

Goblygiadau ariannol Bil lechyd y Cyhoedd (Isafbris am Alcohol) (Cymru)

Chwefror 2018



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 ddogfen hon ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliad.cymru/SeneddCyllid

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

Y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: **0300 200 6565**
E-bost: **SeneddCyllid@cynulliad.cymru**
Twitter: **[@SeneddCyllid](https://twitter.com/SeneddCyllid)**

© **Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2017**

Ceir atgynhychu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhychu'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.

Goblygiadau ariannol Bil lechyd y Cyhoedd (Isafbris am Alcohol) (Cymru)

Chwefror 2018



Am y Pwyllgor

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 22 Mehefin 2016 i gyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 18.10, 18.11, 19 a 20 Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

O dan Reolau Sefydlog 19 ac 20, mae cyfrifoldebau'r Pwyllgor yn cynnwys ystyried unrhyw adroddiad neu ddogfen a osodir gerbron y Cynulliad yn ymwneud â'r defnydd o adnoddau, neu wariant o Gronfa Gyfunol Cymru. Mae hyn yn cynnwys ymgymryd â gwaith craffu ar gyllideb y cyrff a ariennir yn uniongyrchol o Gronfa Gyfunol Cymru.

Ymhlith cyfrifoldebau'r Pwyllgor o dan Reolau Sefydlog 18.10 ac 18.11, mae goruchwyllo llywodraethu Swyddfa Archwilio Cymru, fel y nodir yn Neddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2013.

Mae'r Pwyllgor hefyd yn ystyried unrhyw gynigion ar gyfer datganoli pwerau cyllidol i Gymru a chynnydd yn hyn o beth, fel rhan o'i gyfrifoldebau.

Gall y Pwyllgor hefyd graffu ar ddeddfwriaeth a gyflwynwyd i'r Cynulliad.

Cadeirydd y Pwyllgor:



Simon Thomas AC
Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Aelodau cyfredol y Pwyllgor:



Neil Hamilton AC
UKIP Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru



Mike Hedges AC
Llafur Cymru
Dwyrain Abertawe



Jane Hutt AC
Llafur Cymru
Bro Morgannwg



Steffan Lewis AC
Plaid Cymru
Dwyrain De Cymru



Nick Ramsay AC
Ceidwadwyr Cymreig
Mynwy



David Rees AC
Llafur Cymru
Aberafan

Cynnwys

Argymhellion	5
1. Cefndir a throsolwg	6
2. Goblygiadau ariannol y Bil	8
2.1. Modelu a gynhaliwyd gan Grŵp Ymchwil Alcohol Sheffield ym Mhrifysgol Sheffield	9
Barn y Pwyllgor.....	12
2.2. Effaith ariannol ar grwpiau penodol megis pobl ar incwm isel ac yfwyr trwm.....	14
Effaith ariannol y Bil ar yfwyr peryglus a niweidiol.....	14
Effaith ariannol ar bobl ag incwm isel.....	17
Barn y Pwyllgor.....	20
2.3. Effaith ariannol ar lywodraeth leol	20
Costau gorfodi	20
Barn y Pwyllgor.....	22
2.4. Effaith ariannol y Bil ar Lywodraethau Cymru a'r DU.....	22
Barn y Pwyllgor.....	23
2.5. Effaith ariannol y Bil ar fanwerthwyr	24
Amcangyfrif o gostau a buddion ychwanegol i'r sector manwerthu alcohol ..	24
Dulliau posibl o sicrhau bod y sector cyhoeddus yn gallu rhannu'r refeniw ychwanegol a gynhrychir gan fanwerthwyr.....	25
Barn y Pwyllgor.....	27
2.6. Effaith ariannol ar gynhyrchwyr alcohol	28
Barn y Pwyllgor.....	28
2.7. Effaith prynu trawsffiniol	29
Barn y Pwyllgor.....	30
3. Is-ddeddfwriaeth	31
Barn y Pwyllgor.....	31

Argymhellion

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn disgwyl i'r Memorandwm Esboniadol diwygiedig a gyhoeddir ar ôl i'r Bil gael ei ddiwygio yn ystod Cyfnod 2 adlewyrchu'r newidiadau i gostau a buddion disgwylidig cyflwyno'r Bil o ganlyniad i'r gwaith modelu wedi'i ddiweddarau. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid gwneud hyn cyn y dyddiad cau ar gyfer cyflwyno gwelliannau yn ystod Cyfnod 3..... Tudalen 13

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y bydd y penderfyniad ynghylch y lefel i osod isafbris uned yn cael effaith ar safonau masnach, ac mae'n argymhell y dylai Llywodraeth Cymru barhau â'i thrafodaethau â chynrychiolwyr safonau masnach i sicrhau bod yr adnoddau a ddyrennir ar gyfer gorfodi'r Bil ar gael i awdurdodau lleol yn y ffordd fwyaf effeithiol..... Tudalen 22

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn negodi gyda Thrysorlys EM ynghylch effaith lleihad posibl mewn refeniw o werthu alcohol. Byddai'n disgwyl i benderfyniad ar yr effaith ar y Fframwaith Cyllidol fod yn barod cyn pleidlais derfynol y Cynulliad ar y Bil yng Ngham 4..... Tudalen 24

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried sut y gellid rhoi ardoll wirfoddol ar fanwerthwyr mawr lle mae cyfran o'r incwm ychwanegol y maent yn ei gael o ganlyniad i gyflwyno isafbris uned yn cael ei gyfeirio i gronfa i'w defnyddio at ddibenion iechyd y cyhoedd. Dylid cyhoeddi'r swm o arian a delir gan bob manwerthwr..... Tudalen 28

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod rheoliadau sy'n ymwneud â gosod lefel yr isafbris uned yn destun gweithdrefn uwchgadarnhaol ynghyd ag asesiad ariannol trylwyr..... Tudalen 32

1. Cefndir a throsolwg

1. Cafodd **Bil Iechyd y Cyhoedd (Isafbris am Alcohol) (Cymru)** y Bil) ei gyflwyno ar 23 Hydref 2017 gan Rebecca Evans AC, fel y Gweinidog dros Wasanaethau Cymdeithasol ac Iechyd y Cyhoedd. Cafodd Vaughan Gething AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol (Ysgrifennydd y Cabinet), ei awdurdodi gan y Prif Weinidog fel yr Aelod newydd sy'n gyfrifol am y Bil, o 9 Tachwedd 2017.
2. Mae'r **Memorandwm Esboniadol** (ME) yn nodi bod y Bil yn darparu am isafbris ar gyfer gwerthu a chyflenwi alcohol yng Nghymru, ac mae'n ei gwneud yn drosedd i alcohol gael ei werthu am lai na'r pris hwnnw.¹
3. Mae'r Bil yn cynnig:
 - Y fformiwla ar gyfer cyfrifo'r isafbris perthnasol ar gyfer alcohol, drwy luosi canran cryfder yr alcohol, ei gyfaint a'r isafbris am uned o alcohol (isafbris uned). Y fformiwla arfaethedig (gweler Adran 1 y Bil) yw'r isafbris uned x cryfder x cyfaint.²
 - Pwerau i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth i bennu'r isafbris uned.³
4. Mae Adrannau 5-7 y Bil yn nodi sut y byddai'r fformiwla yn berthnasol i gynigion arbennig, gan gynnwys trafodion amleitem a lle mae alcohol yn cael ei gyflenwi gyda nwyddau eraill (nad ydynt yn alcohol) neu wasanaethau eraill (nad ydynt yn alcohol) a lle mae rhywfaint o'r alcohol a gyflenwir mewn cynnig arbennig o gryfder gwahanol.
5. Dywed y Memorandwm Esboniadol mai prif nod y Bil yw mynd i'r afael â niwed sy'n gysylltiedig ag alcohol, gan gynnwys derbyniadau i'r ysbyty y gellir eu priodoli i alcohol a marwolaethau sy'n gysylltiedig ag alcohol yng Nghymru, trwy leihau cymeriant alcohol yfwyr niweidiol a pheryglus.⁴
6. Mae hefyd yn nodi bod Llywodraeth Cymru wedi comisiynu Grŵp Ymchwil Alcohol Sheffield ym Mhrifysgol Sheffield i fodelu effaith bosibl amrywiaeth o bolisiau priso alcohol yng Nghymru. Ar 8 Rhagfyr 2014 cyhoeddwyd yr adroddiad

¹ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 4

² Bil Iechyd y Cyhoedd (Isafbris am Alcohol)(Cymru)

³ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 5

⁴ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 14

Model-Based Appraisal of Minimum Unit Pricing for Alcohol in Wales. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn nodi bod y model yn cael ei ddiweddarau gyda'r data diweddaraf ar yfed alcohol a bydd amcangyfrifon diwygiedig o effaith yr amrywiaeth o bolisiau prisio ar gael yn gynnar yn 2018.⁵ Cyhoeddwyd **modelau wedi'u diweddarau**, gyda'r data defnydd alcohol diweddaraf a'r amcangyfrifon diwygiedig o effaith yr amrywiaeth o bolisiau prisio ar 22 Chwefror 2018.

7. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn cynnwys Asesiad Effaith Rheoleiddiol, sy'n cyflwyno amcangyfrif o'r costau a'r buddion sy'n deillio o'r Bil. Defnyddir isafbris o 50c yr uned fel enghraifft yn y Memorandwm Esboniadol a'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

8. Cymerodd y Pwyllgor dystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet ar oblygiadau ariannol y Bil ar **7 Rhagfyr 2017**.

⁵ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 17

2. Gobygiadau ariannol y Bil

9. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn cymharu costau tri opsiwn:

- Opsiwn 1: Gwneud dim;
- Opsiwn 2: Cryfhau'r dull polisi cyfredol;
- Opsiwn 3: Cyflwyno isafbris ar gyfer gwerthu neu gyflenwi alcohol yng Nghymru.⁶

Mae Llywodraeth Cymru'n ffafrio opsiwn 3.⁷

10. Byddai'r opsiwn a ffafrir yn golygu bod Llywodraeth Cymru yn cyflwyno isafbris ac ni fyddai modd gwerthu neu gyflenwi alcohol i berson yng Nghymru am lai na'r pris hwnnw. Ni fyddai hyn yn cynyddu pris pob diod, dim ond y rhai sy'n cael eu gwerthu am lai na'r isafbris perthnasol.⁸

11. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi:

“mae Llywodraeth Cymru yn cydnabod mai'r unig ffordd o wybod effeithiau gwirioneddol gosod isafbris uned yng Nghymru fydd drwy weithredu'r polisi.”⁹

12. Cyfrifir yr amcangyfrif o'r costau a'r buddion y cyfeirir atynt yn y Memorandwm Esboniadol ar sail isafbris o 50c. Mae'r fformiwla ar gyfer cyfrifo'r isafbris gwerthu fel a ganlyn:

Isafbris uned x Cr (canran cryfder yr alcohol) x Cy (cyfaint yr alcohol)

13. Gan ddefnyddio £0.50 am uned o alcohol fel enghraifft (ar gyfer potel o win 0.75 litr sydd â chryfder o 12.5%), cyfrifir isafbris alcohol fel a ganlyn:

$£ 0.50 \times 12.5 \times 0.75 = £ 4.69$ ¹⁰

⁶ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 240

⁷ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 330

⁸ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 271

⁹ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 24

¹⁰ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 273

14. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn datgan y bydd budd net o £880 miliwn dros yr 20 mlynedd ar ôl i'r Bil ddod i rym.¹¹ Mae'n datgan er y bydd costau o £2.3 miliwn (wedi'i gostwng i Werth Presennol Net) i Lywodraeth Cymru a manwerthwyr,¹² bydd y rhain yn cael eu gorbwyso gan fuddion o £882 miliwn (mewn Gwerth Presennol Net). Bydd y buddion yn cynnwys buddion iechyd gwerth £489 miliwn, buddion o £248 miliwn yn sgil gostyngiad mewn troseddau, £131 miliwn o ostyngiad mewn costau gofal iechyd uniongyrchol a buddion o £14 miliwn yn sgil gostyngiad mewn absenoldeb o'r gweithle.¹³ Darparwyd ffigurau diwygiedig o ganlyniad i ddiweddarau'r gwaith modelu, a gyhoeddwyd ym mis Chwefror 2018.

2. 1. Modelu a gynhaliwyd gan Grŵp Ymchwil Alcohol Sheffield ym Mhrifysgol Sheffield

15. Mae effeithiau amcangyfrifedig y cynigion isafbris a nodir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol wedi'u seilio ar **fodel polisi alcohol** 2014 Grŵp Ymchwil Alcohol Sheffield (SARG), a leolir ym Mhrifysgol Sheffield. Roedd hwn yn edrych ar bolisïau isafbris uned yn amrywio o 35c-70c yr uned. Dengys Tabl 8 ar dudalen 116 yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, os oes isafbris o 50c am uned o alcohol, bydd yr effeithiau a amlinellir uchod yn arwain at:

- Dros 20 mlynedd amcangyfrifir y bydd costau gofal iechyd uniongyrchol yn gostwng 4.8% gan arwain at fuddion o £131 miliwn; buddion iechyd o 8.15 miliwn o flynyddoedd bywyd wedi'u haddasu o ran ansawdd (gwerth £60,000 yr un) sy'n arwain at fuddion o £489 miliwn; buddion llai o drosedd o ganlyniad i 3,684 yn llai o droseddau'n cael eu cyflawni bob blwyddyn, sy'n werth £248 miliwn; a 10,000 diwrnod y flwyddyn yn llai o absenoldeb yn y gweithle erbyn blwyddyn 20 sy'n arwain at fuddion o £14 miliwn.
- Cynnydd mewn derbyniadau o £25 miliwn y flwyddyn ar gyfer manwerthwyr allfasnach, a £2 filiwn y flwyddyn ar gyfer manwerthwyr mewnfasnach. Er y bydd pobl yn yfed llai o alcohol, bydd y cynnydd ym mhris cyfartalog pob uned a yfir yn arwain at gynnydd mewn derbyniadau. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi bod ansicrwydd sylweddol ynghylch ymateb manwerthwyr i isafbris uned, gyda'r posibilrwydd o newid prisiau a chynhyrchion.

¹¹ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 309

¹² Y Memorandwm Esboniadol, tudalen 121, Tabl 10

¹³ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 309

- Gostyngiad o 1% yn Refeniw Tollau Alcohol (£ 5.8 miliwn y flwyddyn) oherwydd gostyngiad mewn derbyniadau tollau allfasnach wrth i bobl yfed llai o alcohol. Er bod cynnydd mewn derbyniadau fel yr amlinellir uchod, gan fod llai o unedau alcohol yn cael eu hyfed, bydd hyn yn arwain at ostyngiadau mewn refeniw tollau.

16. Mae'r Memorandwm Esboniadol, dyddiedig Hydref 2017, yn dweud bod y model "ar hyn o bryd yn cael ei ddiweddarau â'r data yfed alcohol diweddaraf. Bydd ffigurau diwygiedig yn dangos effaith yr amrywiaeth o bolisiau prisio ar gael yn gynnar yn 2018".¹⁴ Cyhoeddwyd diweddariad interim i'r modelu ym mis Tachwedd 2017, a oedd yn cynnwys rhai casgliadau gwahanol i'r modelu gwreiddiol:

- Ar gyfer isafbris uned o 50c, y gostyngiad amcangyfrifedig y pen mewn yfed alcohol ar gyfer y boblogaeth gyfan yw 3.6%. Mae hyn yn cyfateb i ostyngiad blynyddol o 22 uned fesul yfwr y flwyddyn - llai nag yn y model gwreiddiol.
- Ar gyfer isafbris o 50c, amcangyfrifir y bydd yfwyr risg uchel yn yfed 6.8% yn llai, yfwyr risg gynyddol yn yfed 3.0% yn llai ac yfwyr cymedrol yn yfed 1.1% yn llai. Mae'r ffigurau ar gyfer yfwyr risg uchel a chymedrol yn is nag yn y model blaenorol, tra bod y rheini ar gyfer yfwyr risg gynyddol yn uwch.
- Ar gyfer yr holl bolisiau sydd wedi'u modelu, amcangyfrifir y bydd gwariant ar draws y boblogaeth gyfan yn cynyddu, er enghraifft, £8.30 (1.4%) fesul yfwr y flwyddyn ar gyfer isafbris uned o 50c ynghyd â newid o -3.6% mewn faint a yfir. Mae newidiadau gwario hefyd yn amrywio ar draws y boblogaeth, a rhagwelir y bydd yfwyr risg uchel yn gwario £48 (1.7%) ychwanegol y flwyddyn tra bod gwariant cymedrol yfwyr yn cynyddu £3 (1.1%) gydag isafbris uned o 50c. Mae'r ffigurau ar gyfer yfwyr risg uchel a chymedrol yn uwch nag yn y model blaenorol, tra bod y rhai ar gyfer yfwyr risg gynyddol yn is.

17. Cyhoeddwyd y gwaith modelu wedi'i ddiweddarau ar 22 Chwefror 2018, a chafodd y Pwyllgor ei weld ar 30 Ionawr 2018. Cyn ei gyhoeddi, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor y byddai'r gwaith modelu wedi'i ddiweddarau yn helpu i lywio ein dull o osod isafbris uned".¹⁵ Mewn ymateb i gwestiynau ynghylch pryd y byddai'n disgwyl darparu Asesiad Effaith Rheoleiddiol

¹⁴ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 17

¹⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 7

wedi'i ddiweddarau i ystyried y gwaith modelu diwygiedig, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“I don't want to try and second-guess when, but I think we'll want to take the opportunity to update the impact assessment during the passage of the Bill, because, by the time people are asked to vote for a final Bill, I want people to be up to date and informed on the Government's thinking.”¹⁶

18. Dangosodd y model wedi'i ddiweddarau rai gwahaniaethau o fodel gwreiddiol 2014, gan gynnwys:

- Mae buddion cymdeithasol cyffredinol wedi gostwng o amcangyfrif o £882 miliwn i £783 miliwn ym model 2018.¹⁷ Mae hyn yn bennaf oherwydd gostyngiadau amcangyfrifedig llai mewn costau gofal iechyd uniongyrchol a chostau sy'n gysylltiedig â throeddu.
- Amcangyfrifir y bydd manwerthwyr yn gweld cynnydd llai mewn elw (£17.8 miliwn)¹⁸ nag y gwelwyd ym model 2014 (£27 miliwn).
- Amcangyfrifir y bydd refeniw blynyddol i'r Trysorlys o dderbyniadau tollau a TAW ar alcohol yng Nghymru yn gostwng 0.4% neu £1.9 miliwn yn dilyn cyflwyno isafbris uned o 50c.¹⁹ Ym model 2014, amcangyfrifwyd y byddai refeniw i'r Trysorlys yn gostwng 1% (sy'n gyfwerth â £5.8 miliwn).

19. Roedd rhai ymatebwyr i ymgynghoriad y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon yn feirniadol o fodel Sheffield, nododd Christopher Snowdon o'r Sefydliad Materion Economaidd:

“What is being proposed is unprecedented and it is impossible to predict how consumers will react to a 50p minimum unit price. The data do not exist for a reliable model to be created. But a lack of evidence does not mean that we should trust anything that calls itself evidence. The SARG reports are based on assumptions that are often dubious and sometimes manifestly incorrect. It brings the policy-

¹⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 12

¹⁷ Gwerthusiad yn seiliedig ar fodel o effaith gymharol polisiau Isafbris Uned a threthu yng Nghymru: Adroddiad terfynol, paragraff M22

¹⁸ Gwerthusiad yn seiliedig ar fodel o effaith gymharol polisiau Isafbris Uned a threthu yng Nghymru: Adroddiad terfynol, Tabl 21

¹⁹ Gwerthusiad yn seiliedig ar fodel o effaith gymharol polisiau Isafbris Uned a threthu yng Nghymru: Adroddiad terfynol, paragraff M16

making process into disrepute when an unrealistic computer model designed by vocal advocates of minimum pricing is treated with the same respect as scientific evidence.”²⁰

20. Esboniodd Ysgrifennydd y Cabinet resymeg Llywodraeth Cymru am ddefnyddio'r gwaith modelu a gynhaliwyd gan Brifysgol Sheffield fel sail ar gyfer amcangyfrif costau a buddion cyflwyno isafbris uned:

“the University of Sheffield have the greatest relevant expertise in modelling this type of work and that’s why the Scottish Government chose them. Also, given the work they’ve done in Scotland, it seemed the sensible thing for us to do.”²¹

21. Ychwanegodd:

“when you look at the reports that Sheffield have done, they go through in some detail, actually, how they’ve arrived at their assumptions and the model that they’re providing.”²²

22. Rhoddodd Ysgrifennydd y Cabinet fanylion yr adolygiad cymheiriaid a gynhaliwyd ar Fodel Polisi Alcohol Sheffield yn ei lythyr dyddiedig 21 Rhagfyr i'r Pwyllgor.²³

Barn y Pwyllgor

23. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod cyflwyno isafbris uned ar gyfer alcohol yn gysyniad newydd, ac o ganlyniad nid oes cynsail ar hyn o bryd o fannau arall a allai roi arwydd pendant o gost a buddion menter bolisi o'r fath. Mae'r Pwyllgor yn deall pam mae'r amcangyfrifon yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn seiliedig ar waith modelu, ond mae dibynnu ar ragdybiaethau yn hytrach na thystiolaeth ystadegol yn ei gwneud hi'n anodd ystyried effaith ariannol y Bil. Nid oes sicrwydd y bydd defnyddwyr yn ymateb i gyflwyno isafbris uned yn y ffordd a nodir yn y model, felly nid oes sicrwydd y bydd costau a buddion y polisi yn cyfateb i'r costau a amcangyfrifir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol.

²⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, **MPA 10, Sefydliad Materion Economaidd**

²¹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 15

²² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 18

²³ **Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Pwyllgor Cyllid, 21 Rhagfyr 2017**

24. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod y costau a'r buddion a amcangyfrifir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn seiliedig ar fodel a gyhoeddwyd yn 2014 gan Brifysgol Sheffield a bod y gwaith modelu wedi'i ddiweddarau, a gyhoeddwyd yn dilyn cyflwyno'r Bil, wedi nodi amrywiadau i'r ffigurau yn y model gwreiddiol. Nid yw'n ddefnyddiol bod y Pwyllgor wedi gorfod defnyddio model anghyfredol fel sail i'w waith craffu ar gynigion deddfwriaethol.

25. Roedd casgliadau'r gwaith modelu wedi'i ddiweddarau a gyhoeddwyd hanner ffordd drwy'r cyfnod craffu yn dangos rhai amrywiadau o ran effaith cyflwyno isafbris uned ers y gwaith modelu gwreiddiol, ac er mai mân-newidiadau oedd y rhain yn bennaf, roedd yn dangos pwysigrwydd cael y wybodaeth ddiweddaraf sydd ar gael. Mae'r Pwyllgor yn deall y rhesymeg dros amseriad cyflwyno'r Bil fel bod modd cwblhau gwaith craffu Cyfnod 1 cyn 1 Ebrill 2018, pan fydd y setliad datganoli'n newid o ganlyniad i Ddeddf Cymru 2017.

26. Mae'r Pwyllgor yn gwerthfawrogi bod y gwaith modelu wedi'i ddiweddarau yn fwy cywir o ran anghenion Cymru, felly roedd hi'n bwysig bod y wybodaeth hon ar gael. Fodd bynnag, nid oedd yn ddefnyddiol na chafodd y Pwyllgor gyfle i ystyried y gwaith modelu wedi'i ddiweddarau terfynol yn fanwl iawn gan nad oedd hwn ar gael i'r cyhoedd tan wythnos cyn y dyddiad cau ar gyfer cyflwyno adroddiad y Pwyllgor ar y Bil. Er ei fod yn cydnabod bod swyddogion Llywodraeth Cymru ar gael i roi gwybodaeth i'r Aelodau ar y gwaith modelu wedi'i ddiweddarau, nid yw'n ddefnyddiol nad oedd yr adroddiad hanfodol hwn ar gael tan yn hwyr iawn yng ngwaith craffu'r Pwyllgor. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylai Llywodraeth Cymru fod wedi ymestyn ymhellach y dyddiad cau ar gyfer cyflwyno adroddiad Cyfnod 1 fel bod modd cael tystiolaeth gan Ysgrifennydd y Cabinet ar oblygiadau'r gwaith modelu wedi'i ddiweddarau ar gostau a buddion amcangyfrifedig y Bil.

27. Er i'r gwaith modelu wedi'i ddiweddarau gael ei gyhoeddi cyn diwedd cyfnod craffu Cyfnod 1, nid yw'r Memorandwm Esboniadol sy'n nodi costau a buddion cyflwyno isafbris uned wedi cael ei ddiwygio i adlewyrchu'r wybodaeth ddiweddaraf.

Argymhelliad 1. Mae'r Pwyllgor yn disgwyl i'r Memorandwm Esboniadol diwygiedig a gyhoeddir ar ôl i'r Bil gael ei ddiwygio yn ystod Cyfnod 2 adlewyrchu'r newidiadau i gostau a buddion disgwylidig cyflwyno'r Bil o ganlyniad i'r gwaith modelu wedi'i ddiweddarau. Mae'r Pwyllgor yn argymhell y dylid gwneud hyn cyn y dyddiad cau ar gyfer cyflwyno gwelliannau yn ystod Cyfnod 3.

2. 2. Effaith ariannol ar grwpiau penodol megis pobl ar incwm isel ac yfwyr trwm

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

“Bydd effaith uniongyrchol ar ddefnyddwyr sydd ar hyn o bryd yn prynu alcohol am bris llai na'r isafbris uned cymwys.”²⁴

Effaith ariannol y Bil ar yfwyr peryglus a niweidiol

29. Mae model Sheffield yn amcangyfrif fel a ganlyn:

“bydd y costau'n bennaf ar yfwyr peryglus a niweidiol sy'n tueddu i ffafrio alcohol rhatach yr effeithir arno fwyaf gan isafbris uned.”²⁵

30. Felly mae'r Memorandwm Esboniadol yn amcangyfrif y gost ychwanegol i ddefnyddwyr fel hyn:

“Bydd yfwr niweidiol neu beryglus yn gwario tua £32 yn fwy bob blwyddyn, a'r effaith fwyaf fydd y gostyngiad a ragwelir yn faint o alcohol a gaiff ei yfed. I'r gwrthwyneb, bydd yfwyr cymedrol yn gwario £2.37 yn fwy bob blwyddyn ar gyfartaledd.”²⁶

31. Awgrymodd y gwaith modelu wedi'i ddiweddarau y byddai isafbris uned yn golygu bod pob grŵp yn gwario mwy ar alcohol, gyda chynnydd o £3 yng ngwariant yfwyr cymedrol, £18 ar gyfer yfwyr peryglus a chynnydd o £48 ar gyfer yfwyr niweidiol.²⁷

32. Daeth model Sheffield i'r casgliad bod disgwyl i yfwyr risg uchel leihau faint o alcohol a yfant fwy nag yfwyr risg gynyddol neu gymedrol.²⁸

33. Roedd adroddiad a gyhoeddwyd gan Sefydliad Adam Smith yn 2012 yn feirniadol o gasgliadau model Sheffield, gan nodi:

“Amongst the problems with the Sheffield model is its false assumption that heavy drinkers are more likely to reduce their consumption of alcohol as a result of a price rise.”²⁹

²⁴ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 275

²⁵ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 275

²⁶ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 275

²⁷ Gwerthusiad yn seiliedig ar fodel o effaith gymharol polisiau Isafbris Uned a threthu yng Nghymru: Adroddiad terfynol, Tabl 19

²⁸ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 19

34. Roedd yr ymateb i'r ymgynghoriad a ddarparwyd gan y Sefydliad Astudiaethau Cyllid hefyd yn cyflwyno golwg gyferbyniol i gasgliad model Sheffield y byddai'r cynnydd mewn prisiau yn lleihau'r defnydd o alcohol ymhlith yfwyr trwm:

“although the heaviest-drinking households are more willing to switch away from a given product in response to an increase in its price, they are much more likely to switch to another alcohol product, rather than to choose not to buy alcohol at all.”³⁰

35. Yn ei ymateb i'r ymgynghoriad, tynnodd Conffederasiwn GIG Cymru sylw at yr angen i gael triniaethau a gwasanaethau cymorth priodol ar waith pe bai'r Bil yn arwain at yfwyr dibynnol yn yfed llai o alcohol, gan ddweud:

“It is possible that NHS costs could increase in the short term, as additional services for alcoholics who wish to quit may be required.”³¹

36. Nododd Coleg Brenhinol y Seiciatryddion hefyd y gallai nifer yr atgyfeiriadau i Dimau Iechyd Meddwl Cymunedol yn ogystal â Thimau Cyffuriau ac Alcohol Cymunedol godi yn y lle cyntaf o ganlyniad i'r Bil, gan ddatgan:

“We would need to ensure that CMHTs and CDATs could cope with a possible increase in patients seeking help.”³²

37. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn cydnabod canfyddiadau astudiaeth o safbwynt yfwyr trwm ar isafbris uned yn yr Alban, a nododd:

“Mae'r isafbris uned yn debygol o effeithio ar yfwyr dibynnol ac mae'n bosibl na fydd rhai ohonynt yn gallu gostwng eu lefelau yfed alcohol. Efallai y bydd yn rhaid i eraill ostwng eu lefelau yfed yn sylweddol o fewn amser byr yn dilyn cyflwyno isafbris uned, a allai arwain at bwysau cynyddol ar wasanaethau cymorth perthnasol, i gychwyn o leiaf.

Ar ben hynny, ni fydd aelwydydd sydd ar incwm isel sy'n yfed alcohol rhad yn gallu dewis cynhyrchion eraill (rhatach). Mae Snowdon (2014)

²⁹ Sefydliad Adam Smith, The minimal evidence for minimal pricing

³⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig, Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, **MPA 34. Y Sefydliad Astudiaethau Cyllid**

³¹ Tystiolaeth ysgrifenedig, Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, **MPA 04. Conffederasiwn GIG Cymru**

³² Tystiolaeth ysgrifenedig, Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, **MPA 06. Coleg Brenhinol y Seiciatryddion**

ac O'May et al.(2016) wedi nodi y gallai hyn arwain at nwyddau'n cael eu heilyddio, er enghraifft alcohol neu gyffuriau anghyfreithlon yn cael eu prynu sy'n arwain at beryglon iechyd cysylltiedig."³³

38. Mewn perthynas ag effaith amnewid posibl, daeth y Memorandwm Esboniadol i'r casgliad:

"Nid yw Llywodraeth Cymru o'r farn bod y cynnydd mewn pris sy'n gysylltiedig ag isafbris uned yn debygol o fod yn ddigon i gymell y mathau hyn o weithgareddau, nad ydynt yn broblem sylweddol ar hyn o bryd yng Nghymru. Felly, ystyrir bod y risg o hyn yn digwydd yn isel, ond bydd yn parhau i gael ei hadolygu."³⁴

39. Cydnabu Ysgrifennydd y Cabinet feirniadaeth Sefydliad Adam Smith o fodel Sheffield, ond cyfeiriodd at yr anghysondeb rhwng rhai o'r termau a ddefnyddir:

"When the Adam Smith Institute talk about 'heavy drinkers', Sheffield talk about 'hazardous and harmful drinkers', and I think the Adam Smith Institute, with respect, are really talking about dependent drinkers, and there's a big difference between people who are doing harm and those who are actually dependent on alcohol as well."³⁵

40. Aeth ymlaen i ddweud ei fod yn derbyn bod cynyddu pris alcohol yn annhebygol o newid ymddygiad yfwyr dibynnol:

"I don't think this measure is really going to significantly address dependent drinkers because people who are generally addicted to alcohol, I don't think, are the most likely category of drinkers to have their behaviour changed, but there are other people who aren't dependent on and addicted to alcohol who are still acquiring significant harm, and it's that group of people that we think this measure is most effective at targeting."³⁶

41. Mewn ymateb i'r awgrym y gallai cyflwyno isafbris uned arwain at gynnydd yn y bobl sy'n defnyddio gwasanaeth cymorth wrth iddynt ddechrau yfed llai o alcohol, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet yn ei lythyr dyddiedig 14 Tachwedd:

³³ Y Memorandwm Esboniadol, paragraffau 227 a 228

³⁴ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 229

³⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 55

³⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 57

“nad ydym yn disgwyl y bydd niferoedd mawr o bobl yn defnyddio gwasanaethau yn sgil symptomau diddyfnu’n gysylltiedig ag alcohol. Ar gyfer yfwyr niweidiol, amcangyfrifir y bydd isafbris uned o 50c yn gostwng lefelau yfed alcohol cymedrig wythnosol 7.2% - neu amcangyfrif o 5.6 uned yr wythnos. Mae’n annhebygol y byddai’r math hwn o ostyngiad yn arwain at nifer sylweddol o bobl y byddai angen triniaeth arnynt ar gyfer symptomau diddyfnu.”³⁷

42. Aeth Ysgrifennydd y Cabinet ymlaen i nodi:

“os byddwn yn gweld cynnydd yn nifer y bobl sy’n defnyddio gwasanaethau camddefnyddio sylweddau wrth iddynt ostwng eu lefelau yfed, byddwn hefyd yn disgwyl gweld lleihad yn nifer y marwolaethau sy’n gysylltiedig ag alcohol. Mae hyn yn rhywbeth yr ydym yn bwriadu ei fonitro’n fanwl.

Mae hefyd yn bwysig cydnabod na fwriadwyd neu na ddisgwylir i isafbris uned weithio ar ei ben ei hun. Byddwn yn gweithio gyda rhanddeiliaid perthnasol i gyfeirio pobl at wasanaethau perthnasol cyn gweithredu’r isafbris uned.”³⁸

Effaith ariannol ar bobl ag incwm isel

43. Mae’r Memorandwm Esboniadol yn nodi sut y byddai’n disgwyl i gyflwyno isafbris uned effeithio ar bobl ag incwm isel:

“Roedd dadansoddiad 2014 gan Brifysgol Sheffield ar effaith isafbris uned yn edrych yn benodol ar yr effeithiau ar aelwydydd sy’n byw mewn tlodi. Mae aelwydydd sy’n byw mewn tlodi yn fwy tebygol o fod yn ymwrthodwyr neu’n yfwyr sy’n yfed ar lefel is. O ganlyniad i hynny, mae cyflwyno isafbris am alcohol yn annhebygol o effeithio’n anghymesur ar eu gwariant ar alcohol. Ni thybir y bydd y polisi ychwaith yn rhoi gormod o faich ar yfwyr cymedrol mewn tlodi. Yn ôl model Sheffield, cynnydd mewn gwariant o £2 y flwyddyn yw’r effaith ar y grŵp hwn, yn ogystal â gostyngiad mewn lefelau yfed o 10 uned y flwyddyn.

³⁷ **Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, 14 Tachwedd 2017**

³⁸ **Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, 14 Tachwedd 2017**

Ar yr un pryd, mae'n bwysig cydnabod bod yfwyr niweidiol sy'n byw mewn tlodi yn dueddol o brynu mwy o alcohol am bris llai na'r isafbris uned na grwpiau eraill. Fodd bynnag, er bod y costau'n uwch i'r rheini mewn tlodi sy'n yfwyr niweidiol, mae effaith yr isafbris uned ar lefelau yfed hefyd yn uwch, ac felly mae'r fantais yn sylweddol."³⁹

44. Yn ei ymateb i ymgynghoriad y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, cyfeiriodd Asda at y posibilrwydd i bobl ar gyllideb dynn gael eu heffeithio gan gyflwyno isafbris uned:

"Minimum pricing also fails to target irresponsible drinking: when calculating the elasticity of alcohol products, the Sheffield model's analysis shows that, overall, heavier drinkers are least responsive to price changes. Responsible drinkers on a budget will be hit harder than irresponsible drinkers with higher incomes."⁴⁰

45. Yn ei lythyr dyddiedig 14 Tachwedd i'r Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, pwysleisiodd Ysgrifennydd y Cabinet unwaith eto fod pobl sy'n byw mewn tlodi yn anghymesur o debygol o beidio ag yfed alcohol, ac yfed llai na'r rhai uwchben y llinell dlodi. Nododd hefyd:

"Amcangyfrifodd Prifysgol Sheffield yn flaenorol y byddai'r isafbris uned o 50c yn arwain at y gostyngiadau mwyaf mewn marwolaethau a dderbyniadau i'r ysbyty fesul 100,000 o yfwyr ar gyfer y rhai sy'n byw mewn tlodi yn hytrach na'r rhai nad ydynt yn byw mewn tlodi: pump yn llai o farwolaethau a 120 yn llai o dderbyniadau i'r ysbyty fesul 100,000 o yfwyr ar gyfer y rhai sy'n byw mewn tlodi, o'i gymharu â dwy yn llai o farwolaethau a 50 yn llai o dderbyniadau i'r ysbyty fesul 100,000 o yfwyr ymysg y rhai nad ydynt yn byw mewn tlodi.

Rydym yn deall ac wedi nodi'r pryderon a godwyd gan rai ynghylch yr effeithiau andwyol posibl, a allai godi o ganlyniad i'r cynigion a nodir yn y Bil. Er enghraifft, mynegwyd pryderon na fydd aelwydydd incwm isel sy'n yfed alcohol rhad yn gallu ymaddasu'n ariannol ac y gallai cyllidebau aelwydydd gael eu heffeithio os bydd yfwyr niweidiol a

³⁹ Y Memorandwm Esboniadol, paragraffau 208 a 209

⁴⁰ Tystiolaeth ysgrifenedig, Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, **MPA 48. Asda**

pheryglus yn parhau i yfed alcohol ar yr un lefel â chyn i'r isafbris uned gael ei gyflwyno.”⁴¹

46. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor fod y modelu a wnaed gan Brifysgol Sheffield yn cydnabod y byddai effaith wahaniaethol ar grwpiau economaidd-gymdeithasol is ar brisiau ac ar wariant, ond aeth ymlaen i ddweud bod modd sicrhau mantais iechyd anghymesur hefyd.⁴² Cydnabu Ysgrifennydd y Cabinet y byddai pobl yn gwneud dewisiadau gwahanol wrth wynebu talu mwy am alcohol:

“There’s a recognition in the modelling done that people would make different choices, and we actually think that most people will make a choice not to consume as much alcohol. But I could not look anyone in the eye and say that no drinker will make a choice where they actually compromise on other areas of spending to continue drinking alcohol.”⁴³

47. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor fod ei hyder y byddai cyflwyno mesur ariannol yn newid ymddygiad pobl yn deillio o gydnabyddiaeth bod pobl yn sensitif i brisiau, a’u bod yn newid ymddygiad pobl.⁴⁴

48. Mewn ymateb i gwestiynau ynghylch a oedd unrhyw dystiolaeth ystadegol i gefnogi casgliad modelu Sheffield y byddai cyflwyno isafbris uned yn arwain at ostyngiad yn y defnydd o alcohol, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“It’s modelled evidence. It’s a model and it’s based on a series of assumptions, but, then, if you’re only looking for statistical evidence on the impact of a measure like this, it hasn’t happened anywhere yet. And so we’re at the novel end of policy and legislation, and that’s accepted. In the Government’s case, we don’t say there is hard statistical evidence of a comparable system and we can look at that and the choices that people will make. But, again, that’s why you have assumptions and that’s why you have modelled evidence. And we do know, for example, that people do make different choices, depending on income groups, about the price of goods and services. So, I think there’s a reasonable basis to do so, but I couldn’t tell you that we have statistical evidence on this measure, for this income group, in real time,

[Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, 14 Tachwedd 2017](#)

⁴² Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 64

⁴³ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 73

⁴⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 76

because it's a novel policy. We will, though, as I say, have real-time evidence from spring onwards about the position in Scotland."⁴⁵

Barn y Pwyllgor

49. Mae'r Pwyllgor yn ymwybodol bod yr holl amcangyfrifon yn y Memorandwm Esboniadol yn seiliedig ar waith modelu, ac nad oes unrhyw dystiolaeth ystadegol y bydd cyflwyno isafbris uned yn arwain at ostyngiad yn y defnydd o alcohol. Er bod Ysgrifennydd y Cabinet yn honni bod y Bil wedi'i dargedu at leihau faint o alcohol maen yfwyr 'niweidiol' a 'peryglus' yn ei yfed, bydd effaith ariannol ar y grwpiau hynny, ac yn arbennig ar yfwyr dibynnol. Nid oes dystiolaeth gadarn na fyddai'r grwpiau hynny yn blaenoriaethu gwario ar alcohol ar draul costau eraill megis rhent neu fwyd, a gallai hynny yn ei dro arwain at broblemau cymdeithasol megis digartrefedd neu ddiffyg maeth. Felly, mae'r Pwyllgor yn pryderu y gallai hyn gael effaith negyddol ar wariant cyhoeddus, oherwydd os nad yw pobl yn yfed llai o alcohol, ni welir y buddion iechyd amcangyfrifedig.

2. 3. Effaith ariannol ar lywodraeth leol

Costau gorfodi

50. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn amlinellu amcangyfrifon o'r hyn y bydd hi'n ei gostio i awdurdodau lleol weithredu'r darpariaethau yn y Bil, ac mae'n rhagweld y bydd arolygiadau o gydymffurfiaeth â'r isafbris yn dod yn rhan o'r drefn arolygu bresennol ar gyfer manau sy'n gwerthu alcohol. Mae'n cyfeirio at ymchwil a wnaed yn 2015 a oedd yn amcangyfrif bod ymweliad arolygu gan swyddog iechyd yr amgylchedd neu swyddog trwyddedu yn costio oddeutu £125, ac mae'n dweud y gallai fod cost ychwanegol i awdurdodau lleol hefyd oherwydd yr angen am wiriadau hirach neu amlach, yn enwedig yn ystod dyddiau cynnar y ddeddfwriaeth. Mae hefyd yn dweud y gallai fod rhai costau gweinyddol ychwanegol yn gysylltiedig â chyhoeddi hysbysiadau cosb benodedig am beidio â chydymffurfio ag isafbris, ond mae'n ychwanegu y bydd hyn yn cael ei wrthbwysu i ryw raddau ar gyfer awdurdodau lleol a fydd yn cadw'r hysbysiadau cosb benodedig sy'n cael eu talu. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi nad yw'r costau cydymffurfio hyn yn hysbys.⁴⁶

51. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn mynd ymlaen i ddweud:

⁴⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 79

⁴⁶ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 296

“Mae trafodaethau’n mynd rhagddynt gydag awdurdodau lleol a Phenaethiaid Safonau Masnach Cymru am ariannu gweithgarwch arolygu ychwanegol o bosibl, yn arbennig yn ystod y flwyddyn gyntaf ar ôl i’r ddeddfwriaeth ddod i rym. Nid yw’r costau sy’n gysylltiedig â’r gweithgarwch hwn wedi’u cadarnhau eto, ond mae trafodaethau cynnar yn awgrymu y bydd angen i Lywodraeth Cymru ddyrannu £150,000 er mwyn talu am y gweithgarwch arolygu ychwanegol yn y flwyddyn weithredu gyntaf - £100,000 yn yr ail flwyddyn a £50,000 yn y drydedd.”⁴⁷

52. O ran costau erlyn, mae’r Memorandwm Esboniadol yn nodi y bydd awdurdodau lleol yn wynebu costau gweinyddol a chyfreithiol a bod modd adennill costau cyfreithiol dod â’r erlyniad gan y rhai sy’n cael eu herlyn os yw’r achos yn llwyddiannus yn y rhan fwyaf o achosion. Mae’n disgwyl y bydd costau cyffredinol gorfodi isafbris yn isel, ond nid yw’r costau hyn yn hysbys.⁴⁸

53. Dywedodd Cadeirydd Penaethiaid Safonau Masnach Cymru wrth y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon:

“Initially, when we looked at the number of premises that we would need to get round in Wales, that did seem like a reasonable option. Having reviewed that, I think it may be difficult to get round all of those premises with that budget, but, if it would be possible to use the budget, which I understand was proposed to be over three years—if that could be more sort of front-weighted so we could get round more in the first year and less in the second and third, then that would help us make sure that we had complete coverage of the premises that we believe to be of highest risk of non-compliance in the early period.”⁴⁹

54. Yn ei lythyr dyddiedig 21 Rhagfyr, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“Mae trafodaethau rhwng swyddogion a Safonau Masnach yn parhau ar hyn o bryd ynglŷn â’r proffil gwariant mwyaf priodol o fewn y dyraniad tair blynedd (2019-2022) o £300,000.”⁵⁰

⁴⁷ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 297

⁴⁸ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 24

⁴⁹ **Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, Cofnod y Trafodion, 23 Tachwedd 2017, paragraff 232**

⁵⁰ **Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Pwyllgor Cyllid, 21 Rhagfyr 2017**

Barn y Pwyllgor

55. Mae'r Pwyllgor yn nodi y bydd y Bil yn gosod cyfrifoldebau newydd ar awdurdodau lleol, ac mae o'r farn y bydd yn hanfodol sicrhau bod cyllid digonol ar gael i'w galluogi i gyflawni'r llwyth gwaith ychwanegol. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r sylwadau a wnaed gan gynrychiolwyr safonau masnach mewn perthynas â dyrannu mwy o'r arian yn gynharach yn y broses, ac mae'n croesawu'r drafodaeth rhwng Llywodraeth Cymru a safonau masnach. Mae'r Pwyllgor o'r farn y bydd hi'n bwysig bod safonau masnach yn gallu defnyddio'r adnoddau sydd ar gael iddynt yn y modd mwyaf effeithiol.

56. Mae'r Pwyllgor yn nodi bod Ysgrifennydd y Cabinet wedi ymrwmo i ddarparu rhagor o fanylion ynghylch sut y caiff yr arian ei rannu o fewn y dyraniad cyffredinol o £300,000 ar ôl iddo gael ei gytuno'n ffurfiol.

57. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y bydd y gost i lywodraeth leol yn gymesur â'r lefel y gosodir yr isafbris uned.

Argymhelliad 2. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y bydd y penderfyniad ynghylch y lefel i osod isafbris uned yn cael effaith ar safonau masnach, ac mae'n argymhell y dylai Llywodraeth Cymru barhau â'i thrafodaethau â chynrychiolwyr safonau masnach i sicrhau bod yr adnoddau a ddyrennir ar gyfer gorfodi'r Bil ar gael i awdurdodau lleol yn y ffordd fwyaf effeithiol.

2. 4. Effaith ariannol y Bil ar Lywodraethau Cymru a'r DU

58. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn darparu costau amcangyfrifedig i Lywodraeth Cymru ar gyfer gweithredu'r darpariaethau yn y Bil am bum mlynedd, gan gynnwys costau ar gyfer darparu arweiniad, cyfathrebu, hyfforddiant i staff awdurdodau lleol a gwerthuso ac adolygu'r ddeddfwriaeth. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y dylid gostwng y costau dros gyfnod o 20 mlynedd i fod yn gyson â'r buddion. Mae'n nodi y byddai hyn yn cyfateb i gyfanswm o £428,000 mewn costau i Lywodraeth Cymru.⁵¹ Mae tabl naw yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol hefyd yn tynnu sylw at y posibilrwydd o hyd at £300,000 o gostau ychwanegol yn ystod y tair blynedd gyntaf ar gyfer ariannu gwaith arolygu a gorfodi.

59. Mae'r costau a amcangyfrifir yn cynnwys £100,000 at ddibenion cyfathrebu. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y bydd hyn yn cynnwys £80,000 ar gyfer rhoi cyhoeddusrwydd i'r newid i fusnesau trwy gyfrwng post uniongyrchol,

⁵¹ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 323

gwefannau, cyfryngau cymdeithasol a chyhoeddiadau masnach ac £20,000 ar gyfer ymgyrch i godi ymwybyddiaeth y cyhoedd.⁵² Yn ei lythyr dyddiedig 21 Rhagfyr, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet fod Llywodraeth Cymru yn cydnabod pwysigrwydd buddsoddi mewn cyfathrebu i godi ymwybyddiaeth o ofynion y ddeddfwriaeth.⁵³

60. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn nodi y bydd refeniw Llywodraeth y DU o dollau alcohol yn gostwng £5.8 miliwn y flwyddyn o ganlyniad i'r gostyngiad amcangyfrifedig mewn faint o alcohol sy'n cael ei yfed. Roedd y gwaith modelu wedi'i ddiweddarau yn darparu'r amcangyfrif diwygiedig o ostyngiad o £1.9 miliwn mewn refeniw.⁵⁴ Mae'r **Fframwaith Cyllidol** a gytunwyd rhwng Llywodraethau Cymru a'r DU ym mis Rhagfyr 2016 yn trafod effeithiau 'goferu' o benderfyniadau polisi, a all ddigwydd lle mae penderfyniad gan un llywodraeth yn cael effaith ar dreth neu wariant llywodraeth arall.

61. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet yn ei lythyr dyddiedig 21 Rhagfyr bod swyddog Llywodraeth y Cynulliad wedi cyfarfod â swyddogion y Swyddfa Gartref ac:

“Mae trafodaethau'n parhau ynghylch unrhyw effeithiau ar y fframwaith cyllidol.”⁵⁵

Barn y Pwyllgor

62. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r costau a amcangyfrifir ar gyfer Llywodraeth Cymru ac yn cytuno y bydd ymgyrchoedd cyfathrebu yn hanfodol i godi ymwybyddiaeth ymysg busnesau a'r cyhoedd.

63. Mae'r Pwyllgor yn pryderu bod y Memorandwm Esboniadol yn nodi gostyngiad amcangyfrifedig mewn refeniw o dollau alcohol, ond ymddengys nad yw effaith hyn ar Floc Cymru wedi cael ei hystyried yng ngoleuni'r Fframwaith Cyllidol. Er ei fod yn sylweddoli mai swyddogion y Swyddfa Gartref fyddai'r prif gyswllt ar bolisi alcohol, byddai wedi disgwyl y byddai swyddogion Llywodraeth Cymru wedi trafod effaith gostyngiad posibl mewn tollau alcohol gyda Thrysorlys EM a chanlyniadau hyn ar gyfer cyllid.

⁵² Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 323

⁵³ **Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Pwyllgor Cyllid, 21 Rhagfyr 2017**

⁵⁴ Gwerthusiad yn seiliedig ar fodel o effaith gymharol polisiâu Isafbris Uned a threthu yng Nghymru: Adroddiad terfynol, Tabl 21

⁵⁵ **Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Pwyllgor Cyllid, 21 Rhagfyr 2017**

Argymhelliad 3. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn negodi gyda Thrysorlys EM ynghylch effaith lleihad posibl mewn refeniw o werthu alcohol. Byddai'n disgwyl i benderfyniad ar yr effaith ar y Fframwaith Cyllidol fod yn barod cyn pleidlais derfynol y Cynulliad ar y Bil yng Ngham 4.

2. 5. Effaith ariannol y Bil ar fanwerthwyr

Amcangyfrif o gostau a buddion ychwanegol i'r sector manwerthu alcohol

64. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn amcangyfrif y byddai isafbris uned o 50c yn arwain at dderbyniadau ychwanegol gwerth £27 miliwn y flwyddyn i fanwerthwyr, yn cynnwys cynnydd mewn derbyniadau o £25 miliwn ar gyfer manwerthwyr allfasnach, a £2 filiwn ar gyfer manwerthwyr mewnfasnach. Yn y model wedi'i ddiweddarau, diwygiwyd y ffigurau hyn i amcangyfrif buddion o £16.8 miliwn ar gyfer manwerthwyr allfasnach ac £1 miliwn ar gyfer manwerthwyr mewnfasnach.⁵⁶ Er y bydd defnydd yn gostwng, bydd y cynnydd ym mhris cyfartalog pob uned a yfir yn arwain at gynnydd mewn derbyniadau. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi bod cryn ansicrwydd ynghylch ymateb manwerthwyr i isafbris uned, gyda'r posibilrwydd o newidiadau i brisiau a chynhyrchion.⁵⁷

65. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn amcangyfrif costau ychwanegol o £1.822 miliwn i fanwerthwyr dros gyfnod o 20 mlynedd. Mae'r costau hyn yn cynnwys costau staff ychwanegol i weithredu'r newid sy'n dod i £455,700 yn y flwyddyn gyntaf ar ôl y ddeddfwriaeth, costau o £300,700 i staff ymglyfarwyddo â'r ddeddfwriaeth yn y flwyddyn gyntaf ar ôl i'r Bil ddod i rym, a chostau parhaus o £75,000 at y diben hwn.

66. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y gall busnesau llai wynebu costau gweithredu uwch, yn enwedig y rheini heb gymorth prif swyddfa, ond mae'n mynd ymlaen i ddweud y gallai'r gost hon gael ei gwrthbwysu gan gynnydd mewn refeniw a gallu gwell i gystadlu yn erbyn manwerthwyr mwy o ran cost. Mae'n nodi er bod amcangyfrif o'r gost gweithredu wedi'i gynnwys, nid yw costau penodol neu gynnydd mewn refeniw yn hysbys.⁵⁸

⁵⁶ Gwerthusiad yn seiliedig ar fodel o effaith gymharol polisiau Isafbris Uned a threthu yng Nghymru: Adroddiad terfynol, Tabl 21

⁵⁷ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 321

⁵⁸ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 290

67. Nododd tystiolaeth a ddarparwyd gan Asda fod disgwyl costau uwch i fanwerthwyr nag yr amcangyfrifir yn y Memorandwm Esboniadol, gan gynnwys costau gweithredu a chynnydd mewn achosion o ddwyn:

“A large proportion of in-store theft already occurs in our beers, wines and spirits aisle, with a particular concentration on spirits, and we expect this to increase should prices rise with the introduction of minimum pricing.

In addition to the likelihood of increased thefts and the impact of cross-border sales, there are significant costs for businesses in Wales – large and small – associated with the implementation of complex new systems to handle minimum pricing. As an indication of the scale of these costs, preparing our pricing systems for the implementation of minimum pricing in Scotland cost Asda more than £1million and took approximately three years.”⁵⁹

68. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon ei fod yn credu bod y costau gweithredu amcangyfrifedig yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn gadarn a rhesymol. Aeth ymlaen i ddweud:

“I would suggest that we should take with a pinch of salt a large retailer like Asda or others who are suggesting there’ll be an enormous cost to changing the price of a range of products. Asda themselves change prices on a regular basis—you see a difference between, say, roll back, price cut. It’s not difficult for them to do that in individual stores or across the country. Every time there is a budget and whoever is the Government of the day changes taxation on products, by the next day they’re able to manage that and to deal with it.”⁶⁰

Dulliau posibl o sicrhau bod y sector cyhoeddus yn gallu rhannu’r refeniw ychwanegol a gynhrychir gan fanwerthwyr

69. Mae’r Memorandwm Esboniadol yn nodi bod y Sefydliad Astudiaethau Cyllid wedi bod yn feirniadol o’r ffaith bod isafbris uned yn arwain at gynydd mewn refeniw sy’n cael ei gadw gan y diwydiant, yn hytrach na refeniw treth sy’n mynd i’r llywodraeth.

⁵⁹ Tystiolaeth ysgrifenedig, Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, **MPA 48, Asda**

⁶⁰ Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, **Cofnod y Trafodion, 11 Ionawr 2018, paragraff 139**

70. Galwodd tystiolaeth Coleg Brenhinol y Seiciatryddion ar i'r Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon ar Lywodraeth Cymru edrych ar weithio gyda manwerthwyr a chynhyrchwyr alcohol i neilltuo cyfran o enillion refeniw disgwylidig manwerthwyr ar gyfer gwasanaethau triniaeth alcohol. Nodwyd bod y gwasanaethau hyn dan bwysau ariannol, ac yn debygol o brofi cynnydd mewn atgyfeiriadau o ganlyniad i'r ddeddfwriaeth.⁶¹

71. Mae'r Pwyllgor yn ymwybodol o'r fenter ddiweddar gan Lywodraeth yr Alban o gyflwyno Public Health Supplement, a godwyd ar ardrethi busnes manwerthwyr mawr a oedd yn gwerthu sigarêts ac alcohol. Mesur dros dro oedd hwn a gododd tua £95 miliwn rhwng 2012-13 a 2014-15. Dyrannwyd y cyllid ychwanegol i wariant ataliol. O dan y mesur hwn, roedd manwerthwyr â gwerth ardrethi o £300,000 yn talu tâl atodol o 9.3 ceiniog yn y bunt yn 2012-13, a 13 ceiniog yn y bunt yn 2013-14 a 2014-15.⁶²

72. Mae'r Pwyllgor hefyd yn ymwybodol o ymgynghoriad blaenorol Llywodraeth yr Alban⁶³ ar ardoll cyfrifoldeb cymdeithasol posibl a fyddai'n berthnasol i fanwerthwyr trwyddedig. Byddai hyn wedi cyfrannu at gostau awdurdodau lleol wrth iddynt fynd i'r afael â'u hamcanion trwyddedu.

73. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor mai'r her o ran cyflwyno ardoll wirfoddol oedd nad oedd yn hollol hyderus y byddai manwerthwyr yn ildio'n wirfoddol ran o'r elw ychwanegol y gallent ddisgwyl ei wneud o ganlyniad i isafbris uned ar gyfer alcohol.⁶⁴ Mewn perthynas â'r atodiad iechyd cyhoeddus dros dro a gyflwynwyd yn yr Alban, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“larger retailers, even though they weren't happy about it, they frankly swallowed it and continued to sell alcohol and tobacco and it didn't change the price of alcohol or tobacco in those outlets. And equally from the Scottish Government's point of view, they couldn't demonstrate that all the money being raised had gone into the public health agenda.”⁶⁵

74. Aeth Ysgrifennydd y Cabinet ymlaen i ddweud na fyddai'n disgwyl cael cytundeb gwirfoddol gan fanwerthwyr ar ardoll wirfoddol mewn ychydig

⁶¹ Tystiolaeth ysgrifenedig, Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, **MPA 06, Coleg Brenhinol y Seiciatryddion**

⁶² www.parliament.scot/S5ChamberOffice/WA20171024.pdf

⁶³ Llywodraeth yr Alban, **Initial Consultation on Social Responsibility Levy**, Tachwedd 2010

⁶⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 125

⁶⁵ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 126

wythnosau, yn enwedig gan nad yw'r darpariaethau yn y Bil wedi'u cytuno hyd yma.⁶⁶ Ymrwymodd i drafod y mater gyda Chonsortium Manwerthu Cymru, ac adrodd yn ôl i'r Pwyllgor.⁶⁷ Dywedodd y byddai cyflwyno isafbris uned yn yr Alban yn rhoi cyfle i weld effaith newidiadau mewn ymddygiad defnyddwyr, a phe bai manwerthwyr yn cytuno i fesurau gwirfoddol yn yr Alban, yna bydd hi'n anodd iddynt osgoi gwneud hynny yma felly hefyd".⁶⁸

Barn y Pwyllgor

- 75.** Mae'r Pwyllgor yn gwerthfawrogi y gallai fod costau ymlaen llaw i fanwerthwyr wrth weithredu'r system newydd, ond mae'n credu y bydd cyflwyno isafbris uned yn arwain at gynyddu refeniw yn y tymor hir. Mae'n cydnabod bod y costau ymlaen llaw hyn yn debygol o fod yn fwy beichus i fanwerthwyr bach annibynnol ac nad yw lefel y cynnydd mewn refeniw yn hysbys gan y bydd yn dibynnu ar ymddygiad gwario cwsmeriaid, sy'n amhosibl ei ragfynegi'n gywir.
- 76.** Mae'r Pwyllgor yn tynnu sylw at y posibilrwydd y bydd manwerthwyr, yn enwedig y rheini sy'n gwneud elw mawr eisoes, yn elwa rhagor yn sgil cyflwyno isafbris uned. Er nad yw lefel yr elw uwch yn hysbys, ac er i'r gwaith modelu wedi'i ddiweddarau awgrymu na fyddai'r cynnydd mor uchel â'r disgwyl yn wreiddiol, mae'n parhau i fod yn gynydd sylweddol heb orfod cyfrannu unrhyw adnoddau tuag at yr agenda iechyd y cyhoedd.
- 77.** Mae'r Pwyllgor yn nodi bod yr atodiad iechyd y cyhoedd a gyflwynwyd yn yr Alban yn un dros dro, ond iddo wneud cyfraniad sylweddol o £95 miliwn dros gyfnod o dair blynedd. Mae'n derbyn y gallai manwerthwyr fod yn amharod i gytuno i ostyngiad mewn elw yn wirfoddol, ond cyfrifoldeb Llywodraeth Cymru yw gweithio gyda manwerthwyr fel eu bod yn sylweddoli nad yw'n dderbyniol i'w helw gynyddu'n sylweddol o ganlyniad i fesur iechyd y cyhoedd.
- 78.** Mae'r Pwyllgor yn nodi honiad Ysgrifennydd y Cabinet ei bod hi'n anodd gwybod, yn yr enghraifft o'r Alban, faint o'r arian a gasglwyd a ddyrannwyd i wariant iechyd y cyhoedd, ac mae'n ymwybodol os bydd unrhyw ardoll yn cael ei chyfeirio at Lywodraeth Cymru, y byddai'n cael ei hystyried yn dreth ar alcohol, a fyddai y tu allan i gymhwysedd cyfredol y Cynulliad. Fodd bynnag, cred y Pwyllgor, pe bai'r Bil yn cael ei basio, y bydd digon o amser cyn gweithredu i Lywodraeth Cymru weithredu mecanwaith lle y gellid ailgyfeirio refeniw a gesglir o ardoll ar

⁶⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 145

⁶⁷ **Llythyr gan Ysgrifennydd y Cabinet dros Iechyd a Gwasanaethau Cymdeithasol i'r Pwyllgor Cyllid, 21 Rhagfyr 2017**

⁶⁸ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 146

fanwerthwyr mawr at ddibenion gwella iechyd y cyhoedd, er enghraifft, i elusennau alcohol neu gamddefnyddio sylweddau.

Argymhelliad 4. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod Llywodraeth Cymru yn ystyried sut y gellid rhoi ardoll wirfoddol ar fanwerthwyr mawr lle mae cyfran o'r incwm ychwanegol y maent yn ei gael o ganlyniad i gyflwyno isafbris uned yn cael ei gyfeirio i gronfa i'w defnyddio at ddibenion iechyd y cyhoedd. Dylid cyhoeddi'r swm o arian a delir gan bob manwerthwr.

2. 6. Effaith ariannol ar gynhyrchwyr alcohol

79. Nid yw'r Memorandwm Esboniadol yn nodi unrhyw gostau na buddion ychwanegol i gynhyrchwyr alcohol. Mae'r adran Asesu Cystadleuaeth yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol (tudalennau 124 i 149) yn trafod effaith y Bil ar gynhyrchwyr alcohol. Mae'n nodi y gallai cyflwyno isafbris uned ei gwneud hi'n anodd i gwmnïau gael troed yn y farchnad cynhyrchu alcohol os yw prisiau'r farchnad yn is na lefel yr isafbris uned. Efallai y bydd lleihad hefyd yn y galw am gynhyrchion brand yr archfarchnadoedd eu hunain neu frandiau pris isel oherwydd gallai isafbris uned arwain at godi prisiau'r cynhyrchion hyn i lefelau tebyg i gynhyrchion a gydnabyddir fel rhai mwy premiwm. Fodd bynnag, mae'r asesiad yn nodi y gallai isafbris uned roi cymhellion i gwmnïau arloesi trwy gynhyrchu cynhyrchion alcohol gwannach y gellid eu gwerthu am bris cymharol is.

80. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn nodi hefyd ei bod hi'n anodd pennu effaith ariannol y Bil ar gynhyrchwyr gan nad yw'r ymateb ar yr ochr gyflenwi a lle y bydd refeniw ychwanegol yn cronni yn y gadwyn gyflenwi yn hysbys.

81. O ran yr effaith bosibl ar ficrofragdai sy'n gweithredu yng Nghymru, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor nad oedd yn ymwybodol o ficrofragdai sy'n canolbwyntio'n arbennig ar y pen cryfder uchel, rhad iawn o'r farchnad. Gan nad ydynt yn cystadlu ag alcohol rhad iawn sy'n cael ei werthu dan frand archfarchnadoedd, dywedodd nad oedd yn credu y byddai'n broblem iddynt.⁶⁹

Barn y Pwyllgor

82. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r anawsterau wrth bennu effaith cyflwyno isafbris uned ar gynhyrchwyr alcohol, ond y bydd maint yr effaith yn dibynnu ar lefel yr isafbris uned, gan y byddai lefel uwch yn cael mwy o effaith.

⁶⁹ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 156

2. 7. Effaith prynu trawsffiniol

83. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn cydnabod y gallai cyfundrefnau gwahanol yng Nghymru a Lloegr "gael effaith fach ar ymddygiad prynu", ond dywed "disgwylir mai newidiadau bach iawn fydd y rhain".⁷⁰ Mae'n dweud bod y swm a werir ar fwyd a diod, gan gynnwys alcohol, yn ardaloedd ffiniol Lloegr ar gardiau debyd neu gredyd sydd wedi'u cofrestru yng Nghymru wedi'i ddadansoddi ac mae'n £44.4 miliwn y flwyddyn, sef 4.91% o'r cyfanswm yng Nghymru.⁷¹

84. Mynegodd rhai o'r rhai a ymatebodd i ymgynghoriad y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon bryder y gallai cyflwyno isafbris uned yng Nghymru arwain at ddefnyddwyr yn croesi'r ffin i brynu alcohol am bris rhatach yn Lloegr. Dywedodd yr ymateb ysgrifenedig gan Asda:

"The likelihood of cross border trade is significant, as demonstrated by our experience in Northern Ireland. As well as being the top performers in the chain, our border stores significantly outperform the rest of the chain on alcohol sales, with many customers driving over an hour and a half from across the Republic of Ireland. Importantly, when they travel they also do so for their wider grocery shopping. Retailers with no physical presence in the Republic of Ireland now have almost 2% of the grocery market due to cross border trade.

We have nine Asda superstores within 40 minutes' drive of Welsh borders, including two superstores within five miles of the Severn Bridge - where tolls will soon be scrapped - and three within five miles of the border in North Wales. We would expect distortions in trade in these concentrated areas where customers are likely to make purposeful trips to buy alcohol in England. In these circumstances, we expect some customers will divert their entire grocery shopping away from Welsh stores, putting trade and potentially jobs at risk."⁷²

85. Dywedodd Cymdeithas Siopau Cyfleustra yn ei hymateb:

"Cross-border sales will also impact retailers. The Bill's Impact Assessment currently estimates that 4.91% of the total Welsh grocery spend is spent in England and not anticipated to increase following the

⁷⁰ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 233

⁷¹ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 24

⁷² Tystiolaeth ysgrifenedig, Y Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, **MPA 48, Asda**

introduction of MUP. However, as MUP has yet to be introduced elsewhere, and without understanding Welsh consumers' current alcohol spend in England the full impact of cross-border sales is unknown."⁷³

86. Mewn ymateb i'r pryderon hyn, roedd Ysgrifennydd y Cabinet yn glir nad oedd yn credu y byddai cyflwyno isafbris uned ar gyfer alcohol yn cael effaith sylweddol ar gwsmeriaid Cymru sy'n croesi'r ffin i brynu eu halcohol yn Lloegr:

“there are few places where you can walk over the border in a reasonable distance, then what really makes a difference is people's time and the additional time they'd need to use, the additional cost of taking their own transport or public transport and the saving that they would make to buy cheaper alcohol over the border. I am sceptical about the likelihood of people making a cross-border booze cruise to collect large amounts of alcohol, because we're talking about the very cheap, high-strength end of the market that is likely to be changed. I think it unlikely that we'll see a significant cross-border impact.”⁷⁴

Barn y Pwyllgor

87. Mae'r Pwyllgor yn nodi barn yr Ysgrifennydd y Cabinet nad yw cyflwyno isafbris uned ar gyfer alcohol yn debygol o arwain at gynnydd sylweddol yn nifer y defnyddwyr o Gymru sy'n prynu eu halcohol o siopau yn Lloegr, ond bydd yn bryder i'r manwerthwyr hynny sy'n agos iawn i'r ffin serch hynny. Mae yna bosibilrwydd go iawn, yn enwedig pan fo'r esgid yn gwasgu, y gallai defnyddwyr ddewis prynu alcohol a nwyddau eraill mewn archfarchnadoedd mwy yn Lloegr yn hytrach nag mewn siopau cyfleustra yng Nghymru. Mae'r Pwyllgor yn cydnabod y gallai'r effaith ar brynu trawsffiniol fod yn fwy pe bai isafbris uned yn cael ei osod ar lefel uchel, a byddai'n pryderu pe bai manwerthwyr bach yn gweld gostyngiad mewn masnach o ganlyniad i'r Bil hwn.

⁷³ Tystiolaeth ysgrifenedig, Pwyllgor Iechyd, Gofal Cymdeithasol a Chwaraeon, **MPA 35, Cymdeithas Siopau Cyfleustra**

⁷⁴ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 152

3. Is-ddeddfwriaeth

88. Nid yw'r Bil yn nodi lefel yr isafbris uned. Yn hytrach, pennir hyn mewn is-ddeddfwriaeth i'w chyflwyno gan Lywodraeth Cymru maes o law. Bydd yr is-ddeddfwriaeth ar ffurf rheoliadau, yn amodol ar weithdrefn gadarnhaol.⁷⁵

89. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet wrth y Pwyllgor, wrth gyflwyno rheoliadau, y bydd angen i Lywodraeth Cymru nodi'r potensial rhwng 35c a 70c fel y'u modelwyd yn yr adroddiad gan Brifysgol Sheffield a pham ei bod wedi dewis lefel benodol. Pan ofynnodd y Pwyllgor a fyddai'n disgwyl bod mewn sefyllfa i wneud y lefel a ddewiswyd yn hysbys cyn i'r Cynulliad bleidleisio ar Fil terfynol, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“I'd expect that we would set that out, and we'd then consult on our proposal. So, we'd have a proposal to consult on.”⁷⁶

Barn y Pwyllgor

90. Mae'r Pwyllgor yn ymwybodol y bydd darpariaeth sylweddol y Bil yn cael ei gwneud gan reoliadau yn y dyfodol yn hytrach na bod ar wyneb y ddeddfwriaeth sylfaenol hon. Mae'n deall y sail resymegol i hyn, ond mae'n pryderu, fodd bynnag, ei fod yn rhoi barn ar oblygiadau ariannol cyflwyno isafbris uned pan nad yw lefel yr isafbris uned yn hysbys. Mae lefel y isafbris uned yn ganolog i lwyddiant y Bil ac felly mae'r Pwyllgor o'r farn y dylai pwyllgorau perthnasol gael cyfle i graffu'n fanwl ar y rheoliadau ar osod y lefel yr isafbris ar eu ffurf drafft. Mae'r Pwyllgor o'r farn y dylai'r rheoliadau gael eu gwneud gan weithdrefn uwchgadarnhaol i ganiatáu digon o amser i bwyllgorau ystyried y rhain, holi Ysgrifennydd y Cabinet, ac adrodd cyn i'r Cynulliad orfod pleidleisio arnynt.

91. Mae'r Pwyllgor wedi mynegi pryder o'r blaen nad yw'r darpariaethau y cynigir eu gweithredu trwy is-ddeddfwriaeth yn destun proses craffu ariannol mor drylwyr â'r rhai a weithredir trwy ddeddfwriaeth sylfaenol. Mae'n credu, pe bai'r Cynulliad yn pasio'r darpariaethau yn y Bil hwn, pan gaiff y rheoliadau dilynol i osod isafbris uned eu cyflwyno, y dylent gyflwyno asesiad ariannol trylwyr hefyd. Mae hefyd yn credu, pan gyflwynir y rheoliadau, y dylai gael y cyfle i ymgymryd â chraffu ariannol gydag Ysgrifennydd y Cabinet cyn i'r Cynulliad bleidleisio ar y rheoliadau.

⁷⁵ Y Memorandwm Esboniadol, Tabl 5.1

⁷⁶ Y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion, 7 Rhagfyr 2017, paragraff 105

Argymhelliad 5. Mae'r Pwyllgor yn argymhell bod rheoliadau sy'n ymwneud â gosod lefel yr isafbris uned yn destun gweithdrefn uwchgadarnhaol ynghyd ag asesiad ariannol trylwyr.