Paratowyd y ddogfen hon gan gyfreithwyr Cynulliad Cenedlaethol Cymru i roi gwybodaeth a chyngor i Aelodau'r Cynulliad a'u staff am faterion y mae'r Cynulliad a'i bwyllgorau'n eu hystyried ac nid at unrhyw ddiben arall. Gwnaed pob ymdrech i sicrhau bod yr wybodaeth a'r cyngor a geir yn y ddogfen hon yn gywir, ond ni dderbynnir cyfrifoldeb am unrhyw ddibyniaeth a roddir arnynt gan drydydd parti.

This document has been prepared by National Assembly for Wales lawyers in order to provide information and advice to Assembly Members and their staff in relation to matters under consideration by the Assembly and its committees and for no other purpose. Every effort has been made to ensure that the information and advice contained in it are accurate, but no responsibility is accepted for any reliance placed on them by third parties.

Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol

Nodyn Cyngor Cyfreithiol

TRYDYDD MEMORANDWM CYDSYNIAD DEDDFWRIAETHOL –
Y BIL MENTER A DIWYGIO RHEOLEIDDIO –

Cefndir

1. Ar 5 Hydref 2012, rhoddodd y Gweinidog Cyllid ac Arweinydd y Tŷ hysbysiad ynghylch cynnig fel a ganlyn –
"Cynnig bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru, yn unol â Rheol Sefydlog 29.6, yn cytuno y dylai Senedd y DU ystyried darpariaethau'r Bil Menter a Diwygio Rheoleiddio sy'n ymwneud â phŵer i Weinidogion Cymru gynnwys cymalau machlud ac adolygu mewn is-ddeddfwriaeth, i'r graddau y maent yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru."

2. Trafododd y Pwyllgor Busnes y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (y "Memorandwm") ar 9 Hydref 2012 a chytunodd i'w gyfeirio at y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol er mwyn iddo graffu arno. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor gyflwyno adroddiad ar y Memorandwm erbyn 15 Tachwedd 2012, er mwyn i'r Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol gael ei drafod yn y Cyfarfod Llawn ar 20 Tachwedd 2012. Diben y nodyn hwn yw hwyluso'r drafodaeth honno.

3. Dyma'r trydydd Memorandwm sy'n ymwneud â'r Bil Menter a Diwygio Rheoleiddio. Cafodd Memorandwm blaenorol ei osod ar 12 Mehefin mewn perthynas â'r diwydiant dŵr ac un arall ar 10 Gorffennaf mewn perthynas â'r Banc Buddsoddi Gwyrdd. Nid yw'r materion a gafodd eu trin yn y Memoranda hynny wedi'u cynnwys yn y dadansoddiad a ganlyn.

Y Bil

4. Cafodd y Bil Menter a Diwygio Rheoleiddio ei gyflwyno yn Nhŷ'r Cyffredin ar 20 Mai 2012 gan yr Ysgrifennydd Gwladol dros Fusnes, Arloesi a Sgiliau. Roedd y Bil yn destun Ail Ddarlleniad ar 11 Mehefin 2012 cyn symud i'r Cyfnod Pwyllgor. Daeth ei daith drwy Dŷ'r Cyffredin i ben ar 17 Hydref, a bydd yn awr yn parhau drwy Dŷ'r Arglwyddi. Mae chwe Rhan i'r Bil, ond

mae'r Memorandwm presennol yn ymwneud â chymal 49 y Bil yn unig fel y cafodd ei gyflwyno i'r Senedd (cymal 50 y Bil fel y cafodd ei ddiwygio adeg y Cyfnod Pwyllgor yn Nhŷ'r Cyffredin). Mae'r cymal hwn wedi'i gynnwys yn Rhan 5 o'r Bil.

5. Byddai gwahanol Rannau'r Bil yn newid y gyfraith mewn gwahanol ffyrdd mewn gwahanol rannau o'r DU. O ran y ddarpariaeth dan sylw, mae'r Nodiadau Esboniadol yn nodi ei bod yn berthnasol i'r Deyrnas Unedig gyfan. Mewn perthynas â Chymru, mae'r Nodiadau'n nodi:

> *"Westminster will not normally legislate with regard to devolved matters falling within the legislative competence of the National Assembly for Wales. Certain of the provisions of the Bill extending to Wales fall within the legislative competence of National Assembly for Wales. The consent of the National Assembly for Wales is therefore being sought for them through a legislative consent motion."*

Yn anffodus, nid yw'r Nodiadau'n esbonio pa ddarpariaethau yn y Bil fydd yn destun cynigion o'r fath. Caiff y diffyg eglurder hwn ei adlewyrchu gan y ffaith mai hwn yw'r trydydd Memorandwm i gael ei osod gerbron y Cynulliad Cenedlaethol sy'n ymwneud â darpariaethau a oedd wedi'u cynnwys yn y Bil pan gafodd ei gyflwyno.

6. Yn ôl y Nodiadau Esboniadol: "The main purpose of the Bill is to encourage long term growth and simplify regulation generally."

7. Ceir esboniad manwl o'r cymal hwn ym mharagraffau 367 a 368 o'r Nodiadau Esboniadol i'r Bil:

> *"367. This clause amends the Interpretation Act 1978 to help give effect to the Government's policy on the use of sunset and review provisions which was first published in March 2011. A sunset provision provides for legislation to cease to have effect at a particular point in time. A review provision requires a person to review the effectiveness of the legislation within or at the end of a specified period.*
>
> *368. Clause 49 inserts a new section 14A into the Interpretation Act 1978. This ensures Ministers and other people making subordinate legislation may include sunset and review provisions in that legislation and in other subordinate legislation where that is being amended. A review provision may include an obligation to consider whether the objectives of the legislation remain appropriate, and whether they could be achieved in another way. Review or sunset provisions may apply to all or part of the legislation or to its application in particular circumstances. Subordinate legislation including sunset or review provisions may also include certain supplementary provisions, for example transitional or consequential provisions or savings in connection with the sunset or review provision. New section 14A does not apply to Scottish Ministers."*

8. Effaith awtomatig y cymal yw y byddai unrhyw bwerau i wneud gorchmynion neu reoliadau yn cynnwys y pŵer i gyfyngu ar eu heffaith i gyfnod o amser penodol neu i'w gwneud yn ofynnol i'r darpariaethau gael eu hadolygu. Gellir cynnwys hynny eisoes os yw'r pŵer galluogi'n ddigon eang. Felly, roedd rheoliadau a wnaed adeg argyfwng clwy'r traed a'r genau yn 2001 o dan adran 2(2) o Ddeddf y Cymunedau Ewropeaidd yn aml yn datgan y byddent yn peidio â chael effaith ar ddyddiad penodol. Byddai'r cymal sy'n destun y Memorandwm yn rhoi'r pŵer hwnnw i bob deddfwriaeth galluogi.

<u>Cymhwysedd Deddfwriaethol</u>

9. Nid yw'r darpariaethau y mae'r Memorandwm yn cyfeirio atynt yn dod yn daclus o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Maent yn berthnasol i'r holl bwerau ar gyfer gwneud deddfwriaeth ddirprwyedig sydd gan Weinidogion Cymru (yn ogystal â Gweinidogion y DU), a gellir eu cynnwys yn benodol mewn Biliau Cynulliad unigol sy'n dod o fewn y cymhwysedd hwnnw. Golyga'r dull presennol o weithio na fyddai angen gwneud hynny. Mae'r dull presennol yn debyg i'r dull yn adran 14 o'r Ddeddf Dehongli (y Ddeddf y byddai'r cymal o dan sylw yn ei diwygio) sy'n darparu bod unrhyw bŵer i wneud is-ddeddfwriaeth o'r mathau sydd wedi'u disgrifio yn y Ddeddf yn cynnwys y pŵer i ddiwygio neu ddirymu'r is-ddeddfwriaeth honno yn awtomatig.

<u>Y Memorandwm Cydsyniad</u>

10. Mae'r Memorandwm yn nodi mai cymal 49 (wrth ei gyflwyno) yw'r cymal sy'n ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ac sydd angen cydsyniad deddfwriaethol. Nid yw'r cymal yn dibynnu ar y darpariaethau eraill yn y Bil.

11. Byddai unrhyw offerynnau statudol a wnaed gan ddibynnu ar y pŵer newydd hwn yn parhau i fod yn ddarostyngedig i weithdrefn gadarnhaol neu negyddol y Cynulliad os ydynt yn gymwys i'r brif ddarpariaeth a fydd yn cael ei hadolygu neu ei gosod am gyfnod penodol. Gellir diwygio cyfnod penodol o'r fath (ei leihau neu ei ymestyn) drwy ddiwygio'r gorchmynion neu'r rheoliadau fel y bo'n briodol.

12. Mae enghreifftiau diweddar o reoliadau a ddaeth gerbron y Cynulliad a oedd yn cynnwys darpariaethau adolygu yn cynnwys Rheoliadau Gwastraff (Cymru a Lloegr) (Diwygio) 2012 a Rheoliadau Cadwraeth Cynefinoedd a Rhywogaethau (Diwygio) 2012. Cafodd y ddau eu hystyried gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar 24 Medi 2012. Dyma adroddiad y Pwyllgor o dan Reol Sefydlog 21.3(ii) mewn perthynas â'r cyntaf:

> *"Mae Rheoliad 2 (5) yn darparu ar gyfer mewnosod rheoliad 49 newydd yn Rheoliadau 2011. Byddai'r rheoliad hwn yn ei gwneud yn ofynnol i'r*

Ysgrifennydd Gwladol adolygu gweithrediad ac effaith y Rheoliadau hynny mewn perthynas â Lloegr o fewn 5 mlynedd ar ôl 1 Hydref 2012, ac o fewn pob cyfnod o 5 mlynedd ar ôl hynny. Nid yw'r Memorandwm Esboniadol yn nodi pam nad ystyriwyd hi'n briodol i Weinidogion Cymru gynnal adolygiad."

Dyma ymateb y Llywodraeth:

> *"Polisi cyfredol Llywodraeth y DU yw cynnwys cymal ym mhob rheoliad sy'n gofyn am adolygiad o fewn amserlen benodol. Nid oes gan Lywodraeth Cymru bolisi tebyg yng Nghymru. Gall Gweinidogion Cymru adolygu'r rheoliadau unrhyw bryd. O ganlyniad, roedd cynnwys y ddarpariaeth am adolygiad yn yr offeryn yn berthnasol i Loegr yn unig.*"

13. Roedd ymateb y Llywodraeth yn ddealladwy o ystyried y gall llywodraethau adolygu unrhyw ddeddfwriaeth sydd o fewn eu pŵer ar unrhyw adeg. Mae'r Memorandwm yn esbonio'n glir rinweddau'r dull o weithio sy'n cael ei gynnig yn y cymal o dan sylw, ond nid yw'n esbonio pam mae'r Llywodraeth yn derbyn y rhinweddau hynny os mai ei dull o weithio yw adolygu deddfwriaeth pan mae'n ystyried ei bod yn briodol yn hytrach nag ar adeg sydd wedi'i benderfynu o flaen llaw a'i nodi yn y ddeddfwriaeth.

Casgliad

14. **Yn syml, bydd y cymal yn rhoi i'r holl bwerau galluogi y pŵer i bennu dyddiad darfod neu adolygu. Gellir cynnwys hynny'n benodol ym Miliau'r Cynulliad ar hyn o bryd. Bydd unrhyw ddeddfwriaeth sy'n cael ei gwneud gan ddibynnu ar y pŵer yn parhau i fod yn ddarostyngedig i weithdrefnau craffu'r Cynulliad yn y modd arferol. Ymddengys nad yw Llywodraeth Cymru'n bwriadu gwneud defnydd arwyddocaol o'r pŵer.**

Y Gwasanaethau Cyfreithiol

Hydref 2012