Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Pwyllgor yr Economi, Seilwaith a Sgiliau

Adroddiad ar y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer Bil Gemau'r Gymanwlad Birmingham

Gorffennaf 2019

Cyflwyniad

1. Ystyriodd Pwyllgor Economi, Seilwaith a Sgiliau'r Cynulliad (y Pwyllgor) y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer Bil Gemau'r Gymanwlad Birmingham ar 17 Gorffennaf 2019.

Y cefndir

2. Ar 19 Mehefin 2019 gosododd y Dirprwy Weinidog Diwylliant, Chwaraeon a Thwristiaeth Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (y Memorandwm) ar gyfer y Bil. Ar 25 Mehefin 2019, cyfeiriodd y Pwyllgor Busnes y Memorandwm at y Pwyllgor hwn i'w ystyried, gan bennu 3 Hydref 2019 fel y dyddiad olaf ar gyfer adrodd yn ôl.

3. Mae dadl wedi'i threfnu yn y Cyfarfod Llawn ar 8 Rhagfyr 2019 ar Gynnig Cydsyniad Deddfwriaethol, yn gofyn i'r Cynulliad gydsynio â'r darpariaethau perthnasol yn y Bil.

4. Cyflwynwyd y Bil yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 5 Mehefin 2019, gyda'r ail ddarlleniad ar 25 Mehefin, gwaith craffu pwyllgor Tŷ'r Arglwyddi ar 9 Gorffennaf, a dyddiad ar gyfer y cyfnod adrodd eto i'w gyhoeddi. Mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod Cymal 9 ac Atodlen 1 y Bil, sy'n creu trosedd dros dro i dowtio tocyn i'r Gemau o dan amgylchiadau arbennig, yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad a bod angen cydsyniad i'r darpariaethau hyn fod yn gymwys i Gymru.

Trosolwg o'r Bil

5. Noddir y Bil gan yr Adran dros Faterion Digidol, Diwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon ac mae'n gwneud darpariaeth ar gyfer Gemau'r Gymanwlad sydd i'w cynnal yn bennaf yn Birmingham yn 2022. Amcanion polisi datganedig Llywodraeth y DU yw mynd i'r afael â nifer fach o feysydd sy'n gofyn am ymateb deddfwriaethol ar gyfer paratoadau ar gyfer y gemau. Bydd y Bil yn cyflwyno nifer fach o fesurau gweithredol dros dro sy'n ofynnol i gefnogi'r gwaith o gyflwyno'r Gemau'n llwyddiannus, gan ymwneud â phwerau cyllido, amddiffyniadau masnachol, trafnidiaeth a gwerthu tocynnau.

Cymhwysedd Deddfwriaethol

6. Mae'r Memorandwm yn nodi bod angen cydsyniad ar gyfer Rhan 3 (Adran 9) ac Atodlen 1 y Bil gan eu bod yn syrthio o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad i'r graddau eu bod yn gysylltiedig â hyrwyddo twristiaeth ac economi Cymru. Er bod "diogelu'r defnyddiwr" yn fater sydd wedi'i gadw'n ôl o dan Atodlen 7A Deddf Llywodraeth Cymru 2006, mae'r Memorandwm yn nodi mai diben y darpariaethau hyn yw diogelu brand ac enw da canolfannau chwaraeon yng Nghymru, sydd yn ei dro yn helpu i hyrwyddo twristiaeth ac economi Cymru, sy'n faterion sydd wedi'u datganoli.

7. At hynny, mae'r Memorandwm yn nodi bod y darpariaethau hefyd yn syrthio o fewn cymhwysedd deddfwriaethol i'r graddau eu bod yn gysylltiedig â swyddogaethau'r awdurdod lleol o lunio is-ddeddfau. Gallai atal unrhyw rwystro neu broblemau gyda towtio tocynnau fod yn rhywbeth sy'n syrthio o fewn y pŵer rheolaeth dda a llywodraeth yn adran 235 Deddf Llywodraeth Cymru 1972. Gan y gallai'r Cynulliad ddeddfu ar y materion hyn, yna gallai o bosibl ddeddfu ynghylch pwerau awdurdodau lleol i wneud is-ddeddfau ble y mae towtio yn creu problemau o fewn y maes hwn.

8. Wrth ystyried cymhwysedd deddfwriaethol ac a yw'r darpariaethau hyn yn ymwneud â mater a gedwir yn ôl ai peidio, mae'r Pwyllgor hefyd yn nodi bod Paragraff 72 o Atodlen 7A i Ddeddf Llywodraeth Cymru yn cadw'r broses o reoleiddio gwerthu a chyflenwi nwyddau a gwasanaethau i ddefnyddwyr. Fodd bynnag, ar ôl ystyried cyngor cyfreithiol ynghylch dyfarniad diweddaraf y Goruchaf Lys ar setliad yr Alban, *y Sefydliad Cristnogol ac Eraill yn erbyn yr Arglwydd Adfocad (Yr Alban)*[1], lle'r oedd yn edrych ar "ddiben cyffredinol" y Bil yn ei gyfanrwydd, penderfynodd y Goruchaf Lys pe bai diben y ddarpariaeth dan sylw

[1] [2016] UKSC 51

yn "hollol wahanol" i ddiben cyffredinol y Bil, y byddai'r ddarpariaeth o fewn cymhwysedd.

9. Wrth ddadansoddi beth yw "diben cyffredinol" y Bil, mae'r Memorandwm Esboniadol i'r Bil yn darparu mai diben y ddeddfwriaeth yw "cynnal digwyddiad chwaraeon llwyddiannus" a "darparu profiad Gemau da i wylwyr". Mae'n amlwg y byddai hyn yn cael ei ystyried yn ddiben sy'n gysylltiedig â rheoleiddio digwyddiad chwaraeon, nad yw'n cael ei gadw'n ôl.

10. Fodd bynnag, un o'r egwyddorion y mae'r Goruchaf Lys wedi'i chymhwyso'n gyson wrth ddehongli prawf adran 108A[2] yw, os oes gan ddarpariaeth fwy nag un diben, a bod gan un o'r dibenion hynny fwy na "chysylltiad rhydd neu ganlyniadol" â mater a gedwir yn ôl, mae hynny'n ddigon i gymryd y ddarpariaeth y tu allan i gymhwysedd. Felly, rhaid ystyried a ellir dadlau bod gan gymal 9 ail "ddiben", sef rheoleiddio gwerthu a chyflenwi nwyddau a gwasanaethau i ddefnyddwyr.

11. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod effaith cymal 9 yn y pen draw yn gwasanaethu diben cyffredinol y Bil o gynnal digwyddiad chwaraeon llwyddiannus a darparu profiad Gemau da i wylwyr. Er bod cymal 9 yn rheoleiddio'r ffordd y gellir gwerthu tocynnau i'r gemau, mae'r Pwyllgor o'r farn ei fod yn gwneud hynny dim ond er mwyn cyflawni'r diben terfynol hwnnw, ac felly nid oes ganddo ddiben penodol ei hun, ac nid yw'n ymwneud â mater a gedwir yn ôl. Yn ogystal â hyn, yn y nodiadau esboniadol i'r Bil, mae Llywodraeth y DU yn nodi bod angen cydsyniad gan ddeddfwrfeydd datganoledig Cymru a'r Alban ar gymal 9 ac Atodlen 1.

Y darpariaethau yn y Bil y gwneir cais am gydsyniad â hwy

12. Mae'r darpariaethau perthnasol y ceisir cydsyniad ar eu cyfer fel a ganlyn, a chawsant eu cynnwys yn y cyflwyniad:

Cymal 9

13. Mae cymalau 9(1) i (3) yn sefydlu ei bod yn drosedd i berson werthu, cynnig gwerthu, neu ddatgelu gwerthiant tocyn i'r Gemau heb awdurdodiad gan y Pwyllgor Trefnu.

[2] O dan y model pwerau a gedwir yn ôl a nodir yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006, bydd darpariaeth o fewn cymhwysedd dim ond os bodlonir y profion cymhwysedd a nodir yn adran 108A. Un o'r profion yw na ddylai darpariaeth ymwneud â mater a gedwir yn ôl. Rhestrir materion a gedwir yn ôl yn Atodlen 7A Deddf Llywodraeth Cymru.

14. Caiff y drosedd ei chyflawni lle caiff ei chyflawni mewn man cyhoeddus, yn ystod busnes (gan gynnwys ar y pris enwol neu am bris llai), neu lle mai'r bwriad yw i unrhyw berson wneud elw o werthu'r tocyn.

15. Nid yw'n cynnwys person sy'n rhoi ei docyn i ffwrdd yn anffurfiol am ddim neu am daliad hyd at werth enwol y tocyn, *oni bai* bod y gweithgaredd hwn yn digwydd mewn man cyhoeddus.

16. Mae cymal 9(3)(d) hefyd yn ei gwneud yn drosedd hysbysebu bod tocyn ar gael i'w brynu. Fodd bynnag, yn rhinwedd is-adran (4), nid yw hyn yn berthnasol pan fo person yn hysbysebu bod tocyn i'r Gemau ar gael i'w brynu gan rywun arall ac nad oedd y person sy'n hysbysebu'r tocyn yn gwybod, neu na ellid disgwyl iddo wybod, bod y tocyn yn cael ei dowtio.

Atodlen 1

17. Mae Atodlen 1(2) yn darparu eithriadau rhag cyflawni'r drosedd, yn ddarostyngedig i amodau, ar gyfer darparwyr gwasanaeth sy'n gweithredu fel sianelau yn unig, ac sy'n storio gwybodaeth, neu sy'n storio gwybodaeth heb wybod bod ei darparu yn drosedd o dan adran 9.

18. Fodd bynnag, ar ôl iddynt ddod i ddeall bod eu gwasanaethau'n cael eu defnyddio ar gyfer towtio tocynnau, rhaid i'r darparwr gwasanaeth dynnu'r gwasanaethau hynny yn ôl yn yr amser rhesymol byrraf.

Y rhesymau dros wneud y darpariaethau hyn ar gyfer Cymru mewn Bil y DU

19. Mae'r Memorandwm yn nodi barn Llywodraeth Cymru mai'r Bil yw'r dull mwyaf ymarferol a chymesur o ddeddfu fel bod modd i'r darpariaethau fod yn berthnasol yng Nghymru. Mae hefyd yn ymarferol am resymau amser a chydlyniaeth. Bydd cyflwyno'r drosedd o dowtio tocynnau yn y Bil hwn gan y DU yn galluogi iddo gael ei weithredu ledled Cymru ar yr un pryd â Lloegr.

Goblygiadau ariannol

20. Mae'r Pwyllgor yn nodi nad oes unrhyw oblygiadau ariannol ychwanegol uniongyrchol. Mewn perthynas ag unigolyn a geir yn euog o drosedd towtio tocynnau o dan y ddeddfwriaeth, mae'r Asesiad o'r Effaith ar Gyfiawnder a gynhaliwyd gan yr Adran dros Faterion Digidol, Diwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon, yn seiliedig ar erlyniadau blaenorol yn ymwneud â Gemau'r Gymanwlad Llundain 2012 a Glasgow 2014, yn rhagweld nifer isel o achosion erlyn yng Nghymru, ac mae'r Adran dros Faterion Digidol, Diwylliant, y Cyfryngau a

Chwaraeon wedi cytuno i dalu unrhyw gostau i'r system gyfiawnder sy'n codi o'r achosion hynny.

Ein barn ni

21. Mae'r Pwyllgor yn nodi y bydd y Bil yn sicrhau bod Cymru yn yr un sefyllfa â Lloegr mewn perthynas â throseddau towtio tocynnau heb oblygiadau ariannol sylweddol yn deillio o'r ddeddfwriaeth.

22. Ar ôl rhoi ystyriaeth lawn i'r ystyriaethau cymhwysedd deddfwriaethol a nodir yn y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol, ac mewn cyngor cyfreithiol ar wahân, mae'r Pwyllgor yn fodlon bod y Bil yn gwneud darpariaeth at ddiben o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad a bod angen Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol o dan Reol Sefydlog 29. Yn ôl y Pwyllgor, nid oedd unrhyw reswm i beidio â chytuno ar y Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol sy'n gysylltiedig â'r Memorandwm.