

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Llywodraeth Cymru (Memorandwm Rhif 2) ar y Bil Masnach

Mawrth 2019

Y cefndir

Y Bil

1. Cafodd Bil Masnach Llywodraeth y DU¹ (y Bil) ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Cyffredin ar 7 Tachwedd 2017 a chwblhaodd ei daith drwy'r Tŷ hwnnw ar 17 Gorffennaf 2018.
2. Cafodd y Bil² ei gyflwyno yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 18 Gorffennaf 2018 a dechreuodd ei Gyfnod Adrodd ar 6 Mawrth 2019.
3. Yn gryno, mae'r Bil yn gwneud darpariaeth ynghylch y canlynol: gweithredu cytundeb masnach rhyngwladol; sefydlu Awdurdod Rhwymedïau Masnach a gosod swyddogaethau ar yr awdurdod hwnnw, ynghyd â chasglu gwybodaeth sy'n ymwneud â masnach, a datgelu gwybodaeth o'r fath. Mae gwybodaeth fanylach am ei ddarpariaethau, gan gynnwys nodiadau esboniadol, ar gael ar wefan Senedd y DU.³

¹ Llywodraeth y DU, [Bil Masnach 2017-2019 Bil 122 \(fel y'i cyflwynwyd\)](#)

² Llywodraeth y DU, [Bil Masnach 2017-2019 Bil 127 Tŷ'r Arglwyddi \(fel y'i cyflwynwyd\)](#)

³ Senedd y DU, [Bil Masnach 2017-2019](#)



Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

4. Ar 7 Rhagfyr 2017, gosododd Ken Skates AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros yr Economi a Thrafnidiaeth ar y pryd (Ysgrifennydd y Cabinet), Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol gerbron y Cynulliad Cenedlaethol mewn perthynas â'r Bil fel y'i cyflwynwyd yn Nhŷ'r Cyffredin.⁴
5. Gwnaethom adrodd ar y Memorandwm hwn ar 16 Mawrth 2018,⁵ ar ôl cwblhau Cyfnod y Pwyllgor yn Nhŷ'r Cyffredin ar 1 Chwefror 2018.

Ein hadroddiad ar reoliadau sydd i'w gwneud o dan y Bil Masnach

6. Ym mis Hydref 2018, gwnaethom gyhoeddi ein hadroddiad⁶ ar reoliadau sydd i'w gwneud o dan y Bil Masnach ac anfonwyd copïau o'n hadroddiad at Lywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU.
7. Gwnaeth ein hadroddiad naw argymhelliad ac ymatebodd Ysgrifennydd y Cabinet i'r rheini mewn gohebiaeth ym mis Rhagfyr 2018.⁷
8. Roedd chwech o'n hargymhellion yn ymwneud â'n barn ni y dylai rheoliadau a wneir o dan gymal 1 o'r Bil fod yn ddarostyngedig i'r dull sifftio a gaiff ei gynnwys yn *Neddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018* (Deddf 2018). Yn ei lythyr, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet nad oedd o'r farn fod dull sifftio yn briodol.
9. O ran argymhellion 8 a 9, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet y canlynol:

“Rydym yn croesawu ac yn cefnogi argymhelliad 8, sy'n ymwneud â chymhwyso egwyddorion y Cytundeb Rhynglywodraethol i'r Bil Masnach. Rydym yn disgwyl i'r negodiadau ar yr holl ddeddfwriaeth sy'n gysylltiedig â Brexit, gan gynnwys y Bil Masnach, gael eu cynnal yn unol â'r egwyddorion a welir yn y Cytundeb Rhynglywodraethol.

Rydym hefyd yn cefnogi argymhelliad 9, sy'n ymwneud ag ymestyn i Weinidogion Cymru y ddyletswydd i osod adroddiadau o dan gymal 5. Rydym yn hapus i osod adroddiadau o'r fath gerbron y Cynulliad

⁴ Llywodraeth Cymru, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol - Bil Masnach](#), Rhagfyr 2017

⁵ Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Masnach](#), Mawrth 2018

⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, [Craffu ar reoliadau a wnaed o dan y Bil Masnach](#), Hydref 2018

⁷ [Llythyr gan Ken Skates AC, Ysgrifennydd y Cabinet dros yr Economi a Thrafnidiaeth at y Cadeirydd, 6 Rhagfyr 2017.](#)

Cenedlaethol yn yr un modd y bydd Gweinidogion y DU yn gosod adroddiadau gerbron Senedd y DU.”

10. Ni wnaeth Ysgrifennydd y Cabinet sylwadau ar argymhelliad 6 sy'n nodi:

“Rydym yn argymhell diwygio'r Bil Masnach:

- fel na ellir defnyddio'r pwerau gwneud rheoliadau yn y Bil i ddiwygio Deddf Llywodraeth Cymru 2006; byddai hyn yn ailadrodd y terfyn ar ddefnyddio'r pŵer yn adran 8 o Ddeddf 2018 (ymdrin â diffygion a ddaw yn sgil y broses o ymadael), na ellir ei ddefnyddio i ddiwygio Deddf Llywodraeth Cymru 2006. Gofynnwn i Lywodraeth y DU ymrwmo i wneud yr un peth yn y Bil Masnach (ac yn wir ym mhob Bil arall, fel mater o egwyddor gyfansoddiadol);
- fel bod y defnydd o bwerau cymal 1 i ddiwygio unrhyw ddeddfwriaeth sylfaenol arall yn ddarostyngedig i'r weithdrefn penderfyniad cadarnhaol, fan lleiaf.”

11. Rydym yn rhoi sylwadau pellach ar yr argymhelliad hwn yn yr adran 'Ein barn ni' isod.

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Llywodraeth Cymru

12. Ar 14 Chwefror 2019, gosododd Eluned Morgan AC, Gweinidog y Gymraeg a Chysylltiadau Rhyngwladol (y Gweinidog) Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol atodol (Rhif 2) (yr ail Femorandwm) mewn perthynas â'r Bil Masnach.⁸ Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol a'r Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol gyflwyno adroddiad ar y Bil erbyn 11 Mawrth 2019.

13. I grynhoi, mae'r ail Femorandwm yn cadarnhau bod angen cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol ar gyfer cymalau 1 i 4 o'r Bil ac Atodlenni 1 i 3 i'r Bil, a drafodwyd yn y Memorandwm cyntaf. Yn ei hail Femorandwm, mae Llywodraeth Cymru yn tynnu sylw at y pryderon a'r manylion a ganlyn a sut yr ymdriniwyd â hwy ers y Memorandwm cyntaf:

- Pwerau cydredol yng nghymalau 1 a 2 – mae Llywodraeth Cymru yn dweud yr aed i'r afael â phryderon ynglŷn â chydsyniad a hyd y

⁸ Llywodraeth Cymru, [Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol \(yr ail Femorandwm\), y Bil Masnach](#), Chwefror 2019

ddarpariaeth fachlud gan iddi sicrhau ymrwymïadau gan Senedd y DU yn cynnwys:

- ni fyddai Gweinidogion Llywodraeth y DU fel arfer yn defnyddio'r pwerau mewn meysydd datganoledig heb gydsyniad Gweinidogion Cymru. Mae hyn yn unol â'r dull a gymerwyd yn Neddf yr UE (Ymadael);
 - ni fydd Llywodraeth y DU yn defnyddio'r pwerau i gyflwyno polisi newydd mewn meysydd datganoledig ac effeithlonrwydd gweinyddol fydd yn sbarduno'r gwaith yn bennaf;
 - ymgysylltu â'r gweinyddiaethau datganoledig cyn ymestyn y cyfnod y gellir defnyddio pwerau cymal 2 ynddo o dan y Bil.
- Cyfyngu ar allu Gweinidogion sy'n gyfrifol am y meysydd datganoledig i ddefnyddio'r pwerau gweithredu yn Rhan 1 o'r Bil – aed i'r afael â'r pryderon hyn drwy welliannau sy'n:
- dileu'r cyfyngiadau hollgynhwysfawr sy'n gwahardd Gweinidogion Cymru a'r Alban rhag (a) addasu cyfraith yr UE sy'n uniongyrchol gymwys y mae'r Bil yn ei hymgorffori yng nghyfraith y DU; a (b) gwneud darpariaeth nad yw'n gyson â mathau penodol o addasiadau a wnaed i'r corff o gyfraith hwnnw gan Senedd y DU neu Lywodraeth y DU;
 - dileu'r gofyniad i Weinidogion Cymru a'r Alban gael cydsyniad un o Weinidogion y DU cyn defnyddio'r pŵer gweithredu i wneud rheoliadau a fyddai'n dod i rym cyn y diwrnod ymadael, neu a fyddai'n cynnwys trefniadau cwota. Mae'r diwygiad yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion datganoledig ymgynghori â Gweinidogion y DU yn lle.
- Awdurdod Rhwymedïau Masnach – er yr ystyrir nad yw'r darpariaethau perthnasol o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol, mae'r ail Femorandwm yn nodi i welliant gael ei gyflwyno yn Nhŷ'r Arglwyddi, a gefnogwyd gan Lywodraeth Cymru, a oedd yn ceisio sefydlu'r Llywodraethau Datganoledig yn 'bartïon â buddiant' at ddibenion cael gwybod am ymchwiliadau, cael cyfle digonol i gyflwyno gwybodaeth i ymchwiliadau a chael gwybod am benderfyniadau. Mae Llywodraeth Cymru yn dweud bod Senedd y DU wedi ymrwymo'n anneddfwriaethol bellach at yr un dibenion (a bod hynny wedi mynd ymhellach mewn manau) a rhestrir yr ymrwymïadau hynny yn yr ail Femorandwm.

14. Yn ôl yr ail Femorandwm, ers y Memorandwm cyntaf, gwnaed rhai gwelliannau pellach hefyd i'r Bil y mae angen cydsyniad ar eu cyfer, ac mae Llywodraeth Cymru yn fodlon rhoi cydsyniad iddynt:

- diwygiadau i gymal 1 sy'n ymwneud â newidiadau i'r rhestr o awdurdodau'r Llywodraeth ganolog yn y GPA;
- diwygiadau sy'n newid y weithdrefn ar gyfer rheoliadau cymal 2 o'r weithdrefn negyddol i'r weithdrefn gadarnhaol; ymestyn pwerau Gweinidogion Cymru i wneud rheoliadau fel y gallant addasu deddfwriaeth uniongyrchol yr UE a ddargedwir; sicrhau na ellir defnyddio pwerau cymal 2 i roi'r pŵer i wneud is-ddeddfwriaeth a lleihau'r cyfnod y gellir defnyddio pwerau cymal 2 ynddo o bump i dair blynedd (oni bai y caiff ei ymestyn). I'r graddau y mae'r newidiadau hyn yn gymwys i reoliadau sydd o fewn cymhwysedd datganoledig, mae Llywodraeth Cymru o'r farn eu bod hwy hefyd o fewn cymhwysedd datganoledig.
- gwelliannau i baragraff 2, Atodlen 1, a oedd yn newid y cyfyngiadau ar bwerau Gweinidogion Cymru i adlewyrchu'r rhai yn Neddf yr UE (Ymadael), a newidiwyd yn eu tro yn sgil cytundeb rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn y Cytundeb Rhynglywodraethol a darpariaethau cysylltiedig Deddf yr UE (Ymadael).
- ychwanegu cymal 6, sef gwelliant gan yr wrthblaid a gafodd ei basio yn Nhŷ'r Cyffredin. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod y cymal hwn o fewn cymhwysedd i'r graddau y bo'n ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru weithredu unrhyw gytundeb masnach rhyngwladol o'r fath a ddisgrifir, neu i gymryd pa bynnag gamau sy'n angenrheidiol o fewn cymhwysedd datganoledig i alluogi Llywodraeth y DU i gwblhau cytundeb rhyngwladol o'r fath a ddisgrifir. Mae Llywodraeth Cymru yn dweud ei fod yn credu y dylai'r DU barhau i gymryd rhan yn fframwaith rheoleiddio meddyginiaethau Ewrop.

Ystyriaeth y Pwyllgor

15. Trafodwyd yr ail Femorandwm yn ein cyfarfod ar 4 Mawrth 2019. Nid oeddem mewn sefyllfa i gynnal sesiwn dystiolaeth gyda'r Gweinidog oherwydd yr amserlen adrodd dynn.

Ein barn ni

16. Rydym yn nodi safbwyntiau Llywodraeth Cymru fel y'u nodir yn yr ail Femorandwm.

17. Nodwn yn arbennig sylwadau Llywodraeth Cymru ynghylch arfer pwerau cydredol yng nghymal 1 a chymal 2 o'r Bil, a'r ymrwymadau a sicrhawyd. Ymddengys fod yr ymrwymadau hyn yn adlewyrchu'r egwyddorion a nodir yn y Cytundeb Rhynglywodraethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) a Sefydlu Fframweithiau Cyffredin (Cytundeb Rhynglywodraethol),⁹ yn unol â'r awgrym yn llythyr Ysgrifennydd y Cabinet atom ar 6 Rhagfyr 2018.

18. Byddem yn croesawu ymrwymiad gan y Gweinidog i naill ai gyhoeddi dogfen yn nodi'r ymrwymadau hyn yn llawn neu i sicrhau diwygiad priodol i'r Cytundeb Rhynglywodraethol presennol.

19. Fodd bynnag, rydym yn tynnu sylw'r Cynulliad at y pryderon a fynegwyd gennym ynglŷn â'r ffyrdd gwahanol y mae'r Pwyllgor hwn a Llywodraeth Cymru wedi dehongli'r Cytundeb Rhynglywodraethol fel y nodwyd yn ein hadroddiad cynnydd diweddar ar graffu ar reoliadau o dan Ddeddf 2018¹⁰ a'n gohebiaeth â'r Prif Weinidog.¹¹ Yn benodol, mae ein pryderon yn canolbwyntio ar wahaniaeth barn yng nghyswllt yr hyn sy'n gyfystyr â pholisi newydd a chanlyniadau anfwriadol yn sgil cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol.

20. Mae pryderon cyffredinol ynglŷn â chymhwyso Confensiwn Sewel gan ei fod yn gymwys i gydsyniad deddfwrfeydd datganoledig mewn perthynas â Biliau Llywodraeth y DU. O ganlyniad, **yn ystod y ddadl ar y cynnig cydsyniad deddfwriaethol sy'n gysylltiedig â'r Memorandwm hwn, byddem yn croesawu eglurhad gan y Gweinidog ynghylch a yw'n rhagweld unrhyw amgylchiadau lle y byddai'r rheoliadau, pe bai Gweinidogion Cymru yn gwrthod cydsyniad i Weinidogion y DU sy'n gweithredu mewn meysydd datganoledig, yn cael eu gwneud beth bynnag gan Weinidogion y DU.**

21. Yn gysylltiedig â'r pwynt hwn, **byddem hefyd yn croesawu eglurhad, yn ystod y ddadl, ynghylch a oes unrhyw eithriadau i'r ymrwymiad na fydd Gweinidogion Llywodraeth y DU fel arfer yn defnyddio'r pwerau mewn meysydd datganoledig heb gydsyniad Gweinidogion Cymru.** Rydym yn gofyn hyn am fod eithriad o'r fath

⁹ [Cytundeb Rhynglywodraethol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd \(Ymadael\) a Sefydlu Fframweithiau Cyffredin](#)

¹⁰ [Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Craffu ar reoliadau a wnaed o dan Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd \(Ymadael\) 2018: Adroddiad Cynnydd](#), Chwefror 2019

¹¹ Gweler yr ohebiaeth ar ein [tudalen ar y we](#)

yn cael ei nodi mewn gofynion tebyg yn Rhan 5 o'r ddogfen *Devolution Guidance Note: Parliamentary and Assembly Primary Legislation Affecting Wales*.¹²

22. Mae Rheol Sefydlog 30C yn nodi rhai gofynion mewn amgylchiadau pan fo Gweinidogion Cymru yn cydsynio i Weinidogion y DU weithredu mewn meysydd datganoledig o dan Ddeddf 2018. Yn unol â'r egwyddorion sydd wedi arwain at fabwysiadu ymrwymadau newydd yn ymwneud â'r Bil Masnach, credwn y dylid diwygio Rheol Sefydlog 30C i'w gwneud yn gymwys i'r Bil Masnach, unwaith iddo ddod yn Ddeddf.

23. Roedd argymhelliad 6 ein hadroddiad, *Craffu ar reoliadau a wneir o dan y Bil Masnach* (gweler hefyd baragraff 10 uchod) yn mynegi pryderon ynghylch cwmpas y pwerau i wneud rheoliadau yn y Bil. Gwnaethom hefyd fynegi pryderon ynghylch y mater hwn yn ein hadroddiad ar Femorandwm gwreiddiol Llywodraeth Cymru ar y Bil Masnach.

24. Ein prif bryder oedd bod y Bil yn caniatáu i Weinidogion y DU wneud rheoliadau sy'n diwygio'r *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* (h.y. y darpariaethau hynny yn Neddf 2006 sy'n cyfateb i gyfraith yr UE a ddargedwir, er enghraifft y diffiniad o fwyd yn Atodlen 7A i Ddeddf 2006).

25. Mae'n siomedig na roddwyd sylw i hyn (gweler cymal 2(5)(a) o'r Bil sy'n darparu'n benodol y caiff rheoliadau a wneir o dan gymal 2(1) ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol sy'n gyfraith yr UE a ddargedwir).

26. Gallai unrhyw reoliadau o'r fath sy'n diwygio *Deddf Llywodraeth Cymru 2006* addasu cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru. At hynny, dim ond Gweinidogion y DU a gaiff wneud rheoliadau o'r fath a dim ond gerbron Senedd y DU y cânt eu gosod (er bod gan Weinidogion Cymru bwerau i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol sy'n gyfraith yr UE a ddargedwir o dan gymal 2, nid yw'r pŵer hwnnw'n cynnwys pŵer i addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol).

27. Er y byddai rheoliadau o'r fath bellach yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, rydym yn ailadrodd yr egwyddor gyfansoddiadol na ddylid addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol drwy reoliadau a wneir gan Weinidogion y DU. Er y cafwyd sicrwydd¹³ na chaiff y pwerau i wneud

¹² *Devolution Guidance Note: Parliamentary and Assembly Primary Legislation Affecting Wales*, Part 5: UKG SIs Modifying Primary Legislation within the Assembly's Legislative Competence, paragraffau 108-110 [Fel ar 7 Mawrth 2019]

¹³ Er enghraifft, *Ilythyrr* oddi wrth Robin Walker AS, yr Is-ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Ymadael â'r UE at y Pwyllgor hwn, dyddiedig 24 Hydref 2017. Dyma a ddywedodd ynghylch

rheoliadau eu defnyddio i addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, nid yw'r sicrwydd hwnnw yn gyfreithiol rwymol (ac os disgwylir i ni gymryd y fath sicrwydd o ddifrif, rydym yn cwestiynu pam na chafodd ei nodi ar wyneb y Bil).

28. Yn ein hadroddiad ar y Memorandwm cyntaf, gwnaethom nodi:

“Rydym yn cytuno ag Ysgrifennydd y Cabinet fod yr ymadrodd ‘fel y maent yn ei ystyried yn briodol’ mewn perthynas â Gweinidogion Cymru yn gwneud rheoliadau o dan y Bil Masnach yn darparu pwerau sy’n rhy eang ac y byddai ‘yn ôl yr angen’ yn ddigonol. Fodd bynnag, nodwn nad oedd y gwelliannau i adlewyrchu hyn yn cael eu cynnwys yn y gwelliannau arfaethedig i’r Bil Masnach a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru ar 18 Ionawr 2018.”

29. Byddem yn croesawu rhagor o wybodaeth am ba drafodaethau y mae Llywodraeth Cymru wedi’u cael ynghylch y ffordd y mae’r pwerau gwneud rheoliadau wedi’u drafftio yn y Bil, sy’n amwys heb fod angen.

30. Rydym hefyd yn nodi â diddordeb yr ymrwymadau anneddfwriaethol a gafwyd mewn perthynas â gweithgareddau’r Awdurdod Rhwymedïau Masnach. Fodd bynnag, mae diffyg eglurder ynghylch rôl y corff newydd hwn, sut y bydd yn gweithredu yng Nghymru, ei statws a hefyd yr effaith a gaiff mewn meysydd polisi datganoledig.

31. Er i Lywodraeth Cymru sicrhau ymrwymadau anstatudol, nid yw cwmpas yr ymrwymadau hynny’n glir, ac nid yw’n glir ychwaith pa wybodaeth a gaiff ei rhyddhau gan Lywodraeth Cymru i ganiatáu i’r Cynulliad Cenedlaethol graffu ar weithgareddau’r Awdurdod Rhwymedïau Masnach. Yn benodol, mae angen mwy o eglurder ynghylch rôl Llywodraeth Cymru a’r gweinyddiaethau datganoledig eraill wrth recriwtio aelodau anweithredol ar gyfer yr Awdurdod Rhwymedïau Masnach sydd â gwybodaeth, sgiliau a phrofiad rhanbarthol, gan nad yw’n glir beth fydd effaith yr awgrymiadau a geisir gan y gweinyddiaethau datganoledig o ran y ffyrdd gorau o recriwtio.

Gweinidogion y DU yn ddefnyddio’r pwerau i wneud rheoliadau ym Mil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) i addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol: “we are clear that wherever possible we will use existing powers in GoWA to, for example, correct any deficiencies in that Act, and we will do so in consultation with the Welsh Government”.

32. Rydym yn synnu nad yw Llywodraeth Cymru wedi cyflwyno Datganiad Ysgrifenedig eto yn cyhoeddi manylion llawn yr ymrwymadau a sicrhawyd ac yn rhoi gwybodaeth am sut y bydd yr Awdurdod Rhwymedïau Masnach yn gweithredu. Rydym yn credu y dylai wneud hynny cyn gynted ag y bo modd.