

Russell George AS
Cadeirydd y Pwyllgor Iechyd a Gofal Cymdeithasol

14 Rhagfyr 2022

Annwyl Russell,

Cydsyniad Deddfwriaethol: Bil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio)

Byddwch yn ymwybodol bod Llywodraeth y DU wedi cyflwyno Bil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio) ('y Bil') i Senedd y DU. Pe bai'r Bil yn cael ei basio, byddai'n rhoi ar waith gynllun Llywodraeth y DU i ddargadw, dirymu neu ddiwygio miloedd o ddarnau o gyfraith yr UE a ddargedwir. Byddai hefyd yn dechrau'r cloc ar y cyfnod hyd at 31 Rhagfyr 2023, pan fydd y rhan fwyaf o gyfraith yr UE a ddargedwir yn dod i ben yn awtomatig oni bai bod Gweinidogion yn cymryd camau i'w achub neu ei ddiwygio. Yr hyn sy'n destun pryder i ni, fel deddfwyr, yw'r ffaith y byddai'r Bil yn galluogi Gweinidogion, yn hytrach na seneddau, i newid tirwedd reoleiddio a chyfreithiol y DU yn sylweddol.

Mae fy Mhwyllgor i, ers peth amser, wedi bod yn cadw llygad ar gynllun Llywodraeth y DU ar gyfer cyfraith yr UE a ddargedwir, a gwnaethom ddechrau gofyn cwestiynau i Lywodraeth Cymru rai misoedd yn ôl.

Gyda'r Bil yn cael ei gyflwyno gerbron Senedd y DU, a chan ragweld y bydd Llywodraeth Cymru yn cyflwyno'r memorandwm cydsyniad sy'n debygol o fod yn angenrheidiol, cytunodd fy Mhwyllgor i glywed barn rhanddeiliaid yng Nghymru a ledled y DU. Gofynnwyd am safbwyntiau ar nifer o faterion gan gynnwys i ba raddau y gallai'r Bil effeithio ar dirwedd reoleiddiol Cymru; pa rôl ddylai fod gan y Senedd o ran dirymu a diwygio cyfraith yr UE a ddargedwir mewn meysydd datganoledig; penderfyniad Llywodraeth Cymru i beidio â chynnal ei hasesiad ei hun o gyfraith yr UE a ddargedwir, gan gynnwys peidio â ffurfio ei barn ei hun ar yr hyn sydd wedi'i ddatganoli a'r hyn sydd wedi'i gadw;

ac a allai'r Bil gyflwyno cyfyngiadau newydd i Lywodraeth Cymru, sydd am wella'r safonau a oedd ar waith cyn Brexit, lle bo modd.

Amgaeir y cyflwyniadau a gawsom gan yr Asiantaeth Safonau Bwyd, Canolfan Llywodraethiant Cymru, Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru, a Chonffederasiwn GIG Cymru. Credwn y gallai'r dystiolaeth hon fod o ddiddordeb i'ch Pwyllgor.

Byddwch hefyd yn ymwybodol bod Llywodraeth Cymru bellach wedi gosod memorandwm cydsyniad deddfwriaethol gerbron y Senedd mewn perthynas â'r Bil, ac mai fy Mhwyllgor i sydd â'r prif gyfrifoldeb am graffu ar y memorandwm.

Yn ein cyfarfod ddydd Llun 5 Rhagfyr, cawsom dystiolaeth gan Mick Antoniw AS, y Cwnsler Cyffredinol a Gweinidog y Cyfansoddiad, mewn perthynas â'r Bil a memorandwm cydsyniad deddfwriaethol Llywodraeth Cymru. Efallai yr hoffech nodi bod y Cwnsler Cyffredinol wedi ailadrodd ei bryderon y gallai gweithredu'r Bil, pe bai'n cael ei basio a'i ddeddfu, lethu llywodraethau'r DU. Efallai yr hoffech nodi hefyd y cafodd pryderon ynghylch y goblygiadau i Fusnes y Senedd ac i raglen ddeddfwriaethol Llywodraeth Cymru eu trafod hefyd.

Rwy'n ysgrifennu at bwyllgorau eraill y Senedd i dynnu sylw at y dystiolaeth a gawsom sy'n dod o fewn cylch gwaith a buddiannau eu Pwyllgorau.

Yn gywir,



Huw Irranca-Davies

Cadeirydd



SeneddLJC@senedd.wales

18 Tachwedd 2022

Cyfeirnod: MC2022/00298

Annwyl Weinidog / Annwyl Mr Irranca-Davies

Rwy'n ysgrifennu mewn ymateb i'ch cais yn gofyn i randdeiliaid wneud sylwadau ar y darpariaethau ym Mhil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (REUL) er mwyn llywio'r gwaith o graffu ar y Bil a memoranda cydsynio deddfwriaethol dilynol Llywodraeth Cymru.

Mae datganoli yn golygu bod cyfrifoldeb dros ddiogelwch a hylendid bwyd a bwyd anifeiliaid wedi trosglwyddo o lywodraeth y DU i Gymru, Gogledd Iwerddon a'r Alban. Mae hyn yn golygu bod yr Asiantaeth Safonau Bwyd (ASB) yn gyfrifol am ddatblygu polisïau a chynghori Gweinidogion Cymru ar y meysydd hyn. Mae ein hymrwymiad i weithio ar draws y pedair gwlad yn sicrhau y gallwn ddiogelu iechyd y cyhoedd a buddiannau defnyddwyr yn effeithiol ledled Cymru, Lloegr a Gogledd Iwerddon, gan weithio gyda Safonau Bwyd yr Alban.

Fel y gwyddoch, mae'r Bil yn bwriadu dirwyn i ben Cyfraith yr UE a Ddargedwir (REUL) yn awtomatig ar ddiwedd 2023, oni bai bod Gweinidogion yn cytuno i'w hystyngiadau, ei chadw, ei diwygio neu ei haildatgan. Mae'r Bil hefyd yn cynnwys yr opsiwn i ymestyn REUL i ganiatáu diwygio yn ystod y cyfnod hyd at 2026.

Yn yr Asiantaeth Safonau Bwyd (ASB), rydym yn glir na allwn ddirwyn i ben y deddfau ar ddiogelwch a dilysrwydd bwyd heb beri dirywiad yn safonau bwyd y DU a risg sylweddol i iechyd y cyhoedd. Er fy mod yn siŵr nad dyma yw bwriad y Llywodraeth gyda'r cynlluniau hyn, mae'r amserlen bresennol yn peri peth pryder i mi. Bydd angen i ni weithio drwy fwy na 150 o ddarnau o gyfraith yr UE a ddargedwir, y mae 39 ohonynt yn benodol i Gymru, yn gyflym iawn, a chynghori gweinidogion ar y ffordd orau o ymgorffori rheolau pwysig sy'n diogelu diogelwch bwyd ac iechyd y cyhoedd yn ein deddfwriaeth ddomestig.

Ein prif flaenoriaeth o hyd yw sicrhau bod gan bobl fwyd y gallant ymddiried ynddo. Rydym hefyd yn cydnabod bod hwn yn gyfle i adolygu a diwygio'r cyfreithiau hyn fel bod busnesau'n cael eu rheoleiddio yn y ffordd gywir i'w galluogi i ddarparu bwyd diogel y gellir ymddiried ynddo, i fasnachu'n rhyngwladol, ac i dyfu.

Lloriau 6 a 7, Clive House
70 Petty France, Llundain SW1H 9EX
E-bost:

SGÔR HYLENDID BWYD
FOOD HYGIENE RATING



I gael gwybodaeth am gleientiaid yr Asiantaeth Safonau Bwyd, cliciwch [yma](#) / I gael gwybodaeth am Bolisi Preifatrwydd yr ASB, cliciwch [yma](#).

I gael mwy o wybodaeth am y ffordd rydym yn trin eich data personol, cliciwch [yma](#) neu ewch i <https://www.food.gov.uk/cv/about-us/rhybudd-preifatrwydd-gohebiaeth-y-swvddfa-Eich> dewis

Maes o law, credwn mai Bil Bwyd a Bwyd Anifeiliaid newydd y DU fyddai'r cyfle gorau i ailfeddwl yn gynhwysfawr, wedi'i deilwra i anghenion y DU. Mae ein profiad yn dweud wrthym fod datblygu polisi mewn ffordd agored a thryloyw sydd wedi'i seilio ar dystiolaeth yn well i ddefnyddwyr ac i fusnesau, ond mae hyn yn cymryd amser i'w gael yn iawn.

Mae cyfraith bwyd yn fater datganoledig ac rydym yn cefnogi penderfyniadau datganoledig ar ddiogelwch a safonau bwyd a bwyd anifeiliaid. Byddwn yn parhau i weithio gyda swyddogion Llywodraeth Cymru ar effeithiau biliau yng Nghymru, a byddwn yn ystyried unrhyw ddiwygiadau yn unol ag ymrwymadau yn y cytundebau fframwaith cyffredin ar gyfer Hylendid a Diogelwch Bwyd a Bwyd Anifeiliaid a Safonau Ynghylch Cyfansoddiad a Labelu.

Yn gywir,



Yr Athro Susan Jebb OBE, PhD, FRCP (Anrh), FMedSci

Lloriau 6 a 7, Clive House
70 Petty France, Llundain SW1H 9EX
Ffôn: [REDACTED]
E-bost: [REDACTED]

FOOD HYGIENE RATING

[food.gov.uk/ratings](https://www.food.gov.uk/ratings)



I gael gwybodaeth am Bolisi Preifatrwydd yr ASB, cliciwch [yma](#).

I gael rhagor o wybodaeth am y ffordd rydym yn trin eich data personol, cliciwch [yma](#) neu rhowch: <https://www.food.gov.uk/cv/about-us/rhybudd-preifatrwydd-qahebiaeth-y-swddfa-breifat> yn eich porwr gwe.



Ymateb i Alwad Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad y Senedd am Farnau

Charles Whitmore, Cydymaith Ymchwil, Prifysgol Caerdydd — Canolfan Llywodraethiant Cymru a Chyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru

Tachwedd 2022

Ynghylch y dystiolaeth hon

Ysgrifennwyd y dystiolaeth hon gan Charles Whitmore fel rhan o brosiect Fforwm Cymdeithas Sifil Cymru (y Fforwm). Partneriaeth yw hon rhwng Cyngor Gweithredu Gwirfoddol Cymru (CGGC) a Chanolfan Llywodraethiant Cymru Prifysgol Caerdydd a ariennir gan y Legal Education Foundation. Ei nod yw darparu gofod cymdeithas ddinesig ar gyfer rhannu gwybodaeth, trafodaeth wybodus a chydlynu mewn meysydd sy'n destun newid cyfreithiol, gweinyddol a chyfansoddiadol sy'n deillio o ymadawiad y DU â'r Undeb Ewropeaidd.

CGGC yw'r mudiad aelodaeth cenedlaethol ar gyfer y sector gwirfoddol yng Nghymru.

Mae **Canolfan Llywodraethiant Cymru** yn uned ymchwil a noddur ac a gefnogir yn Ysgol y Gyfraith a Gwleidyddiaeth, Prifysgol Caerdydd.

1. Cyflwyniad

- 1.1 Diolch yn fawr i'r Pwyllgor am y gwahoddiad i gyflwyno barnau am Fil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio). Rwy'n gwneud hynny yn rhinwedd fy swydd fel cydlynnydd prosiect y Fforwm gan fod sefydliadau cymdeithas sifil yr ydym wedi ymgysylltu â nhw yng Nghymru ac ar lefel y DU wedi mynegi pryderon difrifol am sawl agwedd ar y ddeddfwriaeth. Mae swyddogaeth graidd y Bil – sef diddymu neu ddiwygio'n awtomatig gorff enfawr o gyfreithiau heb graffu seneddol neu gyhoeddus, tra'n trosglwyddo pwerau deddfu enfawr i weinidogion, heb fawr ddim ystyriaeth o'r goblygiadau datganoledig i'w gweld yn y gwaith drafftio – yn peri pryder mawr yn gyfansoddiadol. Bydd y bil:
 - a. Yn trosglwyddo pwerau deddfwriaethol sylweddol i weinidogion ar lefelau datganoledig a chanolog, fel ei gilydd Bydd hyd yn oed yn mynd cyn belled â chaniatáu i Weinidogion ddefnyddio'r pwerau cyffredinol yng nghymal 15 i ddiwygio darpariaethau cyfraith sylfaenol (yn rhinwedd cymal 12(2)b).

- b. Yn creu ansicrwydd cyfreithiol sylweddol.
- c. Yn debygol o arwain at wallau a hepgoriadau deddfwriaethol – gyda’r potensial i greu tyllau yn y llyfr statud y bydd angen rhagor o amser deddfwriaethol i’w datrys yn ddiweddarach.
- d. Yn tynnu capasiti oddi wrth y Senedd, Llywodraeth Cymru a chymdeithas sifil yng Nghymru – mater sy’n debygol o gael ei deimlo hyd yn oed yn fwy llym ar y lefel ddatganoledig.
- e. Yn grymuso’r gweithrediaethau i ddeddfu newid mewn polisi, naill ai’n fwriadol neu drwy hepgor o ganlyniad i ddiffyg gweithredu – mae hyn yn ffordd gwbl amhriodol o ddiwygio corff mor enfawr o gyfraith. Nid yw’n glir sut y byddid yn cyfleu penderfyniad o’r fath, asesu ei effaith, ymgynghori arno na’i herio.
- f. Yn peri risg machlud hawliau a safonau allweddol. Mae’r asesiad o’r effaith ar gydraddoldeb¹ a’r memorandwm hawliau dynol² ill dau yn nodi, mewn egwyddor, (er gwaethaf sicrwydd Llywodraeth y DU) bod risg y bydd amddiffyniadau gwrth-wahaniaethu a chyfraith yr UE a ddargedwir (REUL) sy’n berthnasol i Hawliau’r Confensiwn yn cael eu dal gan fecanwaith y machlud. Mae’r asesiad o’r effaith ar gydraddoldeb yn egluro bod risgiau i gydraddoldeb yn cael eu creu gan ddarpariaethau’r Bil ar wyro oddi wrth gyfraith achosion yr UE a ddargedwir, ond bod y rhain yn cael eu lliniaru gan ddyletswydd adran 3 y Ddeddf Hawliau Dynol ar y llysoedd i ddehongli deddfwriaeth ddomestig yn unol â’r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (ECHR). **Mae hyn yn anwybyddu’r ffaith bod y Bil Hawliau hefyd yn cael ei ystyried gan Dŷ’r Cyffredin, a fydd yn diddymu’r ddyletswydd hon.**
- g. Yn tansilio gweithdrefnau deddfwriaethol cyffredin, goruchwyliaeth seneddol, a rôl cymdeithas sifil wrth graffu ar newid sylweddol i bolisi trwy ddarparu dim amser na mecanwaith ar gyfer asesu, craffu ar neu ymgynghori ar effaith machlud, cadwraeth, ailddatgan, diweddar, diddymu neu ddisodli posibl REUL.

1.2 Yn ogystal â’r uchod, mae pryderon pellach sy’n ymwneud yn benodol â diffyg ystyriaeth a chymhlethdod y rhyngweithio â datganoli y byddaf yn canolbwyntio arnynt yn awr.

2. Yr effaith ar dirwedd reoleiddiol Cymru a Rhyngweithiadau â Deddf Marchnad Fewnol y DU (UKIMA)

2.1 Yn amlwg, ychydig iawn o ystyriaeth a chysondeb sydd wedi bod wrth ddrafftio’r Bil ynghylch ei ryngweithiad â sefydliadau datganoli. Ystyrir datganoli yn bennaf ddwywaith yn unig yn nogfennau amrywiol y Bil – llai na hanner tudalen yn y nodiadau esboniadol,³ a pharagraff 36 yr Asesiad o’r Effaith ar Gydraddoldeb.⁴

- a. Mae’r nodiadau esboniadol yn nodi bod dull gweithredu’r Bil yn gyson â deddfwriaeth arall sy’n gysylltiedig â’r UE, yr ymgysylltwyd yn briodol ac yn rhagweithiol â’r ‘gweinyddiaethau’ datganoledig, bod y Bil yn adlewyrchu ymrwymiad i barchu’r setliadau datganoli a Chonfensiwn Sewel ac **‘na fydd yn creu mwy o ddargyfeirio o fewn y DU’** (fy mhwyslais i).
- b. I’r gwrthwyneb, mae’r Asesiad o’r Effaith ar Gydraddoldeb yn cydnabod bod y Bil yn debygol o arwain at ddargyfeirio rheoleiddiol ond y bydd hyn yn cael ei reoli gan Ddeddf Marchnad

¹ Bil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio), Asesiad o’r Effaith ar Gydraddoldeb, para. 27.

² Bil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio), Memorandwm ECHR, para. 8.

³ Bil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio), Nodiadau Esboniadol, Paragraffau 58-61.

⁴ Bil Cyfraith yr UE a Ddargedwir (Dirymu a Diwygio), Asesiad o’r Effaith ar Gydraddoldeb, para. 36.

Fewnol y DU a Fframweithiau Cyffredin. Mae cyfeiriad annelwig at sgysiau sydd wedi digwydd yn Whitehall (heb Lywodraeth Cymru, mae'n debyg) i sicrhau nad yw'r Bil yn 'newid effaith Deddf UKIM'. Mae'r asesiad effaith yn dod â'r ddatl hon i ben gan nodi y bydd egwyddorion mynediad i'r farchnad (MAPs) UKIMA yn berthnasol mewn sawl maes, lle mae dargyfeirio'n digwydd. **Mae'r asesiad hwn yn peri pryder ac mae hyd yn oed yn gamarweiniol mewn sawl ffordd - byddaf yn ystyried pob un yn ei dro.**

Y potensial am ddargyfeirio rheoleiddiol ac effaith hyn

- 2.2 Fel y gwelir yn yr Asesiad o'r Effaith ar Gydraddoldeb,⁵ mae'n hynod gamarweiniol i'r nodiadau esboniadol ddatgan gyda sicrwydd na fydd y Bil yn cynyddu dargyfeirio o fewn y DU. I'r gwrthwyneb, mae'r mecanweithiau yn y Bil yn rhoi cyfle sylweddol i ddargyfeirio, gan gynnwys mewn llawer o feysydd a allai sbarduno'r egwyddorion mynediad i'r farchnad – er enghraifft, o ran cyfansoddiad bwyd, labelu a pholisi amgylcheddol. Mewn egwyddor, mae'n bosibl y gall gwahanol rannau o'r DU ddewis caniatáu i wahanol ddarnau o REUL fachlud a/neu ddefnyddio'r pwerau ailddatgan, diweddar, diddymu a disodli yng nghymalau 12-16 yn wahanol ar draws corff mawr o gyfraith. Efallai y bydd hyd yn oed dulliau gwahanol o ailsefydlu egwyddor goruchafiaeth ac egwyddorion cyffredinol Cyfraith yr UE, yn enwedig o ystyried Deddfwriaeth Parhad yr Alban.
- 2.3 Mae'r esboniad byr a ddarperir ar hyn yn yr asesiad o'r effaith yn hynod gyfyngedig ac unochrog. Mae'n nodi dim ond y bydd UKIMA yn amddiffyn defnyddwyr a busnesau rhag y dargyfeirio sy'n deillio o hynny. Fodd bynnag, mae'n methu cydnabod **y gallai effeithiau polisi alldirioaethol sylweddol ac annisgwyl godi o'r defnydd gwahanol o'r pwerau dirprwyedig helaeth yn y Bil mewn gwahanol rannau o'r DU yn rhinwedd MAPS UKIMA.** Fel yr archwiliwyd adeg taith UKIMA drwy'r Senedd, mae hyn yn debygol o weithio yn erbyn ymreolaeth polisi Cymru gan y bydd penderfyniadau i fachlud neu ddiwygio REUL/cyfraith wedi'i chymathu yn Lloegr yn cael mwy o effaith anghymesur ar rannau eraill o'r DU oherwydd pwysoliad economaidd Lloegr a'r anghydbwysedd cyfansoddiadol rhwng y lefelau canolog a datganoledig. **O ganlyniad, ni ddylai UKIMA fod yn fecanwaith diodyn ar gyfer rheoli effeithiau unrhyw ddarn o ddeddfwriaeth.** Cydnabyddir natur drechol a phroblemus y MAPs yn y dewis i roi rôl gyfyngedig i Fframweithiau Cyffredin wrth weithredu UKIMA. Mae hyn yn darparu rôl statudol ar gyfer cysylltiadau rhynglywodraethol wrth helpu i reoli dargyfeirio rheoleiddiol posibl a allai arwain at densiynau fel arall.⁶
- 2.4 Ac eto, yn dibynnu ar y cyfeiriadau polisi y mae'r gwahanol lywodraethau yn eu cymryd wrth ddefnyddio'r pwerau dirprwyedig ym Mil REUL, mae'r ddeddfwriaeth yn peryglu sbarduno'r MAPs ar raddfa ymhell y tu hwnt i'r hyn a luniwyd i ddechrau. **Yn ymarferol, mae hyn yn golygu y bydd angen i lywodraethau a deddfwrfeydd fod yn ymwybodol iawn o'r bwriadau polisi wrth wraidd defnyddio'r pwerau hyn mewn gwahanol rannau o'r DU gan y gallai hyn arwain at gyfyngiadau de facto i gymhwysedd.**

⁵ Mae cwestiwn arwyddocaol ynghylch pam nad oes gan y Bil hwn asesiad ehangach o'r effaith. Mae'n rhyfedd gweld yr asesiad o'r effaith ar gydraddoldeb yn cael ei ddefnyddio i ystyried effeithiau rheoleiddio ehangach fel rhyngweithiadau posibl ag UKIMA.

⁶ Fel y profwyd yn ddiweddar yn sgil ehangu eithriadau i'r MAPs o ran plastigau untro gan ddefnyddio'r weithdrefn yn adran 10 UKIMA, sy'n darparu rôl ar gyfer fframweithiau cyffredin wrth drafod eithriadau pellach.

- 2.5 Mewn un enghraifft ddamcaniaethol, mae Rheoliad 1169/2011 yr UE ar ddarparu gwybodaeth am fwyd i ddefnyddwyr yn sefydlu gofynion hanfodol o ran gwybodaeth am faeth, allergenau a gwlad wreiddiol ar labeli bwyd. Mae darnau perthnasol o REUL ar lefelau datganoledig a'r DU yn gweithredu'r gofynion hyn (Rheoliadau Gwybodaeth am Fwyd (Cymru) 2014). Gan ddefnyddio cymal 15, gallai Llywodraeth y DU benderfynu lleihau'r gofynion labelu hyn – yn wir, mae'r pwerau hyn wedi'u drafftio'n glir gyda dadreoleiddio mewn golwg. Byddai hefyd o fewn cwrpas y pwerau yn y Bil i Lywodraeth Cymru gadw'r gofynion heb eu diwygio ar y lefel ddatganoledig. Dylid nodi na fyddai'n bosibl cyflwyno unrhyw newidiadau a allai ddod o fewn diffiniad hynod eang y Bil o 'fwy o faich rheoleiddiol'. Fodd bynnag, hyd yn oed os cânt eu cynnal, mae gofynion labelu yn debygol o ddod o fewn egwyddor cydgydnabod UKIMA ac, o ganlyniad, ni fyddai'n ofynnol i gynhyrchion sy'n tarddu o Loegr gydymffurfio â'r safonau 'cadwedig' yng Nghymru. Byddai angen iddynt gydymffurfio â'r safon is ddiwygiedig 'wedi'i chymhathu' yn Lloegr yn unig. Yn anochel, byddai hyn yn rhoi pwysau sylweddol ar lunwyr polisiau yng Nghymru i gyd-fynd â'r safon a gyflwynir gan Lywodraeth y DU i sicrhau chwarae teg i gynhyrchwyr yng Nghymru.
- 2.6 O ystyried faint o REUL a gadwyd yn ôl a datganoledig y byddai angen ei ystyried mewn cyn lleied o amser, ei ehangder eithriadol, y capasiti cyfyngedig sydd ar gael, a diffyg system effeithiol o gysylltiadau rhynglywodraethol i gefnogi dadansoddiad ar y cyd mor fanwl mewn cymaint o feysydd, **mae'n debygol o fod yn amhosibl ystyried effaith pob dargyfeiriad posibl o'r fath ar dirwedd reoleiddiol Cymru tra na ddarperir unrhyw gyfeiriad polisi ar sut y gellid defnyddio'r pwerau hyn.** Mae hyn yn ansicrwydd cyfreithiol ar raddfa gyfansoddiadol.

Rôl bosibl y Fframweithiau Cyffredin

- 2.7 Mae'r asesiad o'r effaith ar gydraddoldeb (a chwestiynau a ddarparwyd i mi gan Bwyllgor Bil Cyhoeddus Senedd y DU) yn awgrymu mai barn Llywodraeth y DU yw, pe bai dargyfeirio polisi sylweddol yn deillio o wahanol ddefnydd o bwerau dirprwyedig y Bil, y byddai'r Fframweithiau Cyffredin yn ddigon i reoli'r canlyniad hwn.
- 2.8 Pe na bai dyddiad machlud, dylai corff sylweddol o waith rhynglywodraethol ddigwydd ynghylch disodli REUL a gadwyd yn ôl a datganoledig oherwydd bod lle i ryngweithio ag UKIMA a bod angen nodi rhyngweithiadau a rhyngddibyniaethau posibl rhwng deddfau'r DU a deddfau datganoledig. Yn sicr, mae hyn yn unol ag ysbryd yr hyn y bwriadwyd i'r Fframweithiau Cyffredin ei ddarparu – sef cydweithrediad rhynglywodraethol yn seiliedig ar ymddiriedaeth a chonsensws mewn gofod a rennir i hwyluso gwahaniaethau polisi ystyrllon. O ganlyniad, maent wedi gweld rhywfaint o lwyddiant,⁷ **ond maent yn annhebygol o fod yn fecanwaith digonol i reoli lefel y tarfu a allai ddeillio o Fil REUL:**
- a. Fe'u lluniwyd gyda lefel o gydweithrediad mewn golwg sy'n angenrheidiol i hwyluso ailwladoli cymwyseddau o'r UE fel yr archwiliwyd yn y dadansoddiad o fframweithiau.⁸

⁷ J. Hunt, T. Horsley, 'In Praise of Cooperation and Consensus under the Territorial Constitution: The Second Report of the House of Lords Common Frameworks Scrutiny Committee', 16 Gorffennaf 2022. Ar gael yn: <https://ukconstitutionallaw.org/2022/07/26/thomas-horsley-and-jo-hunt-in-praise-of-cooperation-and-consensus-under-the-territorial-constitution-the-second-report-of-the-house-of-lords-common-frameworks-scrutiny-committee/>

⁸ Swyddfa'r Cabinet, 'Revised Frameworks Analysis: Breakdown of areas of EU law that intersect with

Byddai maint posibl y dargyfeirio a'r tensiwn a allai ddeillio o wahanol ddefnydd o'r pwerau dirprwyedig yn y Bil a'r mecanwaith machlud, o achosion anghymesur o hepgor a chymryd gwahanol ymagweddau tuag at oruchafiaeth a'r egwyddorion cyffredinol – yn debygol o fod ymhell y tu hwnt i'r hyn y gall y fframweithiau cyffredin ei reoli. Byddai angen ymrwymiad lefel uwch i waith rhynglywodraethol ar sail consensws.

- b. Mae bylchau – nid oes gan rai meysydd polisi fframweithiau cyffredin ond mae ganddynt REUL. Yn wir, nododd y dadansoddiad o fframweithiau mai dim ond ar leiafrif o feysydd polisi yr oedd angen fframwaith cyffredin a gadawodd lawer o rai eraill i ddibynnu ar fecanweithiau eraill. Os disgwylir i'r fframweithiau cyffredin ddarparu rôl ffurfiol wrth reoli dargyfeirio sy'n deillio o Fil REUL, nid yw'n glir sut y byddai meysydd polisi heb fframwaith yn cael eu rheoli.
- c. Mae'n debygol bod gwahanol dimau yn y gwasanaeth sifil ar y lefelau datganoledig a chanolog yn gweithio ar y fframweithiau cyffredin a REUL. O ystyried yr heriau sylweddol o ran capasiti eisoes, mae'n debygol y bydd ystyriaethau ymarferol pellach o ran sicrhau cyfathrebu rhwng timau perthnasol.
- d. Er gwaethaf eu llwyddiannau, nid oes gan y Fframweithiau Cyffredin dryloywder a chysondeb. At hynny, roedd llinell amser ymadawiad y DU â'r UE yn ei gwneud yn ofynnol iddynt ddod i rym er bod llawer ohonynt yn anghyflawn a thros dro.

Nid yw'r Bil yn cyd-fynd â datganoli, ysbryd Confensiwn Sewell na darnau eraill o ddeddfwriaeth sy'n ymwneud ag ymadael â'r UE

- 2.9 Yn groes i'r honiad yn y nodiadau esboniadol, nid yw'r Bil yn parchu'r setliadau datganoli na Chonfensiwn Sewell. Ni ddigwyddodd digon o ymgysylltu *a priori* fel y dangosir gan gyfathrebiadau gan lywodraethau Cymru (a'r Alban). Hyd yn oed *a posteriori*, mae'n drawiadol na wahoddwyd Llywodraeth Cymru i roi tystiolaeth lafar ochr yn ochr â Llywodraeth yr Alban i'r Pwyllgor Biliau Cyhoeddus. Yn wir, yn ei sesiwn dystiolaeth ar 8 Tachwedd 2022, roedd yn ymddangos bod y Pwyllgor yn gosod Angus Robertson MSP, Ysgrifennydd y Cabinet dros y Cyfansoddiad, Materion Allanol a Diwylliant yn Llywodraeth yr Alban, mewn sefyllfa i gyflwyno barn Llywodraeth Cymru hefyd.⁹
- 2.10 Mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth yr Alban wedi argymhell yn erbyn cydsyniad deddfwriaethol ac, eto, o ystyried arferion diweddar, mae'n ymddangos yn debygol y bydd y ddeddfwriaeth yn cael ei phasio, beth bynnag. At hynny, mae'n rhoi pwerau deddfu i Lywodraeth y DU mewn meysydd cymhwysedd datganoledig i Gymru y gellir eu harfer heb ofyn am gydsyniad y Senedd na Llywodraeth Cymru. Byddai pŵer cymal 16 i ddiweddar cyfraith wedi'i chymathu, nad yw'n ymddangos ei bod yn gyfyngedig o ran amser hyd at 2026, yn rhoi pŵer amhenodol i Lywodraeth y DU ddiweddar cyfraith Cymru lle mae 'datblygiad mewn dealltwriaeth wyddonol'. Mae hyn yn gwneud y Bil yn anghymesur o ran sut mae'n mynd i'r

devolved competence in Scotland, Wales and Northern Ireland', Ebrill 2019. Ar gael yn:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/792738/20190404-FrameworksAnalysis.pdf

⁹Mae trawsgrifiad ar gael yn: [https://www.theyworkforyou.com/psc/2022-](https://www.theyworkforyou.com/psc/2022-23/Retained%20EU%20Law%20Revocation%20and%20Reform%29%20Bill/02-0%202022-11-08a.76.2)

[23/Retained EU Law %28Revocation and Reform%29 Bill/02-0 2022-11-08a.76.2](https://www.theyworkforyou.com/psc/2022-23/Retained%20EU%20Law%20Revocation%20and%20Reform%29%20Bill/02-0%202022-11-08a.76.2)

afael â datganoli, gan fod Atodlen 2 yn gosod cyfyngiadau ar gymhwysedd datganoledig, gan atal y defnydd o bwerau gan yr awdurdodau datganoledig, ond nid yw'n creu unrhyw gyfyngiad na mecanwaith cydsynio cyfochrog ar arfer pwerau gweinidogol gan Lywodraeth y DU mewn meysydd datganoledig.

2.11 Hefyd, yn groes i'r datganiad yn y nodiadau esboniadol, mae absenoldeb mecanwaith cydsynio yn golygu nad yw'r Bil yn gydnaws â deddfwriaeth arall sy'n gysylltiedig ag Ymadael â'r UE.

e. Er enghraifft, mae adrannau 6(7), 8(9), 10(9) o UKIMA yn ei gwneud yn ofynnol i Lywodraeth y DU ofyn am gydsyniad Gweinidogion Cymru wrth arfer pwerau dirprwyedig perthnasol.

f. Mae'r Ddeddf Ymadael a'i chytundeb rhynglywodraethol cysylltiedig yn darparu enghraifft gadarnach yn gyfansoddiadol o fecanwaith cydsynio. Pe bai Llywodraeth y DU yn arfer y pwerau i rewi cymhwysedd datganoledig, roedd y system yn mynnu bod y Llywydd yn cael ei hysbysu a bod y rheoliadau perthnasol yn cael eu darparu i Lywodraeth Cymru. Yna, byddai'r Senedd yn cael cyfle i gydsynio. Os oedd Llywodraeth y DU yn dymuno bwrw ymlaen heb gydsyniad, byddai llywodraethau datganoledig a chanolog yn darparu datganiad ysgrifenedig i Senedd y DU yn esbonio pam y gwrthodwyd cydsyniad. Yna, gallai Senedd y DU benderfynu a ddylid cymeradwyo'r rheoliadau ai peidio. **Mae'n gyfansoddiadol hynod na roddir unrhyw ystyriaeth ar wyneb Bil REUL i geisio cydsyniad awdurdodau datganoledig wrth arfer pwerau cydredol sydd, yn achos y Bil hwn, yn enfawr.**

2.12 Yn yr un modd, mae sawl problem â'r pŵer i ymestyn y machlud gan nad yw'n glir pam y caiff hyn ei roi i Lywodraeth y DU yn unig. Er bod y llywodraeth wedi nodi mai 'methu-diogel' yw bwriad hyn, mae'n debygol o fod yn hanfodol o ystyried pa mor dynn yw'r dyddiad cyflawni. Mae'r un mor bryderus y bydd hawliau uniongyrchol effeithiol sy'n deillio o gyfraith achosion yr UE, cytuniadau'r UE a chyfarwyddbau'r UE yn machlud yn 2023 yn rhinwedd cymal 3 heb y posibilrwydd o'u hymestyn, pan fydd yn gwbl ansicr beth fydd effeithiau hyn yn y pen draw.

2.13 Mae'r mecanwaith yng nghymal 1(2) i gadw rhag machlud yn darparu opsiwn sy'n agored i Lywodraeth Cymru, ond mae hefyd yn mynnu bod pob REUL datganoledig yn cael ei nodi cyn y dyddiad cyflawni. Mae hefyd ymhell o fod yn ddelfrydol ei fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. Nid yw'r mynegiant a'r gwahaniaethau rhwng mecanweithiau cymal 1(2) a chymal 2 yn gwbl glir, er ei bod yn ymddangos y gallai mecanwaith cymal 2 gael ei ddefnyddio mewn perthynas â chategorïau o deddfwriaeth, gan ei gwneud yn ehangach o bosibl. Yn y naill achos neu'r llall, mae'n bosibl y bydd dyddiad terfynol y machlud yn arwain at ruthr i ymestyn neu ddiogelu REUL datganoledig o'r machlud a bydd hyn yn agored i hepgoriadau a chamgymeriadau deddfwriaethol, gyda goblygiadau difrifol posibl i'r llyfr statud ac i sicrwydd cyfreithiol.

2.14 At hynny, mae'r broses yn gwbl amhriodol o safbwynt craffu seneddol, gan na fydd gan y Senedd unrhyw benderfyniad ystyrion i'w wneud os cyflwynir corff o REUL datganoledig iddo mewn *un swmp* i'w ddiogelu. Byddai'r penderfyniad i beidio â diogelu wir yn rhy broblemus. **Dylai fod gan y Senedd rôl deddfwriaethol gyffredin o ran craffu ar y newidiadau i REUL dros gyfnod llawer mwy hirfaith, lle y gall rhinweddau diwygiadau deddfwriaethol penodol fod yn destun trafodaeth, asesiad effaith ac ymgynghoriad ystyriol. Dylid dileu neu newid y mecanwaith machlud fel bod yn rhaid nodi bod offerynnau i'w cynnwys o fewn ei gwmpas, fel y gellir craffu ar y penderfyniad i wneud hynny. Dylid hefyd ystyried mecanwaith sy'n debyg i'r un yn y**

Ddeddf Ymadael fel bod gan y Senedd rôl graffu lle y mae Llywodraeth y DU yn arfer pwerau cydredol mewn meysydd cymhwysedd datganoledig.

3 Pryderon capasiti

3.1 Bydd y dyddiad terfyn a grëwyd gan y machlud yng nghymal 1 yn rhoi pwysau enfawr ar Lywodraeth Cymru a'r Senedd gan fod y llinell amser ar gyfer nodi pob REUL datganoledig yn amhosib o dynn. **Mae hyn gyfystyr â Llywodraeth y DU yn gofyn bod blaenoriaethau deddfwriaethol a gweithredol Cymru yn cael eu hatal am gyfnod tra bydd ymarfer cwbl ddiangen yn digwydd na all ond arwain at ansicrwydd cyfreithiol sylweddol a thensiwn rhwng awdurdodau canolog a datganoledig.** Mae'r pryderon hyn o ran capasiti yn ymestyn i fudiadau trydydd sector Cymru, a fydd yn ei chael hi'n anodd i gyflawni unrhyw graffu ystyrlon gan gymdeithas ddinesig ar ddefnyddio'r pwerau machlud a gweinidogol. Mae'n rhyfeddol y dylai ailgyfeirio capasiti mor fawr a diangen ddigwydd tra bod y wlad yn mynd i'r afael â'r argyfwng costau byw, argyfwng ynni a sgîl-ffeithiau'r rhyfel yn Wcráin.

3.2 Mae Llywodraeth Cymru wedi datgan na ddylai mapio REUL datganoledig at ddiben y Bil hwn gael ei osod yn faich ar awdurdodau datganoledig. Er ei bod yn ddealladwy ar lefel wleidyddol, yn ymarferol, os bydd y Bil yn pasio heb ei ddiwygio i raddau helaeth, bydd yn hanfodol bod REUL datganoledig yn cael eu nodi mor gynhwysfawr â phosibl, gan fod canlyniadau cael eu dal gan y machlud yn rhai difrifol.

3.3 Fodd bynnag, nid yw'r pwysau o ran capasiti y bydd y Bil yn eu creu wedi'i gyfyngu i nodi REUL datganoledig. Mae angen cydlynu rhynglywodraethol sylweddol i sicrhau bod goblygiadau polisi trawsffiniol yn cael eu nodi a'u hystyried ar y cyd cyn unrhyw benderfyniadau i fachlud, ailddatgan, diwygio neu ddiddymu offerynnau penodol. Hefyd, dylid cynnal deialog lle byddai newidiadau i feysydd polisi a gedwir yn ôl gan ddefnyddio'r pwerau hyn yn arwain at oblygiadau sylweddol yng Nghymru (er enghraifft o ran newidiadau posibl i hawliau llafur).

3.4 Nid yw'n ddefnyddiol nad yw'r dangosfwrdd yn nodi REUL datganoledig perthnasol, gan fod hyn yn golygu bod awdurdodau datganoledig yn ôl pob tebyg ymhellach ar ei hôl hi yn y broses hon na Llywodraeth y DU. Maent yn debygol hefyd o fod yn ddarostyngedig i gyfyngiadau hyd yn oed yn fwy llym ar gapasiti. Fodd bynnag, hyd yn oed pe bai'r Dangosfwrdd yn gwahaniaethu rhwng REUL datganoledig a REUL a gadwyd yn ôl, ni fyddai hyn yn arbennig o ddefnyddiol gan nad yw'n mynd i'r manylder angenrheidiol i gefnogi ymarfer polisi o'r natur a'r raddfa hon. Yn wir, mae gwaith diweddar gan yr Archifau Gwladol wedi amlygu pa mor anghyflawn ydyw fel cronfa ddata – gan nodi eu bod wedi nodi 1,400 darn pellach o REUL.¹⁰ Yn y cyfamser, ychydig neu ddim ystyriaeth a roddwyd mewn trafodaethau yn Senedd y DU i absenoldeb REUL datganoledig o'r gronfa ddata.

4 Cwmpas y pwerau newydd i wneud rheoliadau a chraffu arnynt

¹⁰ Gweler adroddiad y Financial Times ar 7 Tachwedd 2022. Ar gael yma: <https://www.ft.com/content/0c0593a3-19f1-45fe-aad1-2ed25e30b5f8>

4.1 Bydd y bil yn trosglwyddo llawer iawn o bwerau deddfu o'r deddfwrfeydd i'r gweithrediaethau heb unrhyw broses graffu, ymgynghori nac asesu effaith ystyrion – **mae hyn yn gyfansoddiadol amhriodol ni waeth ar ba lefel llywodraethu y mae'n digwydd**. Mae'n tansilio rôl y Senedd a'r rôl graffu ddemocrataidd a ddarperir gan gymdeithas ddinesig ehangach. Byddai cymal 12 (2) (b) hyd yn oed yn caniatáu i Weinidogion ddiwygio darpariaethau deddfwriaeth sylfaenol gan ddefnyddio'r pwerau sydd eisoes yn eithafol yng Nghymal 15. At hynny, **bydd yn galluogi Gweinidogion, naill ai drwy fwriad neu anwaith, i ddeddfu diwygiadau i bolisi drwy ddiffyg gweithredu**. Nid yw'n glir sut, neu hyd yn oed p'un a, fyddai'r bwriad i ganiatáu i ddarn o REUL fachlud yn cael ei gyfleu, heb sôn am ei herio, o ystyried y dyddiad terfyn tynn.

4.2 Mae cymal 15 yn arbennig o hynod mewn dwy ffordd. Yn gyntaf, mae'n drawiadol o ran ehangder y pwerau a roddir i weinidogion, a fyddai'n gallu dirymu a disodli REUL gydag unrhyw ddewis arall sy'n 'briodol' yn eu barn nhw. Yn ail, er gwaethaf sicrwydd gwleidyddol, mae tôn a mecanweithiau cymalau 15(5) a 15(10) yn amlwg yn ddadroleiddiol.

- a. Byddai cymal 15(5) yn gosod cyfyngiad ar allu Llywodraeth Cymru i ddefnyddio'r pwerau dirprwyedig yng Nghymal 15 i wneud unrhyw newidiadau y gellid dehongli eu bod yn cynyddu'r 'baich rheoleiddiol'.
- b. Yn y cyfamser, mae cymal 15(10) yn sefydlu diffiniad anhygoel o eang (a phenagored) o'r hyn a all fod yn faich rheoleiddiol. Mae hyn yn cynnwys, er enghraifft, 'rhwystrau rhag effeithlonrwydd, cynhyrchiant, neu broffidioldeb, 'cost ariannol' neu hyd yn oed '**anghyfleustra** gweinyddol'. Nid yw'n glir sut y gellid trafod a mynd i'r afael â gwahaniaethau mewn dehongli o ran y diffiniadau hyn. Mae'r hyn y mae un awdurdod yn ei ystyried yn faich yn safon reoleiddio uwch i awdurdod arall. I bob pwrpas, byddai hyn yn atal safonau rheoleiddiol rhag cael eu codi gan ddefnyddio'r pwerau hyn sydd, mae'n bwysig cofio, yn bwerau y gall Llywodraeth y DU eu harfer yn unochrog mewn meysydd cymhwysedd datganoledig. Gellid defnyddio prosesau deddfwriaethol cyffredin i ailsefydlu neu godi safonau, fodd bynnag, mae pryderon ynghylch amser deddfwriaethol, capasiti, a risg bosibl y gallai unrhyw newidiadau a gyflwynir gan ddefnyddio'r pwerau gweinidogol hyn ymwreiddio.



	Welsh NHS Confederation response to the Legislation, Justice and Constitution Committee on the Retained EU Law (Revocation and Reform) Bill
Contact for further info	[REDACTED]
Date:	7 November 2022

1. The Welsh NHS Confederation welcomes the opportunity to respond to the Legislation, Justice and Constitution Committee's consultation on the Retained EU Law (Revocation and Reform) Bill.
2. The Welsh NHS Confederation represents the seven Local Health Boards, three NHS Trusts, Digital Health and Care Wales and Health Education and Improvement Wales (our Members). We also host NHS Wales Employers.

Introduction

3. The scope of the Bill is broad and could represent an enormous capacity challenge to UK and Welsh Government, due to the fact that they will have to repeal, amend or replace over 2400 pieces of retained EU law (REUL).
4. There are substantial grounds for concern over the potential level of resources it will take Welsh and UK Governments to achieve this task before the 'sunset' date at the end of 2023.
5. There is also a risk that important pieces of legislation which protect public health could be unintentionally lost due to the restrictive timescale set out in the Bill. This would be due to Welsh Government, the Senedd and other stakeholders being unable to properly consider each affected piece of legislation.

Public Health

6. Of the over 2400 REUL, many intersect with areas which are important for protecting and improving public health. These include employment law, environmental law and food standards. Some specific examples are:
 - Regulation (EC) No 1924/2006 - ensures that nutrition and health claims made about a food product are based on scientific evidence so that consumers are not misled.
 - Regulation (EU) No 1169/2011 – regulates the information provided to consumers, including on allergens and nutritional content, as well as other labelling requirements.
 - Regulation (EU) 2019/631 - sets CO2 emission performance standards for new cars and vans.
 - Regulation (EU) 459/2011 – sets out vehicle requirements that improve the protection of pedestrians and other vulnerable road users involved in collisions.
 - Regulation (EU) 2017/2177 - ensures fair and equitable access to stations, depots and other rail related services.
7. The Bill could also hinder efforts for the UK to go further and faster on legislation which protects public health. Clause 15(5) of the Bill outlines that Ministers in the UK or Welsh

Governments can only use the powers in the Bill to replace existing EU law if it “does not increase the regulatory burden”. This includes anything that brings additional “financial cost”, “administrative inconvenience”, or “obstacle to trade or innovation... efficiency, productivity or profitability”. This indicates a strong preference towards deregulation, even where that may relate to areas of public health concern.

8. Without the ability or adequate time to properly ascertain which REUL needs to be preserved on the grounds of public health, we could see vital progress on the aims outlined in Welsh Government policy and legislation, such as A Healthier Wales and the Well-Being of Future Generations Act, impeded.

Trade

9. Trade and health are linked in many ways, affecting many wider determinants of public health, from the food we eat to our healthcare services, job market and ability to invest in public services. For example, the future ability of Welsh Government to introduce effective public health regulations may be hampered by new trade agreements and related legislation. Public Health Wales has explored the link between trade and health further in its report [What could post-Brexit trade agreements mean for public health in Wales?](#)
10. The Bill does include powers which can be used jointly or by a UK Minister, or by Ministers in the devolved administrations in areas of devolved competence. Ministers may wish to make different use of the powers in the Bill and consequently, consideration is needed around the Bill’s interaction with the existing post-Brexit legislative infrastructure, particularly the Internal Market Act. For example, how might it affect the standards that goods available in Wales must adhere to, such as food products?
11. Similarly, further clarity would be welcome on whether changes to public health relevant regulations could affect their status under international trade agreements. Departure from the current shared standards could trigger EU challenges and lead to disputes over alleged breaches of the UK’s Withdrawal Agreement/Trade and Co-operation Agreement.

Conclusion

12. Without a clear indication from the UK Government as to how the aims of the Bill will be accomplished, we believe it will be difficult to achieve within the timeframes it sets out, without comprising robust consideration of each REUL and its potential impacts on public health.
13. It is therefore imperative that there is engagement between UK and Welsh Government for concerns around public health to be properly considered when making decisions on REUL. Important pieces of legislation, such as those outlined in this response, cannot be allowed to be sunsetted due to a lack of oversight. Further provisions must therefore be made for the Welsh and UK Governments to effectively identify any regulations which fall under or impact devolved areas of competence.
14. Assurances will be needed that the Bill will retain and improve legislation which impacts on public health. Ministers who are seeking to use the powers within the Bill to replace existing EU law must ensure consideration is given to long-term implications for population health and wellbeing.