



Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Darpariaethau ynghylch Gweinidogion Cymru yn Neddfau'r DU

Atodiad

Dyddiad y papur:

Awst 2011



Research
Service



1. Cyflwyniad

Ar 29 Mehefin 2011, cytunodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol i gynnal ymchwiliad i'r arfer o drosglwyddo pwerau i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth drwy ddeddfau San Steffan.

Mae hyn o ddiddordeb uniongyrchol o gofio, er bod Rhan 4 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* bellach mewn grym, fod darnau arwyddocaol o ddeddfwriaeth San Steffan sydd gerbron y Senedd ar hyn o bryd, fel y *Bil Cyrff Cyhoeddus* (sydd wedi'i gynnwys fel astudiaeth achos yn Atodiad 1), yn parhau i roi pwerau i Weinidogion Cymru heb fod cysylltiad â'r Cynulliad Cenedlaethol.

2. Cefndir

Mewn cyfarfod llawn o'r Cyd-bwyllgor Gweinidogol ar 8 Mehefin 2011, cytunwyd ar Femorandwm Cyd-ddealltwriaeth rhynglywodraethol wedi'i ddiwygio rhwng Senedd y DU, Gweinidogion yr Alban, Gweinidogion Cymru a Phwyllgor Gweithredol Gogledd Iwerddon.

Mae'r Memorandwm diwygiedig yn ailddatgan yr egwyddorion cydweithredu sy'n sail i'r berthynas rhwng Llywodraeth y DU a'r gweinyddiaethau datganoledig.¹ O ran Busnes Seneddol, mae'r Memorandwm yn nodi'r hyn a ganlyn:

The United Kingdom Parliament retains authority to legislate on any issue, whether devolved or not. It is ultimately for Parliament to decide what use to make of that power. However, the UK Government will proceed in accordance with the convention that the UK Parliament would not normally legislate with regard to devolved matters except with the agreement of the devolved legislature. The devolved administrations will be responsible for seeking such agreement as may be required for this purpose on an approach from the UK Government.²

Yn ymarferol, mae hyn yn golygu y bydd galw am gytundeb Senedd yr Alban a Chynulliad Cenedlaethol Cymru os bydd Bil San Steffan yn cynnwys darpariaethau sy'n ymwneud â swyddogaethau datganoledig.

Fodd bynnag, pwysleisir y ffaith bod y Memorandwm yn ddatganiad o fwriad gwleidyddol, ac na ddylid ei ystyried fel cytundeb gorfodol.

2.1. Nodiadau cyfarwyddyd ar ddatganoli

Gellir gweld canllawiau technegol eang ar gyfer gweision sifil Whitehall ar ymdrin â datganoli a'r gweinyddiaethau datganoledig ar [wefan](#) Swyddfa'r Cabinet. Fodd bynnag, nid yw'r tudalennau ar [bwerau'r Cynulliad Cenedlaethol](#) wedi'u diwygio ers y refferendwm ym mis Mawrth 2011, a roddodd rym i Ran 4 o Ddeddf 2006.

Ceir rhagor o ganllawiau ar gyfer gweision sifil yn yr 16 o [Nodiadau Cyfarwyddyd ar Ddatganoli](#). Caiff y rhain eu paratoi i gynorthwyo gweision sifil Whitehall i ymdrin ag

¹ Datganiad Ysgrifenedig, Carwyn Jones AC, y Prif Weinidog, *Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth*, 29 Mehefin 2011

² *Memorandwm Cyd-ddealltwriaeth*, Mehefin 2011

agweddau ar ddatganoli. Mae'r Nodiadau hyn wedi cael eu llunio gan adrannau gwahanol dros y blynyddoedd ond, ar hyn o bryd, maent yn cael eu cynhyrchu gan Swyddfa'r Cabinet.

Mae'r Nodiadau'n ymdrin â materion fel trefniadau cyffredin; ymdrin â gohebiaeth; rôl Ysgrifennydd Gwladol Cymru; deddfwriaeth sylfaenol ar ôl datganoli sy'n effeithio ar Gymru; a chofnod o ymweliadau Gweinidogion a swyddogion y DU i Ddeddfwrfeydd Datganoledig.

O'r rhain, mae'r pedwar Nodyn a ganlyn yn uniongyrchol berthnasol i'r ymchwiliad arfaethedig:

- Nodyn 1: Trefniadau gweithio cyffredin (diweddarwyd ddiwethaf fis Tachwedd 2005);
- Nodyn 4: Rôl Ysgrifennydd Gwladol Cymru (diweddarwyd ddiwethaf fis Tachwedd 2005);
- Nodyn 9: Deddfwriaeth sylfaenol ar ôl datganoli sy'n effeithio ar Gymru (ni ddarparwyd dyddiad);
- Nodyn 16: Gorchmynion yn y Cyfrin Gyngor o dan adran 95 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* (diweddarwyd ddiwethaf fis Gorffennaf 2008).

Rhagwelir y bydd y Nodiadau sy'n ymwneud â Chymru'n cael eu diwygio o ganlyniad i'r refferendwm ym mis Mawrth 2011. Efallai y bydd angen diwygio Nodyn 16 fel ei fod yn berthnasol i adran 109 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*, sy'n darparu ar gyfer diwygio Atodlen 7 drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor.

Ceir Nodiadau ar hyn o bryd sy'n ymdrin â'r deddfwriaeth sylfaenol ar ôl datganoli sy'n effeithio ar yr Alban ac Iwerddon yn eu tro.

Ar hyn o bryd, mae Nodyn 9 yn datgan:

The arrangements set out below recognise that the Welsh Ministers' functions will for some time to come extend into areas outside the Assembly's legislative competence. Under the 2006 Act, the Assembly can seek legislative competence in those areas where Welsh Ministers exercise functions, and the arrangements set out below reflect that aspect of the Welsh devolution settlement.

O gofio bod cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad wedi ehangu i gynnwys bron i'r ystod lawn o swyddogaethau gweinidogol, byddai disgwyl i Nodyn 9 gael ei ddiwygio hefyd.

2.2. *Dirprwyo pwerau gweithredol i Weinidogion Cymru*

Ar hyn o bryd, gall Gweinidogion Cymru gael y pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth drwy:

- Ddeddf Cynulliad;
- Deddfau Senedd y DU ("Deddfau'r DU");
- gorchymyn i drosglwyddo swyddogaethau o dan adran 58 o Ddeddf 2006 (gwnaed y Gorchymyn diwethaf o dan y ddarpariaeth hon yn 2009); a
- dynodiadau i wneud rheoliadau sy'n gweithredu rhwymedigaethau'r Undeb Ewropeaidd o dan adran 2(2) o *Ddeddf Cymunedau Ewropeaidd 1972*.

Mae'r Cynulliad Cenedlaethol yn craffu ar y pwerau a drosglwyddir i Weinidogion Cymru drwy Ddeddf Cynulliad, ond nid oes ganddo rôl ffurfiol o ran craffu ar ddarpariaethau tebyg yn Neddfau'r DU.

Fodd bynnag, mae Rheol Sefydlog 30 y Cynulliad Cenedlaethol yn nodi bod yn rhaid i Weinidogion Cymru osod datganiad ysgrifenedig gerbron y Cynulliad Cenedlaethol os yw Bil y DU yn gwneud darpariaeth mewn perthynas â Chymru:

(i) sy'n cael effaith sylweddol ar swyddogaethau Gweinidogion **Cymru neu'r Cwnsler** Cyffredinol; neu

(ii) sy'n cael effaith ar gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad (ac eithrio darpariaethau cysylltiedig, canlyniadol, trosiannol, dros dro, atodol neu ddarpariaethau arbed). [pwyslais y Gwasanaeth Ymchwil]

Rhaid i ddatganiad o'r fath:

(i) crynhoi amcanion polisi'r Bil;

(ii) pennu i ba raddau y mae (neu y byddai) y Bil yn gwneud darpariaeth berthnasol; a

(iii) esbonio a fernir ei bod yn briodol i'r ddarpariaeth honno gael ei gwneud ac iddi gael ei gwneud drwy gyfrwng y Bil.³

Yn ogystal, rhaid gosod y datganiad fel arfer heb fod yn hwyrach na phytnefnos⁴ ar ôl i'r Bil perthnasol gael ei gyflwyno i'r Tŷ cyntaf.

Mabwysiadwyd dull o'r fath tuag at ddiwedd y Trydydd Cynulliad gan Leighton Andrews AC, y Gweinidog dros Blant, Addysg a Dysgu Gydol Oes bryd hynny, a wnaeth ddatganiad mewn perthynas â throsglwyddo'r pwerau gweithredol yn y [Mesur Addysg](#).

Fodd bynnag, nid yw Gweinidogion Cymru wedi gwneud datganiadau eto mewn perthynas â'r pwerau gweithredol y mae'r Biliau eraill y mae Senedd y DU yn craffu arnynt ar hyn o bryd wedi'u trosglwyddo iddynt. Mae'r rhain yn cynnwys y *Bil Cyrff Cyhoeddus* a'r *Bil Lleoliaeth*. Yn achos yr ail Fil, cyflwynwyd a gosodwyd Memorandwm Esboniadol pan gyhoeddwyd y Biliau hyn yn wreiddiol, ond roedd hwn yn ymdrin yn bennaf â'r cymalau sy'n trosglwyddo pwerau fframwaith (deddfwriaethol). O ganlyniad i'r refferendwm ar 3 Mawrth 2011, dilëwyd y cymalau hyn o'r Biliau.⁵

Yn adolygiad y Pwyllgor Busnes o'r Rheolau Sefydlog wrth baratoi ar gyfer y Pedwerydd Cynulliad, a gyhoeddwyd ym mis Mawrth 2011, ceir rhagor o wybodaeth am sut y byddai'r Cynulliad yn ymdrin yn ymarferol â datganiadau a wneir o dan Reol Sefydlog 30:

Cyhoeddir y datganiad ysgrifenedig er gwybodaeth yn unig, ac nid yw'n sail ar gyfer penderfynu ar gynnig gan y Cynulliad. Ni fyddai datganiadau o'r fath yn cael eu cyfeirio gan y Pwyllgor Busnes at bwyllgorau i'w hystyried. Serch hynny, gallai unrhyw bwyllgor ddewis

³ [Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheolau Sefydlog, Rheol Sefydlog 30 \[fel ar 6 Gorffennaf 2011\]](#)

⁴ *Ibid*

⁵ Mae'r Gwasanaeth Ymchwil wedi darparu'r wybodaeth ddiweddaraf am y Biliau hyn.

ystyried y datganiad pe bai'n dewis gwneud hynny.⁶

Cafodd y darpariaethau hyn eu cynnwys yn y Rheolau Sefydlog o ganlyniad i'r awgrymiadau a wnaed gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol yn y Trydydd Cynulliad, a ymatebodd i ymgynghoriad y Pwyllgor Busnes ym mis Gorffennaf 2010. Nododd ymateb y Pwyllgor:

... the current standing orders (operational during the third Assembly) seem to prevent the Committee from being able to consider Bills that grant powers to the Assembly, rather than just those that grant powers to Ministers.

On both these issues, the Committee is firmly of the view that there is a real scrutiny gap that needs to be addressed and that standing orders should enable reasonable scrutiny of Bills at an appropriate point. The Committee was not necessarily convinced that this task should fall to the Constitutional Affairs Committee; scrutiny Committees, with their more in-depth knowledge of the policy area concerned may be better placed to do so.

In either event, a requirement for Welsh Ministers to inform Committees, when they become aware that Westminster Bills and draft Westminster Bills have implications for the powers of Welsh Ministers or the Assembly, should also be considered so that Committees have meaningful opportunities to consider Bills and draft Bills.⁷

Mewn datganiad ar yr 'Adolygiad o'r Prosesau Deddfwriaethol' gan Lywodraeth Cymru yn y Cyfarfod Llawn ar 16 Mawrth 2011, dywedodd John Griffiths AC, y Cwnsler Cyffredinol bryd hynny, wrth yr Aelodau:

In terms of devolved provisions contained in UK Parliament Bills, I have asked officials to expand the use of written statements to set out executive powers. In cases where particularly significant provisions are included, a memorandum of devolved delegated powers should be laid before the Assembly once the Bill has been published in Parliament. Assembly spokespersons should be offered technical briefings on significant Welsh provisions or framework powers, similar to those briefings offered to Welsh MPs and peers by the Wales Office and Welsh Ministers in Parliament. We believe that these steps would significantly improve the information available to Members, as well as the transparency of Government.⁸

2.3. Cynigion Cymhwysedd Deddfwriaethol

Mae'r prosesau yn Rheol Sefydlog 30 yn wahanol i'r rheini sydd eu hangen pan fydd Biliau'r DU yn ceisio *deddfu* mewn meysydd sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol. Bydd hyn yn digwydd pan fydd Deddfau'r DU yn gwneud darpariaethau deddfwriaethol y gellid eu gwneud fel arall mewn Deddf Cynulliad, o dan y pwerau sydd ar gael yn yr 20 pwnc yn Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Leol 2006*.

Mewn amgylchiadau o'r fath, mae confensiwn yn bodoli lle na fyddai Senedd y DU fel arfer yn deddfu heb gael cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol yn gyntaf.

⁶ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, y Pwyllgor Busnes, *Adolygiad o'r Rheolau Sefydlog i baratoi ar gyfer y Pedwerydd Cynulliad*, Mawrth 2011, paragraff 112 [fel ar 6 Gorffennaf 2011]

⁷ [Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Ymateb i'r Adolygiad o'r Rheolau Sefydlog* y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol, SOR18, 15 Gorffennaf 2010 \[fel ar 6 Gorffennaf 2011\]](#) (Saesneg yn unig)

⁸ [Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cofnod y Trafodion, 16 Mawrth 2011 \[fel ar 7 Gorffennaf 2011\]](#)

Bydd y Cynulliad Cenedlaethol yn rhoi'r cydsyniad hwn drwy gytuno i gael Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol, a gyflwynir gan Lywodraeth Cymru ac y bydd Aelodau'r Cynulliad yn pleidleisio arno yn y Cyfarfod Llawn. Mae Rheol Sefydlog 29 yn nodi bod yn rhaid i Lywodraeth Cymru osod Cynnig os bydd Bil y DU yn gwneud darpariaeth mewn perthynas â Chymru at y dibenion a ganlyn:

- (i) for any purpose within the legislative competence of the Assembly (apart from incidental, consequential, transitional, transitory, supplementary or savings provisions relating to matters that are not within the legislative competence of the Assembly); or
- (ii) which has a negative impact on the legislative competence of the Assembly.⁹
[pwyslais y Gwasanaeth Ymchwil]

Mae Rheol Sefydlog 29 hefyd yn caniatáu i Bwyllgor Cynulliad drafod Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ond dim ond os yw'r Pwyllgor Busnes wedi'i gyfeirio i bwyllgor ei ystyried yn gyntaf. Nid oedd darpariaeth o'r fath yn ystod y Trydydd Cynulliad - nid oedd Pwyllgorau'r Cynulliad yn craffu ar y Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol a dim ond trafodaeth yn eu cylch am 15 munud yn y Cyfarfod Llawn a phleidlais arnynt a gafwyd.

2.4. *Cymharu â'r Alban a Gogledd Iwerddon*

Mae natur y Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol yn yr Alban ychydig yn wahanol i natur rhai'r Cynulliad Cenedlaethol. Mae Rheolau Sefydlog Senedd yr Alban yn nodi bod yn rhaid i aelod o Lywodraeth yr Alban gyflwyno Cynnig os bydd Bil yn cael ei ystyried gan Senedd y DU yn y rhan a ganlyn:

... makes provision ("relevant provision") applying to Scotland for any purpose within the legislative competence of the Parliament, or which alters that legislative competence or the executive competence of the Scottish Ministers.¹⁰ [pwyslais y Gwasanaeth Ymchwil]

O ran ystyriaeth seneddol, gall y Bwro Seneddol ('Pwyllgor Busnes' Senedd yr Alban) gyfeirio Cynnig i'r pwyllgor y daw pwnc y ddarpariaeth berthnasol o fewn ei gylch gwaith.¹¹

Mae Rheolau Sefydlog y Senedd hefyd yn nodi y gall Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth Senedd yr Alban ystyried unrhyw Fil y DU sy'n ddarostyngedig i Gynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ac sy'n cynnwys darpariaethau sy'n dirprwyo pwerau is-ddeddfwriaeth.

Cyhoeddodd Pwyllgor Gweithdrefnau Senedd yr Alban adroddiad ar 'Gonfensiwn Sewel' (sef y term a ddefnyddiwyd cyn y defnyddiwyd 'Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol' yn yr Alban) yn 2005. Gellir gweld yr adroddiad, sy'n ystyried yr egwyddor sy'n sail i ddefnyddio'r confensiwn yn yr Alban a thryloywder ac atebolrwydd y gweithdrefnau seneddol sydd ar waith i graffu ar ei ddefnydd [yma](#). Yng nghasgliadau'r adroddiad, nododd y Pwyllgor:

We recognise the need for a mechanism along the lines of the Convention. Its purpose is to assert the Parliament's political (if not legal) primacy in devolved areas – any legislation

⁹ [Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheolau Sefydlog, Rheol Sefydlog 29 \[fel ar 6 Gorffennaf 2011\]](#)

¹⁰ [Senedd yr Alban, Standing Orders of the Scottish Parliament \[fel ar 7 Gorffennaf 2011\]](#)

¹¹ **Ibid**



must either be the product of its own deliberations or require its explicit consent. Either way, it remains in control. We believe that this is a fundamental principle for the Parliament, and it is one we strongly endorse.¹²

Yng Ngogledd Iwerddon, mae'n arfer ar hyn o bryd i'r Gweinidogion perthnasol sy'n gyfrifol am gael cydsyniad y Cynulliad roi Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol i'r Pwyllgor perthnasol. Dylai'r dogfennau hyn egluro'r angen am gynigion deddfwriaethol a'u cefndir. Dylid darparu copi o'r Bil San Steffan sy'n cynnwys manylion darpariaethau Gogledd Iwerddon hefyd. Yn ymarferol ar hyn o bryd yng Nghynulliad Gogledd Iwerddon, rhoddir adroddiad ar lafar ar ystyriaethau'r Pwyllgor gan Gadeirydd y Pwyllgor wrth iddo ymateb i'r Gweinidog yn ystod y ddadl ar y cynnig.

¹² [Senedd yr Alban, Procedures Committee 7th Report: The Sewel Convention, 2005 \(Sesiwn 2\), paragraff 211 \[fel ar 7 Gorffennaf 2011\]](#)

Atodiad 1: Astudiaeth achos: y Bil Cyrff Cyhoeddus [Tŷ'r Arglwyddi]

Mae'r Bil Cyrff Cyhoeddus ('y Bil') yn enghraifft ddefnyddiol o Fil y DU cyfredol sydd â'r diben o ddirprwyo pwerau arwyddocaol i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, a fydd yn cael ei Ail Ddarlleniad yn Nhŷ'r Cyffredin ar 12 Gorffennaf 2011.

Mae'r Bil yn Fil galluogi sy'n golygu na fydd yn ei hun yn gwneud unrhyw newidiadau i gyrff cyhoeddus. Yn hytrach, mae'n darparu pwerau gweithredol i alluogi'r broses o ddiddymu a / neu addasu'r cyrff cyhoeddus a restrir neu o drosglwyddo swyddogaethau rhwng y cyrff hynny. Yn ystod ei daith drwy'r Senedd, mae wedi denu beirniadaeth ynghylch hyd a lled y pwerau a roddir i Weinidogion, gan gynnwys Gweinidogion Cymru. Gellir gweld papur y Gwasanaeth Ymchwil ar y Bil gwreiddiol [yma](#).

Gall Gorchmynion o dan gymalau 1 i 5 o'r Bil effeithio, mewn egwyddor, ar y materion y mae'r sefydliadau datganoledig yng Nghymru'n gyfrifol amdanynt, o ran yr hyn a ganlyn:

- Mae'n bosibl y gallai gweithredu'r pwerau yng nghymalau 1 i 5 effeithio ar swyddogaethau Gweinidogion Cymru neu ymwneud â materion o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Rhaid cael cydsyniad Gweinidogion Cymru neu Gynulliad Cenedlaethol Cymru ar gyfer darpariaeth o'r fath (cymalau 9(6) i (8)).
- Mae Cymal 1 o'r Bil yn nodi bod Gweinidogion Cymru yn 'berson cymwys' y gellir trosglwyddo'r swyddogaethau iddo o dan gymalau 1, 2 a 5. Unwaith eto, mae angen cydsyniad Gweinidogion Cymru ar gyfer darpariaeth o'r fath (cymal 9(7)).¹³

Mae cymalau 13 i 16 yn rhoi'r pwerau i Weinidogion Cymru wneud newidiadau i gyrff cyhoeddus yng Nghymru.

Mae'r Bil wedi cwblhau ei daith drwy Dŷ'r Arglwyddi, lle cafodd ei ddiwygio'n sylweddol, a chafodd ei Ddarlleniad Cyntaf yn Nhŷ'r Cyffredin ar 10 Mai 2011.

Mae cymal 13 yn nodi pŵer Gweinidogion Cymru i gyflwyno gorchmynion i ddiwygio cyrff cyhoeddus amgylcheddol penodol yng Nghymru:

- Cyngor Cefn Gwlad Cymru;
- swyddogaethau datganoledig Asiantaeth yr Amgylchedd yng Nghymru;
- y Comisiynwyr Coedwigaeth;
- a swyddogaethau Pwyllgor Llifogydd ac Arfordir Cymru.

Mae cymal 14 yn galluogi Gweinidogion Cymru, drwy orchymyn, i ddiddymu'r cyrff cyhoeddus a ganlyn:

- pwyllgorau cyngori ar anheddau amaethyddol;
- pwyllgorau ar gyflogau amaethyddol;
- y Pwyllgor Ymgynghorol ar Warchod yr Amgylchedd;
- a'r pwyllgorau ymgynghorol ar bysgodfeydd rhanbarthol a lleol.

¹³ Y Bil Cyrff Cyhoeddus (Tŷ'r Arglwyddi) 2011, Nodiadau Esboniadol [diwygwyd ar 10 Mai 2011]

Mae angen cydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol ar gyfer gorchymyn o dan gymalau 13 a 14 , sy'n trosglwyddo swyddogaeth, neu'n cyflwyno swyddogaeth, i Asiantaeth yr Amgylchedd.

Mae cymal 20 yn nodi'r weithdrefn ar gyfer gwneud deddfwriaeth gan Weinidogion Cymru. Mae gofyn i'r Gweinidogion osod gorchymyn drafft a dogfen esboniadol.

Eglurodd yr Arglwydd Henley, wrth siarad ar ran Llywodraeth y DU yn Nhŷ'r Arglwyddi, fod Llywodraeth Cymru wedi gwneud cais i gynnwys y cymalau hyn am y rheswm a ganlyn:

to enable them to give effect to possible institutional changes flowing from their ongoing review of how environmental policies are delivered in Wales. This review is linked to wider policy proposals to develop a more integrated ecosystems approach to managing the natural environment in Wales.¹⁴

Ar 8 Mawrth 2011, pasiodd y Cynulliad Gynnig Cydsyniad Deddfwriaethol i alluogi Llywodraeth y DU i gyflwyno gwelliannau i'r Bil ar faterion datganoledig. Dywedodd y Prif Weinidog wrth y Cyfarfod Llawn:

The UK Government has tabled an amendment to clause 9 of the Bill so that any Order that is made by a UK Minister under clauses 1 to 6 that engages the Assembly's legislative competence will require the Assembly's consent, thus giving the Assembly a full opportunity to consider the implications of any such proposals. Prior to the Bill's being introduced in the House of Lords in October, we agreed with the UK Government the inclusion of Order-making powers in clauses 13 and 14 to enable Welsh Ministers to modify and transfer the functions of the Countryside Council for Wales, the Environment Agency, and the Forestry Commission. We have since agreed Government amendments to extend those powers to regional flood and coastal committees.

The UK Government has also agreed to table amendments that remove from Schedules 1 to 6 to the Bill all bodies for which Welsh Ministers alone are responsible, instead giving Welsh Ministers comparable Order-making powers in relation to those bodies. The bodies concerned include the Welsh national park authorities and internal drainage boards that are wholly, or mainly, in Wales. The inclusion of these powers in the Bill will enable Welsh Ministers to pursue a more integrated approach to delivering environmental policies in Wales.¹⁵

Nododd y Prif Weinidog hefyd:

During the parliamentary passage of the Bill, additional safeguards have been proposed regarding the consultation and scrutiny of Orders made under the Bill. As a result, Orders that are made under this Bill will be subject to the superaffirmative procedure. This will equally apply to Orders that are made by Welsh Ministers, requiring a draft Order to be laid before the Assembly following a 12-week consultation on the Order.¹⁶

Fodd bynnag, dywedodd yr Arglwydd Rowlands, o'r Blaid Lafur, yn Nhŷ'r Arglwyddi y byddai'n well bod y Cynulliad, yn hytrach na'r Senedd, yn gyfrifol am wneud deddfwriaeth fanwl ynghylch pwerau Gweinidogion Cymru i wneud gorchmynion:

¹⁴ Trafodion Tŷ'r Arglwyddi, 4 Ebrill 2011 c.1542

¹⁵ RoP, 8 March 2011

¹⁶ Ibid.



What is remarkable is that here we are, post referendum, with power having been transferred to legislate in Cardiff on this and other issues, yet in a Bill of this House we are writing out in detail the procedures that Welsh Ministers have to go through to justify and consult. In other words, we are writing into Welsh Ministers' responsibilities the super-affirmative procedures that we are applying to UK Ministers. Putting aside the general merits of the issue, I think that it is quite extraordinary that at this moment in time we are seeking to write into a Bill a remarkable clause that lays out in great detail the responsibilities of Welsh Assembly Ministers to consult. Again, I respectfully suggest that that should be the decision of the Assembly.¹⁷

Yn ei adroddiad gwreiddiol ar y *Bil Cyrff Cyhoeddus*, nododd Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi:

Clause 13(1) enables Welsh Ministers by order subject to affirmative procedure in the National Assembly for Wales (NAW) to alter, abolish or add to the functions of the Countryside Council for Wales (CCW), the Environment Agency (so far as relating to Wales) and the Forestry Commissioners (in so far as relating to Wales). Clause 13(2) to (4) provides for orders to transfer functions between Welsh Ministers, the CCW, the Environment Agency, the Forestry Commissioners or a new body. We have similar concerns about this clause as for clauses 1 to 5 - at present the power is insufficiently limited and our conclusions on those clauses also apply to clause 13.

There is a further aspect which seemed to the Committee to call for an explanation which is not provided in the memorandum. It is apparent from clause 13(7) that orders under subsection (7) should be capable of applying to matters which are not within the legislative competence of the NAW (see subsections (7)(a), (c) and (d) and (8)). It is by no means unprecedented for Welsh Ministers to have power to make subordinate legislation in relation to matters about which the NAW could not enact a measure. But these are no ordinary powers, for they involve re-writing the statute book. The net result of what is proposed here is that Parliament should delegate to Welsh Ministers the power to amend Acts of Parliament in matters as respects which Parliament has not delegated to the NAW the power to amend Acts of Parliament by enacting measures, and all subject to no Parliamentary control at Westminster whatsoever. The Committee calls to the attention of the House this unexplained aspect of clause 13, so that it might seek an explanation from the Government.¹⁸

Atebodd yr Arglwydd Holbeach, sef yr Arglwydd sy'n gyfrifol am y Bil, ar ran Llywodraeth y DU:

The Committee also called to the attention of the House what it called the 'unexplained aspect' of clause 13 giving Welsh Ministers extensive powers to make subordinate legislation by amending Acts of Parliament in relation to matters about which the National Assembly for Wales could not enact a measure. In this regard, we would draw to the attention of the Committee the powers of the Welsh Ministers to make Designation Orders under the European Communities Act 1972. These powers extend to areas where there is no corresponding legislative competence for the National Assembly for Wales, for example in relation to services in the internal European Union market (SI 2009/221) or road tunnel

¹⁷ Trafodion Tŷ'r Arglwyddi, 4 Ebrill 2011 c.1546

¹⁸ [Pwyllgor Pwerau Dirprwyedig a Diwygio Rheoleiddio Tŷ'r Arglwyddi, 5^{ed} Adroddiad 2010-2011, Papur Tŷ'r Arglwyddi 57, y Bil Cyrff Cyhoeddus \[Tŷ'r Arglwyddi\] 10 Tachwedd 2010.](#)

(Saesneg yn unig)



safety (SI 2005/1971). A further example would be Planning Act 2008 which gives Welsh Ministers the power to apply England only provisions to Wales where there is no legislative competence.¹⁹

Diwygiwyd y Bil yn sgil rhai o'r pryderon a fynegwyd. Gellir gweld y cymalau newydd ynghylch pwerau Gweinidogion Cymru yn Atodiad 2.

¹⁹ Ibid, Ymateb Llywodraeth y DU, 19 Tachwedd 2010
Rhif ymchwiliad: 11/1550/Alys Thomas &
Owain Roberts

Atodiad 2: Pwerau Gweinidogion Cymru yn y Bil Cyrff Cyhoeddus: papur atodol
17 Diben y gorchmynion a wneir gan Weinidogion Cymru a'r amgylchiadau ar gyfer eu gwneud

(1) Gall Gweinidogion Cymru wneud gorchymyn o dan adran 13 neu 14 dim ond os ydynt yn ystyried bod y gorchymyn yn ateb y diben o wella sut y caiff swyddogaethau cyhoeddus eu gweithredu gan ystyried—

- (a) effeithlonrwydd,
- (b) effeithiolrwydd,
- (c) economi, a
- (ch) sicrhau atebolrwydd priodol i Weinidogion Cymru.

(2) Gall Gweinidogion Cymru wneud gorchymyn o dan y naill adran neu'r llall dim ond os ydynt yn ystyried—

- (a) nad yw'r gorchymyn yn cael gwared ar unrhyw amddiffyniad angenrheidiol, a
- (b) nid yw'r gorchymyn yn atal unrhyw berson rhag parhau i arfer unrhyw hawl neu ryddid y byddai'r person hwnnw'n disgwyl yn rhesymol i barhau i'w arfer.

18 Cydsyniad Gweinidogion y DU

(1) Mae angen cydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol i wneud unrhyw orchymyn o dan adran 13 neu 14 sy'n trosglwyddo swyddogaeth, neu'n cyflwyno swyddogaeth, i—

- (a) Asiantaeth yr Amgylchedd,
- (b) y Comisiynwyr Coedwigaeth, neu
- (c) unrhyw weithredwr trawsffiniol arall.

(2) Mae angen cydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol i wneud gorchymyn o dan adran 13 neu 14 a wneir ar sail adran 15 sydd mewn unrhyw ffordd arall yn diwygio swyddogaethau unrhyw berson y cyfeirir ato yn is-adran (1), ar wahân i'r swyddogaethau a ddatganolwyd i Gymru.

(3) Mae angen cydsyniad Gweinidog i wneud gorchymyn o dan adran 13 neu 14 sy'n trosglwyddo swyddogaeth i Weinidog neu'n diwygio ei swyddogaethau.

19 Ymgynghori â Gweinidogion Cymru

(1) Lle mae Gweinidogion Cymru yn cynnig gwneud gorchymyn o dan adrannau 13 i 16, rhaid iddynt ymgynghori ag—

- (a) unrhyw gorff neu berson sy'n gweithredu swyddogaethau cyhoeddus y mae'r cynnig yn gysylltiedig â nhw,



(b) unrhyw bersonau eraill yr ymddengys iddynt eu bod yn cynrychioli buddiannau a gaiff eu heffeithio'n sylweddol gan y cynnig,

(c) unrhyw bersonau eraill y credant sy'n addas.

(2) O ganlyniad i ymgynghoriad o dan yr is-adran, os yw'n ymddangos i Weinidogion Cymru ei bod yn briodol newid y cynnig cyfan neu ran ohono, rhaid iddynt gynnal ymgynghoriad arall mewn perthynas â'r newidiadau fel sy'n addas.

(3) At ddibenion yr adran hon, nid yw'n berthnasol a gynhelir yr ymgynghoriad cyn neu ar ôl i'r adran hon ddod i rym.

20 Gweithdrefn ar gyfer gorchmynion gan Weinidogion Cymru, ac ati

(1) Os bydd Gweinidogion yn credu ei bod yn briodol parhau i wneud gorchymyn o dan adrannau 13 i 16, ar ôl yr ymgynghoriad o dan adran 19, gallant osod gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru-

(a) gorchymyn drafft, a

(b) dogfen esboniadol.

(2) Rhaid i'r ddogfen esboniadol—

(a) cyflwyno'r gorchymyn a nodi'r rhesymau dros ei gyflwyno,

(b) egluro, yn achos gorchymyn o dan adran 13 neu 14, pam fod Gweinidogion Cymru'n ystyried—

(i) bod y gorchymyn yn ateb y diben yn adran 17(1), a

(ii) bod yr amgylchiadau yn adran 17(2)(a) a (b) wedi'u bodloni, a

(c) cynnwys crynodeb o'r cyflwyniadau a gafwyd i'r ymgynghoriad.

(3) Ni all Gweinidogion Cymru weithredu o dan is-adran (1) cyn diwedd y cyfnod o 12 wythnos gan ddechrau ar y diwrnod y dechreuodd yr ymgynghoriad.

(4) Yn amodol ar yr hyn a ganlyn, os bydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru, ar ôl i'r cyfnod o 40 diwrnod ddod i ben, yn cymeradwyo'r gorchymyn drafft a osodwyd o dan is-adran (1) drwy gynnig, gall Gweinidogion Cymru wneud gorchymyn mewn perthynas â'r gorchymyn drafft.

(5) Bydd y weithdrefn yn is-adrannau (6) i (9) yn berthnasol i'r gorchymyn drafft yn hytrach na'r weithdrefn yn is-adran (4) os—

(a) bydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru'n penderfynu gwneud hynny o fewn y cyfnod o 30 diwrnod,

neu



(b) os bydd pwyllgor y Cynulliad sy'n gyfrifol am gyflwyno adroddiad ar y gorchymyn drafft yn argymhell hynny o fewn y cyfnod o 30 diwrnod ac nid yw'r Cynulliad yn gwrthod yr argymhelliad drwy benderfyniad o fewn y cyfnod hwnnw.

(6) Rhaid i Weinidogion Cymru roi sylw i—

(a) unrhyw gyflwyniadau,

(b) unrhyw benderfyniad a wneir gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru, a

(c) unrhyw argymhellion gan bwyllgor y Cynulliad sy'n gyfrifol am gyflwyno adroddiad ar y gorchymyn drafft, a wneir yn ystod y cyfnod o 60 diwrnod mewn perthynas â'r gorchymyn drafft.

(7) Os bydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cymeradwyo'r gorchymyn drafft drwy benderfyniad ar ôl y cyfnod o 60 diwrnod, gall Gweinidogion Cymru wneud gorchymyn mewn perthynas â'r gorchymyn drafft.

(8) Os bydd Gweinidogion Cymru yn dymuno parhau gyda'r gorchymyn drafft, a fydd yn cynnwys newidiadau o bwys, ar ôl y cyfnod o 60 diwrnod, gall Gweinidogion Cymru osod gerbron Gynulliad Cenedlaethol Cymru—

(a) gorchymyn drafft diwygiedig, a

(b) datganiad yn rhoi crynodeb o'r newidiadau arfaethedig.

(9) Os bydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru yn cymeradwyo'r gorchymyn drafft drwy benderfyniad, gall Gweinidogion Cymru wneud gorchymyn mewn perthynas â'r gorchymyn drafft diwygiedig.

(10) At ddibenion yr adran hon, gwneir gorchymyn mewn perthynas â'r gorchymyn drafft neu orchymyn drafft diwygiedig os nad yw'n cynnwys dim newidiadau o bwys i'w ddarpariaethau.

(11) Ni all yr Ysgrifennydd Gwladol wneud gorchymyn o dan adran 15 [\(6\)](#) oni bai bod fersiwn ddrafft o'r offeryn sy'n cynnwys y gorchymyn wedi cael ei osod gerbron dau Dŷ'r Senedd ac wedi cael ei gymeradwyo drwy benderfyniad ganddynt.