively, we will act to collect money from all of us to pursue important collective purposes. The test that you have to pass in front of a tribunal on this is that the tribunal can only find against the legislature if it finds that the law was devoid of reasonable foundation, and that’s a pretty high test...”

¹³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [98]

¹⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [101]

¹⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [102]

And, as this is a Bill designed entirely to make sure that the revenue stream that exists today for important public services in Wales goes on being available beyond April 2018, then I think we would pass that test without undue difficulty.”¹⁶

Ein barn

20. Rydym yn nodi nad yw Llywodraeth y DU wedi codi unrhyw faterion gydag Ysgrifennydd y Cabinet ynghylch gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i wneud y ddeddfwriaeth hon o dan Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*.

21. Rydym yn nodi bod y Memorandwm Esboniadol yn cynnwys rhywfaint o wybodaeth ynghylch sut y mae materion hawliau dynol yn effeithio ar y Bil. Er y gallai rhai o'r materion fod wedi cael eu hesbonio ymhellach, rydym serch hynny'n cydnabod y ffaith bod Llywodraeth Cymru wedi ceisio mynd i'r afael â'r mater hwn yn y Memorandwm Esboniadol.

22. Rydym wedi ystyried ymatebion Ysgrifennydd y Cabinet i'r cwestiynau y gwnaethom eu holi ynghylch pa mor gydnaws yw'r Bil â hawliau dynol. Rydym o'r farn bod y dull a fabwysiadwyd yn rhesymol mewn perthynas â'r materion penodol a godwyd.

¹⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [102]

03. Sylwadau cyffredinol

Dull gweithredu mewn perthynas â'r Bil

23. O gofio bod y Bil yn ymdrin â materion ariannol cymhleth, gwnaethom holi Ysgrifennydd y Cabinet sut yr aeth ati i sicrhau ei fod mor glir, syml a thryloyw â phosibl. Roedd yn cydnabod bod angen datrys tensiynau ar faterion o'r fath yn aml, gan ychwanegu:

“We have been very keen to provide a Bill that is clear, but, sometimes, clarity, involving putting things on the face of the Bill so that they are there for easy study, is in a bit of tension with simplicity. Because, the more detail you provide, inevitably, you add to the length of a Bill—it’s a very long Bill, and it is, as you said, technical in nature.”¹⁷

24. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthym sut yr oedd wedi ceisio mynd i'r afael â'r materion hyn:

“First of all, one of the reasons for the Bill being the length it is, is that it brings together in one place legislation that had grown up, in the nature of things, through amendments to a variety of different Acts of Parliament. Where you would have to go and search in a number of different places to find the relevant law, we bring it all together in one place, and we try to make it more consistent in the way that the Bill is laid out, making it easier for the user. In a relatively limited number of places, we’ve tried to simplify some existing procedure. For example, we introduce a single targeted anti-avoidance rule, which brings together in the one place a series of previously single rules, dealing with known examples of previous tax avoidance. But I suppose the real way in which we have tried to pursue those objectives is by making this Bill recognisable to those practitioners who practise under the current legislation.”¹⁸

25. Eglurodd hefyd sut y cafodd y Bil ei gynllunio'n ofalus gyda chymorth arbenigwyr hysbys yn y maes, a dywedodd sut y bu Llywodraeth Cymru yn awyddus i sicrhau bod modd trosglwyddo'n esmwyth i'r system newydd.¹⁹ Aeth ymlaen i ddweud:

“... we published the Bill back in July in a draft form, so that practitioners could have some comfort that they would see that we have responded as much as we can to that wish. As a result, we are inevitably drawing on existing legislation: that’s SDLT or stamp duty land tax in England and Wales; the Scottish equivalent—Scotland being a couple of years ahead of us around this track—is land and buildings transaction tax. We draw on both of those recognisable forms of legislation to try and make the best legislation we can for Wales.”²⁰

¹⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [9]

¹⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [10]

¹⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [12]

²⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [13]

26. Hefyd, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“... rŷm ni'n deddfu mewn maes newydd i ni fan hyn. Beth rŷm ni wedi gwneud yw trial dysgu o brofiadau maen nhw wedi'u cael yn yr Alban yn barod ... Yn fy marn i, beth rŷm ni'n trial ei wneud yw cael rhyw fath o falans rhwng y pwerau a fydd yn rhaid i'r Llywodraeth eu defnyddio, os ŷm ni'n mynd i drethu a chasglu treth i wneud lot o bethau pwysig yng Nghymru, ac, ar yr ochr arall, bod yn gyfrifol am yr hawliau sydd gan bobl fel unigolion. Dyna pam rŷm ni wedi trial adeiladu'r Bil yn y ffordd yma.”²¹

Tarddiad o'r ddeddfwriaeth bresennol

27. Mae Rheol Sefydlog 26.6B yn dweud:²²

“Pan fo darpariaethau'r Bil yn deillio o ddeddfwriaeth sylfaenol bresennol, boed at ddibenion diwygio neu gydgrynhoi, rhaid darparu tabl tarddiadau i gyd-fynd â'r Memorandwm Esboniadol er mwyn esbonio'n glir beth yw'r berthynas rhwng y Bil a'r fframwaith cyfreithiol presennol.”

28. Mae Llywodraeth Cymru yn nodi yn y Memorandwm Esboniadol:

“Nid yw'r gofyniad yn Rheol Sefydlog 26.6B ynghylch Tabl Tarddiadau yn gymwys i'r Bil hwn oherwydd mai darn o ddeddfwriaeth annibynnol yw'r Bil ac nad yw'n tarddu o ddeddfwriaeth sylfaenol bresennol at ddibenion diwygio neu gydgrynhoi.”

29. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn nodi fel a ganlyn:

“Wrth baratoi am y Bil, aed ati i ddadansoddi deddfwriaeth bresennol y DU ar gyfer SDLT a deddfwriaeth yr Alban ar gyfer LBTT. Mae Gweinidogion Cymru wedi cytuno, yn unol â safbwyntiau rhanddeiliaid, y dylai LTT ddyblygu prosesau a systemau SDLT at ei gilydd, oni bai bod rheswm dros newid y darpariaethau cyfredol i wella effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd, neu i ganolbwyntio ar anghenion a blaenoriaethau Cymru. Cydnabyddir y bydd hyn yn darparu sefydlogrwydd, a bod y prosesau a'r gweithdrefnau a ddefnyddir i gasglu a rheoli SDLT yn cael eu deall yn gyffredin gan drethdalwyr a'u hasiantau.”²³

30. Roedd **llythyr** Ysgrifennydd y Cabinet atom, dyddiedig 1 Tachwedd 2016, yn cynnwys tabl (yn Atodiad 1), yn cymharu pwerau, darpariaethau a gweithdrefnau yn deddfwriaeth SDLT y DU a ***Deddf Treth Trafodiadau Tir ac Adeiladau (yr Alban) 2013*** [Saesneg yn unig].

²¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [78]

²² O **Reolau Sefydlog** y Cynulliad Cenedlaethol

²³ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 3.8

Cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sy'n cael ei adael ar gyfer is-ddeddfwriaeth

31. Mae'r cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sy'n cael ei adael ar gyfer is-ddeddfwriaeth fel rheoliadau yn fater allweddol i ni ei ystyried. Pan holwyd Ysgrifennydd y Cabinet am y mater hwn, dywedodd:

“... the balance we are trying to strike in that regard is between wanting the system on day one to be close to and recognisable to practitioners, so that there is a smooth transition, but to use regulation-making powers to allow for policy divergence in the future. So, you need some flexibility built into the Bill because the early days are days when we've got to make sure that the people are able to operate effectively in this area. In the future, decisions will be made differently on the other side of the border; future Welsh Ministers may wish to pursue different policy objectives through this tax, and the regulation-making powers are there to allow for the development of difference as time goes on.”²⁴

Defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol a negyddol yn y Bil

32. Mae Pennod 4 yr adroddiad hwn yn edrych ar y weithdrefn benodol sydd ynghlwm â'r pwerau unigol i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau. Fodd bynnag, rhoddodd Ysgrifennydd y Cabinet grynodedd cyffredinol o'r dull gweithredu a fabwysiadwyd mewn ymateb i'n cwestiynau am y defnydd o'r weithdrefn gadarnhaol yn y Bil. Dywedodd:

“... by using the powers of this Bill, it will be possible for Welsh Government to increase the tax liability that taxpayers will have to meet in the future. And my judgment was that that is a significant use of power and that the National Assembly ought to have additional scrutiny arrangements to make sure, in a check and balance sort of way, that that power is being used reasonably.

Where powers can be used in the Bill only to lower the amount of tax that is paid, we have opted generally for the negative procedure, but where the amount that someone would have to find is increased, we think it's right that the National Assembly should be able to examine that and decide whether that's reasonable.”²⁵

33. Yn ei **lythyr** atom ar 1 Tachwedd 2016, gwnaeth Ysgrifennydd y Cabinet gymhariaeth rhwng y weithdrefn a ddefnyddiwyd yn neddfwriaeth gyfatebol y DU a'r Alban. Hefyd, ategodd y dull gweithredu:

“I have determined the appropriate subordinate legislation procedure by considering whether the regulations could have an effect on an individual's tax liability. Where the regulations make a substantive difference to the amount of tax for which buyers are liable (i.e. by imposing or increasing a charge to tax), they are subject to the affirmative or provisional affirmative procedure. Powers to make regulations as to matters which, by contrast, do not substantively

²⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [97]

²⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [32 i 33]

affect the charge to tax and are technical or mechanical are subject to the negative procedure.”

Y defnydd o'r weithdrefn uwch-gadarnhaol

34. Gofynnwyd i'r Ysgrifennydd Cabinet pam na ddefnyddiwyd y weithdrefn uwch-gadarnhaol yn y Bil, ac er enghraifft mewn perthynas â'r pwerau i wneud rheoliadau o dan adran 30(6).²⁶ Ymatebodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“I don't think the powers that we are talking about here will require the additional level of consultation, and so on, that the superaffirmative procedure expects.

In relation to the specific example, which I think is introducing new reliefs, if I've got that section right, if you think of the test that I just set out, if you're introducing a new relief then people can only benefit from it in the sense that that can only be tax-reduced. You might argue that, if we were to amend a relief so that people became liable for more tax, or take a relief away so that you had no relief from tax at all, that that would require a higher level of scrutiny.

... in general, I don't think the superaffirmative procedure would be justified. In relation to the issue of reliefs, if the committee were to hear evidence or to give further thought to this, then I would look carefully at what the committee had to say.”²⁷

Gweithdrefn newydd – y weithdrefn gadarnhaol dros dro

35. Mae'r Bil yn defnyddio gweithdrefn (a nodwyd yn adran 25) ar gyfer craffu ar is-ddeddfwriaeth nad yw Biliau Llywodraeth Cymru wedi'i defnyddio o'r blaen, sef y weithdrefn gadarnhaol dros dro. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol:

“... mae'n caniatáu i reoliadau ddod i rym o'r dyddiad y cânt eu cyflwyno yn y Cynulliad Cenedlaethol. Fodd bynnag, mae'n rhaid i'r Cynulliad gymeradwyo'r rheoliadau cyn pen 28 diwrnod i'r dyddiad y cânt eu cyflwyno os ydynt i gael effaith barhaol.”²⁸

36. Aethom ati i holi Ysgrifennydd y Cabinet am ei resymau dros fabwysiadu'r dull gweithredu newydd hwn. Dywedodd wrthym fod angen i'r Cynulliad Cenedlaethol, oherwydd ei fod yn awdurdod codi refeniw am y tro cyntaf, gymryd camau brys i newid y cyfraddau a'r bandiau, gan ychwanegu mai diben y weithdrefn yw:

“... to prevent people from trying to act in the short term to avoid the tax that they would otherwise have to pay ... If we were to alter rates and bands, we do

²⁶ Mae adran 30(6) o'r Bil yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru, drwy reoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, gyflwyno rhyddhadau newydd, addasu rhyddhadau presennol, dileu rhyddhad yn llwyr, neu addasu adran 31 (Rhyddhadau: atal osgoi) i adlewyrchu newidiadau mewn polisi a/neu amgylchiadau economaidd a'r farchnad eiddo.

²⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [35 i 37]

²⁸ Y Memorandwm Esboniadol, tudalen 132

not want people trying to arrange their affairs, bringing them forward or postponing them to try and take advantage of the new arrangements.”²⁹

37. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrthym hefyd y byddai Bil Cyllid blynyddol yn cael ei ddefnyddio yn Nhŷr Cyffredin, ond nad yw hyn ar gael i'r Cynulliad Cenedlaethol. Dywedodd y daw'r dull gweithredu hwn o ddeddfwriaeth yn yr Alban, a hefyd:

“... it is a proper balance between the need to be able to ensure that taxes that are properly needing to be collected are collected while giving the Assembly the opportunity to confirm or deny that decision.”³⁰

38. Pan holwyd Ysgrifennydd y Cabinet ynghylch amddiffyn y trethdalwr pe bai'r Cynulliad Cenedlaethol yn penderfynu peidio â chymeradwyo rheoliadau, dywedodd:

“The Bill specifically makes provision for that. If someone has paid more tax than the Assembly legitimates, then the Bill provides for the Government to repay that tax to the individual. So, the risks are all borne by the Government. The individual is protected. If they've had any advantage in the meantime, then they keep it. If they've had any disadvantage, they get reimbursed. The individual is protected from the risks of the provisional affirmative procedure.”³¹

Cydsyniad Ei Mawrhydi a Dug Cernyw

39. Yn unol ag adran 111(4) o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* a Rheol Sefydlog 26.67, gall y Cynulliad basio Bil dim ond os, lle mae'n ofynnol cael cydsyniad Ei Mawrhydi neu Ddug Cernyw, yw cydsyniad o'r fath wedi'i nodi gan aelod o'r llywodraeth mewn cyfarfod o'r Cynulliad. Trafododd y Llywydd y mater o gydsyniad mewn gohebiaeth â Chadeirydd y Pwyllgor Cyllid, ac anfonwyd copi atom ni. Pan holwyd Ysgrifennydd y Cabinet a oedd angen pasio cydsyniadau, dywedodd:

“...the sovereign is already liable to pay tax on her private estates as a result of the Crown Private Estates Act 1862, placed on the statute book by Chancellor Gladstone, as a result, I believe, of the transfer of Balmoral from the ownership of Prince Albert to Queen Victoria. And, using that important precedent, there's nothing in this Bill that upsets that longstanding position, and, as a result, we have come to the conclusion that consents are not required.”³²

Ein barn

40. Mae'r Bil hwn yn ymdrin â materion anodd a chymhleth. Felly rydym yn croesawu'r dull gweithredu y mae Ysgrifennydd y Cabinet wedi'i fabwysiadu o ran cynnwys ymarferwyr a rhanddeiliaid yn gynnar ac o ran ceisio bod yn eglur a thryloyw wrth ddrafftio'r Bil, gan gynnwys yr elfen o gydgrynhoi a gyflwynwyd.

41. Rydym yn nodi bod y Bil yn manteisio ar ddeddfwriaeth sylfaenol bresennol o Loegr a'r Alban, enwedig yng ngoleuni'r sylwadau a wnaed gan Ysgrifennydd y Cabinet (gweler paragraff 24 uchod) ac yn y Memorandwm Esboniadol (gweler paragraff 29 uchod). Efallai bod hyn o fewn cwmpas Rheol Sefydlog 26.6B, ac efallai nad yw o fewn ei chwmpas. Y naill ffordd neu'r llall, rydym yn credu y gallai'r

²⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [16]

³⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [22]

³¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [24]

³² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [110]

atodiad a roddodd Ysgrifennydd y Cabinet i ni yn ei lythyr dyddiedig 1 Tachwedd 2016 fod wedi cael ei gynnwys yn y Memorandwm Esboniadol. O gofio ei bod yn debygol y byddai wedi cael ei baratoi ochr yn ochr â'r Bil, nid ydym yn credu y byddai wedi bod yn feichus i fynd ati i'w gynnwys. Byddai hyn wedi cynyddu tryloywder ac wedi helpu rhanddeiliaid ac ymarferwyr i ddeall y Bil.

42. Rydym yn fodlon bod cydbwysedd rhwng yr hyn sydd wedi'i gynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys drwy is-ddeddfwriaeth.

43. Rydym hefyd wedi nodi'r dull gweithredu, a amlinellir ym mharagraffau 32 a 33 uchod, y mae Ysgrifennydd y Cabinet wedi'i fabwysiadu wrth benderfynu a ddylid cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol ynteu negyddol i is-ddeddfwriaeth o dan y Bil. Rydym yn credu bod hwn yn ddull gweithredu synhwyrol a rhesymegol. Fel y cyfryw, rydym yn fodlon ar y cyfan bod y gweithdrefnau a ddewiswyd mewn perthynas â gwneud is-ddeddfwriaeth yn rhesymol ac yn gymesur.

44. Wrth ddod i'r casgliad hwn, rydym hefyd wedi ystyried ymhellach ynghylch a fyddai'r weithdrefn uwch-gadarnhaol yn briodol ar gyfer rhai pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth. Rydym yn derbyn barn Ysgrifennydd y Cabinet ar y mater hwn ac felly rydym yn fodlon nad yw unrhyw weithdrefnau o'r fath yn briodol.

45. Rydym hefyd yn nodi'r ffaith bod gweithdrefn newydd wedi'i chyflwyno - y weithdrefn gadarnhaol dros dro - ar gyfer gwneud is-ddeddfwriaeth. Rydym yn cydnabod y mabwysiadwyd y weithdrefn i adlewyrchu'r ffaith bod y Cynulliad Cenedlaethol, yn rhinwedd *Deddf Cymru 2014*, bellach yn awdurdod codi referniw. Rydym yn credu bod y weithdrefn newydd yn synhwyrol fel mater o egwyddor. Rydym yn croesawu'r darpariaethau yn y Bil ar gyfer ad-dalu treth mewn amgylchiadau lle mae'r Rheoliadau yn peidio â chael effaith wedi i'r Cynulliad Cenedlaethol eu gwrthod.

46. Rydym yn gwneud sylwadau ar wahân ym Mhennod 4 ar y defnydd o'r weithdrefn hon mewn gwahanol rannau o'r Bil.

04. Sylwadau ar bwerau penodol i wneud is-ddeddfwriaeth

Y cefndir

47. Mae'r Bil yn cynnwys 33 o bwerau sy'n caniatáu i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth (ar ffurf rheoliadau yn bennaf). Mae'r rhesymeg dros ddefnyddio'r bwerau hyn a'r weithdrefn seneddol sydd ynghlwm â nhw wedi'u cynnwys ym Mhennod 5 o Femorandwm Esboniadol Llywodraeth Cymru.

48. O blith y 33 o bwerau dirprwyedig i wneud is-ddeddfwriaeth:

- mae 19 ohonynt yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol;
- mae 9 ohonynt yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol;
- mae 3 ohonynt yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol a ddilynir gan y weithdrefn gadarnhaol dros dro; ac
- mae 1 ohonynt yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol neu gadarnhaol, gan ddibynnu ar farn Gweinidogion Cymru.

49. Roedd ein sesiwn graffu yn canolbwyntio ar y bwerau hynny sydd o'r diddordeb mwyaf i ni, ac mae ein hystyriaeth isod yn canolbwyntio ar y defnydd o'r weithdrefn gadarnhaol dros dro fel gweithdrefn newydd a materion penodol yr hoffem ddwyn sylw'r Cynulliad Cenedlaethol atynt.

Rhan 3 – Cyfrifo Trethi a Rhyddhadau

50. Mae Rhan 3 yn gwneud darpariaeth ar gyfer sut i gyfrifo LTT ac mae'n darparu y gall Gweinidogion Cymru, drwy reoliadau, bennu bandiau treth a chyfradd y dreth ar gyfer pob band, ar ffurf canran. Rhaid bod bandiau treth a chyfraddau treth ar gyfer trafodiadau preswyl ac amhreswyl, ac yn achos y mathau gwahanol hyn o drafodiadau, mae'n rhaid i'r rheoliadau bennu band cyfradd sero ac o leiaf ddau fand treth neu fwy uwchlaw'r band cyfradd sero, ynghyd â chyfradd y dreth ar gyfer pob band o'r fath.

Adran 24 – Rheoliadau sy'n pennu bandiau treth a chyfraddau treth

51. Mae adran 24(1) o'r Bil yn rhoi dyletswydd ar Weinidogion Cymru i bennu mewn rheoliadau y cyfraddau a'r bandiau cychwynnol sy'n gymwys i LTT. Mae'r datganiad ar fwriad y polisi gan Lywodraeth Cymru yn nodi:

“Mae'r gallu i bennu ac amrywio cyfraddau a bandiau treth yn nodwedd annatod o'r system dreth. Mae'r pŵer yn gosod dyletswydd ar Weinidogion Cymru i bennu'r cyfraddau a bandiau cychwynnol sy'n gymwys i LTT ac yn rhoi pŵer iddynt amrywio cyfraddau a bandiau treth yn y dyfodol. Bydd y pŵer hwn yn galluogi Gweinidogion Cymru i bennu ac amrywio'r cyfraddau a bandiau treth yn ddi-oed, i adlewyrchu amrywiadau yn sefyllfa'r economi neu'r farchnad eiddo yn ehangach, yn ogystal â newidiadau i bolisiau ehangach.”³³

52. Bydd y set gyntaf o reoliadau a wneir o dan adran 24 yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Bydd newidiadau dilynol i'r cyfraddau a'r bandiau yn dod i rym drwy reoliadau ychwanegol,

³³ Datganiad ar fwriad y polisi, tudalen 3

a fydd yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol dros dro. Mae'r weithdrefn hon yn ei gwneud yn ofynnol y bydd newidiadau a wneir i'r cyfraddau treth a'r bandiau treth gan y rheoliadau mewn grym am 28 diwrnod yn unig (fel y'i diffinnir gan adran 25(2)) oni bai y caiff y rheoliadau eu cymeradwyo drwy benderfyniad gan y Cynulliad o fewn y cyfnod hwnnw. Os bydd y Cynulliad yn penderfynu peidio â chymeradwyo'r rheoliadau hynny yn ystod y cyfnod 28 diwrnod hwnnw, bydd y rheoliadau yn peidio â bod mewn grym o'r diwrnod y bydd y Cynulliad yn penderfynu peidio â'u cymeradwyo.

53. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn esbonio pam y mae'r dull gweithredu hwn yn cael ei fabwysiadu:

“Rhagnodir y weithdrefn gadarnhaol ar gyfer y rheoliadau cyntaf sy'n cael eu gwneud o dan y pŵer hwn gan y byddant yn cael eu defnyddio i bennu swm y dreth sydd i'w chodi mewn perthynas â thrafodiadau eiddo preswyl ac amhreswyl.

Byddai'r ail reoliadau a rheoliadau dilynol yn destun y weithdrefn gadarnhaol dros dro. Bydd y weithdrefn gadarnhaol dros dro yn lleihau prosesau achub y blaen ac yn darparu sicrwydd o ran y farchnad.”³⁴

54. Mae'r datganiad ar fwriad y polisi yn nodi “bydd y weithdrefn hon yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud amrywiadau dros dro i'r cyfraddau a bandiau ar fyr rybudd, gan gadw swyddogaeth y Cynulliad o gymeradwyo unrhyw amrywiad parhaol”. Mae'n ychwanegu bod y pŵer yn debyg i'r un a geir yn adran 24(1) o *Ddeddf Treth Trafodiadau Tir ac Adeiladau (yr Alban) 2013*.³⁵

55. Aethom ati i holi Ysgrifennydd y Cabinet am ei resymau dros fabwysiadu'r dull gweithredu newydd hwn. Dywedodd fod y weithdrefn yn cael ei ddefnyddio:

“... to prevent people from trying to act in the short term to avoid the tax that they would otherwise have to pay... If we were to alter rates and bands, we do not want people trying to arrange their affairs, bringing them forward or postponing them to try and take advantage of the new arrangements.”³⁶

56. Pan holwyd Ysgrifennydd y Cabinet ynghylch amddiffyn y trethdalwr pe bai'r Cynulliad Cenedlaethol yn penderfynu peidio â chymeradwyo rheoliadau, dywedodd:

“The Bill specifically makes provision for that. If someone has paid more tax than the Assembly legitimates, then the Bill provides for the Government to repay that tax to the individual. So, the risks are all borne by the Government. The individual is protected. If they've had any advantage in the meantime, then they keep it. If they've had any disadvantage, they get reimbursed. The individual is protected from the risks of the provisional affirmative procedure.”³⁷

57. Esboniodd Ysgrifennydd y Cabinet hefyd mai nod yr angen i rwystro pobl rhag achub y blaen a darparu sicrwydd o ran y farchnad oedd sicrhau na cholli'r refereniw sylweddol, a dangosodd y pwynt

³⁴ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 29

³⁵ Datganiad ar fwriad y polisi, tudalen 4

³⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [16]

³⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [28]

hwn drwy gyfeirio at enghraifft ymarferol o'r profiad yn yr Alban mewn perthynas ag eiddo uchel ei werth.³⁸

Ein barn

58. Rydym wedi nodi eisoes bod y weithdrefn gadarnhaol dros dro yn fecanwaith trefniadol priodol i'w ddefnyddio yn y Bil mewn egwyddor.

59. Rydym yn fodlon ar y defnydd ohoni mewn perthynas â rheoliadau a wneir o dan adran 24(6) o'r Bil.

Adran 34 – Cynlluniau ymddiriedolaeth unedau

60. Mae adran 34 yn darparu bod cynllun ymddiriedolaeth unedau (fel y'i diffinnir yn is-adran (5)) yn cael ei drin at ddibenion LTT fel pe bai'r ymddiriedolwyr yn gwmni, a phe bai hawliau deiliaid yr unedau yn gyfranddaliadau yn y cwmni, ac eithrio mewn perthynas â rhyddhad grŵp, rhyddhad atgyfansoddi a rhyddhad caffael.

61. Mae adran 34(6) yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru, drwy reoliadau, bennu na ddylai math penodol o gynllun ymddiriedolaeth unedau sy'n dod o fewn y diffiniad a ddarperir gan adran 34(5) gael ei drin fel cynllun o'r fath at ddibenion y Bil hwn. Caiff y pŵer hwn ei ystyried yn angenrheidiol er mwyn gallu gwneud newidiadau pan fo mathau o gynlluniau ymddiriedolaethau unedau yn codi, neu os daw'n amhriodol i'r darpariaethau ar gyfer cynlluniau ymddiriedolaeth unedau fod yn gymwys.

62. Mae'r Rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol oherwydd y byddant "yn darparu manylion technegol ynghylch sut y mae'r Bil yn gymwys i fathau penodol o gynlluniau ymddiriedolaethau unedau".³⁹ Mae datganiad Llywodraeth Cymru ar fwriad y polisi yn nodi y darperir ar gyfer pŵer tebyg yn adran 101(5) o *Ddeddf Cyllid 2003* [Saesneg yn unig] ac adran 45(6) o *Ddeddf Trafodiadau Tir ac Adeiladau (yr Alban) 2013*.⁴⁰

63. Esboniodd Ysgrifennydd y Cabinet pam y dewiswyd y weithdrefn negyddol:

"This power can only be used to reduce the amount of tax taken, and that's the principle we've adopted. If you're acting so that the liabilities on taxpayers are reduced—the negative procedure. The unit trust schemes is a very good example of just that."⁴¹

64. Yn ei **lythyr** atom ni ar 18 Hydref 2016, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

"Yn fy nhystiolaeth i'r Pwyllgor (paragraffau 38-39), nodais mai unig effaith bosibl rheoliadau a wneir o dan yr adran hon fyddai lleihau'r trethi y mae rhaid eu talu. Rwyf o'r farn ei bod yn bwysig egluro y gallai'r rheoliadau a wneir o dan yr adran hon beri serch hynny fod y person sy'n gorfod talu'r dreth honno yn newid. Er na chaiff cwantwm y dreth a gymerir ei gynyddu, gallai'r atebolrwydd i unigolion a chwmnïau newid gan mai hwy, yn hytrach nag ymddiriedolwyr yr ymddiriedolaeth uned fyddai'n gorfod talu'r dreth."

³⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [26]

³⁹ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 30

⁴⁰ Datganiad ar fwriad y polisi, tudalen 5

⁴¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [39]

Ein barn

65. Rydym yn nodi sylwadau Ysgrifennydd y Cabinet. Yn benodol, rydym yn nodi ei farn y gallai'r rheoliadau newid pwy sy'n gorfod talu'r dreth. Fodd bynnag, nid yw'n glir i ni a fyddai newid o'r fath yn cynyddu atebolrwydd treth yr unigolyn hwnnw, neu'n rhoi atebolrwydd ar berson nad yw'n atebol ar hyn o bryd, ac yn unol â hynny, ar sail egwyddorion Ysgrifennydd y Cabinet, a ddylai hyn fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

Argymhelliad 1. Rydym yn argymhell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet, yn ystod dadl Cyfnod 1, egluro a fyddai rheoliadau a wneir o dan adran 34(6) i newid atebolrwydd person i dalu treth hefyd yn cynyddu atebolrwydd y person hwnnw o ganlyniad, neu'n rhoi atebolrwydd ar berson nad yw'n atebol ar hyn o bryd. Os yw hynny'n wir, dylai Ysgrifennydd y Cabinet egluro pam nad yw'r weithdrefn gadarnhaol yn cael ei chymhwyso wrth wneud y rheoliadau hyn mewn amgylchiadau o'r fath.

Rhan 8 – Dehongli a darpariaethau terfynol

66. Mae'r Rhan hon yn cynnwys darpariaethau ar bwerau is-ddeddfwriaeth a chychwyn, yn ogystal â darpariaethau terfynol ac atodol eraill.

Adran 76 – Pŵer i wneud darpariaeth ganlyniadol etc.

67. Mae adran 76(1) yn darparu y gall Gweinidogion Cymru, drwy reoliadau, wneud darpariaethau cysylltiedig, canlyniadol, atodol, trosiannol, darfodol neu arbed fel y maent yn credu sy'n briodol at ddiben unrhyw ddarpariaeth a wneir gan y Ddeddf hon neu o dan y Ddeddf hon, neu mewn cysylltiad â darpariaeth o'r fath neu er mwyn rhoi effaith lawn i ddarpariaeth o'r fath.

68. Mae hyn yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol pan fo'r rheoliadau'n gyfyngedig i roi effaith i'r darpariaethau yn y Bil. Fodd bynnag, pan fo Gweinidogion Cymru o'r farn y gall effeithiau'r rheoliadau arwain at osod neu gynyddu atebolrwydd treth ar unigolyn, rhagnodir y weithdrefn gadarnhaol.

69. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi:

“Rhagnodir y weithdrefn negyddol lle bo rheoliadau wedi'u cyfyngu i roi effaith i ddarpariaethau'r Bil. Fodd bynnag, lle bo Gweinidogion Cymru o'r farn y gall effeithiau'r rheoliadau arwain at osod neu gynyddu atebolrwydd treth ar unigolyn, rhagnodir y weithdrefn gadarnhaol.”⁴²

70. Mae'r datganiad ar fwriad y polisi yn nodi:

“Byddai'r pŵer hwn ond yn cael ei ddefnyddio ar gyfer materion fel gwneud newidiadau angenrheidiol i ddeddfwriaeth arall o ganlyniad i ddarpariaethau'r Bil hwn, neu ymdrin â manylion na ragwelwyd, sy'n codi wrth roi'r system newydd ar waith.

Lluniwyd elfennau trosiannol, arbed a chanlyniadol i fynd i'r afael â'r broses o symud o un drefn treth trafodiad tir i un arall, fel bod y broses mor llyfn â phosib a bod y gyfraith newydd yn gweithredu yn unol â'r bwriad.

⁴² Y Memorandwm Esboniadol, tudalen 33

Darperir ar gyfer pwerau tebyg yn adran 109 o Ddeddf Cyllid 2003 ac adran 67 o Ddeddf Treth Trafodiadau Tir ac Adeiladau (yr Alban) 2013.”⁴³

71. Mae adran 76(2) yn caniatáu i reoliadau a wneir o dan adran 76(1) ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol. Byddai rheoliadau o'r fath yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol.

72. Trafodwyd gydag Ysgrifennydd y Cabinet ynghylch sut y byddai penderfyniadau'n cael eu gwneud ynglŷn â pha weithdrefn i'w defnyddio wrth arfer y pwerau i wneud rheoliadau o dan adran 76(1). Dywedodd:

“... the scope of regulations under section 76 is limited to giving effect to incidental, consequential or supplementary changes required as a result of the Bill becoming law. The power cannot be used to make regulations containing new substantive provisions, or to make fundamental changes to other legislation, or to extend the scope of the Bill. They can only be used to make the necessary changes to ensure that the provisions of this Bill work properly. The power in section 76 would only be used for such matters as making changes to other legislation needed in consequence of the provisions of this Bill.

... it's not normally necessary, I think, for these regulations to be subject to the affirmative procedure where their effect is administrative in nature. That's why the negative procedure is available within section 76. However, section 76 could also be used in a way that would increase the tax liability of any individual. Consistent with that basic principle—that if a regulation-making power is exercised in that way it should be affirmative—then this section allows for the affirmative procedure to be used in those instances ... It is for the Welsh Ministers to decide between negative and affirmative here ... Where it is just smoothing the path from the current position to the future position, the negative procedure; where the section is used to increase tax liability, the affirmative procedure. It is unusual. It's not unique. Parallel powers exist in the Government of Wales Act and in the Regulation and Inspection of Social Care (Wales) Act 2016, which I remember being in front of this committee on only last year.”⁴⁴

73. Buom yn holi Ysgrifennydd y Cabinet ynghylch y graddau y mae'n fater i Ysgrifennydd Cabinet wneud y penderfyniad i fabwysiadu gweithdrefn. Dywedodd:

“It is a judgement for Welsh Ministers, but where a new liability to tax is created, or an additional liability to tax is created, consistently with the way that we've constructed the whole of the Bill, the affirmative procedure would be used.”⁴⁵

⁴³ Datganiad ar fwriad y polisi, tudalen 7

⁴⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [48 i 49]

⁴⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [59]

74. Dywedodd swyddog a oedd gydag Ysgrifennydd y Cabinet:

“The judgement call is whether the regulations have the effect of imposing or increasing a tax liability.”⁴⁶

75. Aethom ati i ofyn am ragor o wybodaeth ynghylch pa dystiolaeth neu enghreifftiau a gaiff eu defnyddio i farnu a yw'r rheoliadau yn cael yr effaith o osod neu gynyddu atebolrwydd treth. Hefyd, gofynnwyd pam nad yw'r rheoliadau a wneir yn unol ag adran 76(2), a fyddai'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol. Mewn **ymateb** i'n cais am ragor o wybodaeth am y mater hwn, ategodd Ysgrifennydd y Cabinet ei farn uchod, gan ddweud:

“Gan fod cynnwys y Bil hwn yn destun gwaith craffu manwl, nid oes angen fel arfer i'r rheoliadau hyn fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol gan y cânt eu cyfyngu i wneud darpariaethau cysylltiedig, canlyniadol, atodol, trosiannol, darfodol neu arbed sy'n angenrheidiol i sicrhau bod y darpariaethau yn y Bil hwn yn gweithio'n iawn.

Er hynny, mae'n bosibl mai effaith y rheoliadau a wneir o dan yr adran hon fyddai newid atebolrwydd trethi unigolyn. Er mwyn cadw cysondeb â'r dull gweithredu ehangach ar draws y Bil, rhagnodir y weithdrefn gadarnhaol yn yr achosion hyn.

Bydd rhaid ystyried yn ofalus y cwestiwn a gaiff rheoliadau penodol yr effaith hon ac a fyddant felly yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, fesul achos, gan gymryd i ystyriaeth diben y rheoliadau a'u heffaith gyffredinol. Am y rheswm hwn, nid oes modd rhoi rhestr gynhwysfawr o achosion lle byddai rheoliadau bob amser yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, ond rwyf wedi ymrwymo i esbonio sut y mae Gweinidogion wedi dod i'r penderfyniad hwn yn y Memorandwm Esboniadol sydd ynghlwm wrth unrhyw reoliadau a wneir o dan yr adran hon.”

Ein barn

76. Rydym yn nodi barn yr Ysgrifennydd Cabinet fel y'i mynegwyd yn ystod ein sesiwn graffu ac yn dilyn hynny mewn gohebiaeth. Rydym yn aneglur o hyd ynghylch sut y bydd Ysgrifennydd y Cabinet yn barnu a fydd rheoliadau yn cael yr effaith o osod neu gynyddu atebolrwydd i dalu treth, ac felly a ddylid defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol mewn amgylchiadau o'r fath.

Argymhelliad 2. Rydym yn argymhell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet, yn ystod y ddatl Cyfnod 1, ddatgan yn glir pa dystiolaeth, gwybodaeth neu enghreifftiau y bydd yn eu defnyddio i lunio barn ynghylch a yw'r rheoliadau'n cael yr effaith o osod neu gynyddu atebolrwydd i dalu treth, ac yn unol â hynny a ddylid defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol.

77. Un o'r themâu a'r egwyddorion hirdymor yn adroddiadau'r Pwyllgor a'n rhagflaenodd oedd y dylai rheoliadau sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol fod yn destun y weithdrefn gadarnhaol. Rydym yn cytuno â'r farn hon.

78. I'r perwyl hwn, rydym yn cytuno â'r sylwadau y cyfeirir atynt yn **adroddiad etifeddiaeth y Pwyllgor** a'n rhagflaenodd bod unrhyw newid arfaethedig i Ddeddf (waeth pa mor ddibwys y mae'r

⁴⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [65]

newid hwn yn ymddangos) sydd wedi bod yn destun proses graffu pedwar cyfnod gan y ddeddfwrfa yn haeddu cael ei gymeradwyo gan y ddeddfwrfa honno. Mae'n amlwg yn bwysig sicrhau y diogelir hawliau'r Cynulliad Cenedlaethol fel y ddeddfwrfa.

79. Felly, mae'n siomedig bod Bil cyntaf Llywodraeth Cymru yn y Pumed Cynulliad yn ceisio cymhwyso'r weithdrefn negyddol i reoliadau sy'n diwygio deddfwriaeth sylfaenol.

80. Rydym hefyd yn nodi bod Atodiad 1 sy'n gysylltiedig â llythyr Ysgrifennydd y Cabinet dyddiedig 1 Tachwedd 2016 yn nodi, yn achos y pŵer tebyg yn *Neddf Trafodiadau Tir ac Adeiladau (yr Alban) 2013*, y defnyddir y weithdrefn gadarnhaol wrth ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol.

81. Nodwn y bwriad i sicrhau trosglwyddiad llyfn rhwng systemau treth. Nid ydym yn credu y bydd defnyddio gweithdrefn gadarnhaol mewn amgylchiadau o'r fath yn arwain at oedi nac yn amharu ar y trosglwyddiad rhwng systemau.

Argymhelliad 3. Rydym yn argymhell y dylai Ysgrifennydd y Cabinet gyflwyno gwelliant i'r Bil i sicrhau bod rheoliadau a wneir o dan adran 76(1) yn unol ag adran 76(2) yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.

Atodlenni

82. Mae'r Bil yn cynnwys 22 o atodlenni.

Atodlen 5 – Lesoedd

83. Mae Atodlen 5 (a gyflwynwyd gan adran 32) yn gwneud darpariaeth ynghylch lesoedd ac mae'n cynnwys amrywiaeth o ddarpariaethau sy'n dirprwyo pwerau i Weinidogion Cymru i wneud rheoliadau. O ddiddordeb arbennig i ni oedd y pwerau o dan baragraffau 27(4) a 28(1) sy'n gofyn am ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol dros dro.

84. Mae paragraff 27 o Atodlen 5 yn darparu nad yw LTT yn daladwy ar renti sy'n cael eu talu o dan brydles. Mae is-paragraff 2 yn darparu ar gyfer pŵer gwneud rheoliadau, yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, fel y gall Gweinidogion Cymru wneud y dreth yn daladwy ar renti o'r fath, felly'n ymestyn cwmpas LTT. Mae'r datganiad ar fwriad y polisi yn nodi:

“Ar hyn o bryd, ychydig o refeniw a geir drwy godi treth ar elfen rhent lesoedd preswyl yng Nghymru (£10,000 yn 2014/15). Fodd bynnag, gall Gweinidogion Cymru ddymuno arfer y pŵer hwn os bydd newidiadau ymddygiad yn y dyfodol yn golygu y dylid codi treth ar elfen rhent lesoedd preswyl sydd newydd eu rhoi yn sgil cynnydd yn y rhent sy'n daladwy a hyd y lesoedd, neu o bosib i wrthweithio gweithgarwch osgoi trethi.”⁴⁷

85. Os bydd Gweinidogion Cymru yn arfer y pŵer ym mharagraff 27(2) i gynnwys yr elfen rhent mewn lesoedd preswyl o fewn cwmpas LTT, mae pwerau pellach i wneud rheoliadau wedi'u darparu o dan baragraff 27(4) i bennu'r cyfraddau a'r bandiau cychwynnol. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol “mae'r pŵer [yn galluogi Gweinidogion Cymru i] amrywio cyfraddau a bandiau yn y dyfodol i adlewyrchu newidiadau polisi a/neu'r amgylchiadau economaidd a'r farchnad eiddo ar y pryd”.⁴⁸

⁴⁷ Datganiad ar fwriad y polisi, tudalen 7

⁴⁸ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 34

86. Mae paragraff 28(1) o Atodlen 5 yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru bennu drwy reoliadau y cyfraddau a'r bandiau cychwynnol ar gyfer elfen rhent lesuedd amhreswyl a chymysg sy'n berthnasol i LTT a'r pŵer i amrywio'r cyfraddau a'r bandiau yn y dyfodol, eto - "i adlewyrchu amgylchiadau economaidd ac amgylchiadau'r farchnad eiddo ar y pryd".⁴⁹

87. Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, ym mhob achos defnyddir y weithdrefn gadarnhaol yn y lle cyntaf "oherwydd y bydd yn cael ei defnyddio i bennu swm y dreth sydd i'w chodi mewn perthynas â thrafodiadau eiddo", a defnyddir y weithdrefn gadarnhaol dros dro mewn rheoliadau dilynol "i leihau prosesau achub y blaen ac i roi sicrwydd o ran y farchnad."⁵⁰ Mewn perthynas â rheoliadau a wneir o dan baragraff 28(1), mae'r datganiad ar fwriad y polisi yn nodi:

"Bydd y weithdrefn hon yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud amrywiadau dros dro i'r cyfraddau a bandiau ar fyr rybudd, gan gadw swyddogaeth y Cynulliad o gymeradwyo unrhyw amrywiad parhaol.

Darperir ar gyfer pŵer tebyg ym mharagraff 3(1) o atodlen 19 Deddf Treth Trafodiadau Tir ac Adeiladau (yr Alban) 2013."⁵¹

88. Esboniodd yr Ysgrifennydd Cabinet y rheswm dros ei ddull gweithredu:

"One of the ways in which we have sought to simplify the operation of the law in this area in Wales is that we've taken a policy decision that we will not include the rent element of residential leases within the scope of the LTT, but the Bill provides a power for that to change in the future should Welsh Ministers make a different decision then. If it were to be brought within the scope of LTT and non-residential and mixed leases are within the scope, then the arguments are exactly the same. If you wanted to change the rates and bands, you would want to be able to do it with immediate effect, to prevent people from organising their affairs to take advantage of the change. The Assembly would, within 28 days, be able to confirm or overturn the Government's decision."⁵²

Ein barn

89. Rydym wedi nodi eisoes bod y weithdrefn gadarnhaol dros dro yn fecanwaith trefniadol priodol i'w ddefnyddio yn y Bil mewn egwyddor.

90. Rydym yn fodlon ar y defnydd ohoni mewn perthynas â rheoliadau a wneir o dan baragraffau adran 27(2) a 28(1) o Atodlen 5 i'r Bil.

⁴⁹ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 35

⁵⁰ Y Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalennau 34 i 35

⁵¹ Datganiad ar fwriad y polisi, tudalen 8

⁵² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, 3 Hydref 2016, Cofnod y Trafodion [71]