

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. 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.

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

MEMORANDWM CYDSYNIAD DEDDFWRIAETHOL – BIL CYMRU

Nodyn Cyngor Cyfreithiol

Cefndir

1. Ar 1 Mai 2014, gosododd Jane Hutt AC, y Gweinidog Cyllid, Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ("y Memorandwm") ynghylch Bil Cymru ("y Bil") yn unol â Rheol Sefydlog 29.2. Cafodd datganiad ysgrifenedig sy'n ofynnol o dan Reol Sefydlog 30 hefyd ei osod ar 1 Mai, gan nodi'r addasiadau i swyddogaethau Gweinidogion Cymru sydd y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, ac felly nad ydynt yn ymwneud â'r Memorandwm.

2. Cafodd y Memorandwm ei drafod ar 6 Mai 2014 gan y Pwyllgor Busnes, a gytunodd i'w gyfeirio at y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol a'r Pwyllgor Cyllid. Mae'n rhaid i'r Pwyllgorau gyflwyno adroddiad i'r Cynulliad erbyn 26 Mehefin 2014 fel y gellir trafod y Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol yn y Cyfarfod Llawn ar 1 Gorffennaf 2014.

Y Bil

3. Cyflwynwyd y Bil yn Nhŷ'r Cyffredin ar 20 Mawrth 2014, a chwblhaodd ei gyfnod pwyllgor ar 6 Mai. Gellir gweld y Bil, fel y'i diwygiwyd, yma:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2013-2014/0205/14205>

Mae'r Memorandwm yn ystyried y Bil fel y'i diwygiwyd.

Crynodeb o'r Bil a'i Amcanion Polisi

4. Noddir y Bil gan Swyddfa Cymru. Prif amcanion polisi'r Bil yw gwneud y Cynulliad Cenedlaethol ("y Cynulliad") a Llywodraeth Cymru yn fwy atebol i bobl Cymru am godi'r arian y maent yn ei wario, a gwella'r system etholiadau ar gyfer y Cynulliad.

5. Mae pedair rhan a dwy Atodlen i'r Bil:

Mae Rhan 1, cymalau 1 i 5, yn gwneud newidiadau sy'n ymwneud ag amllder etholiadau i Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Cynhelir yr etholiadau cyffredinol i'r Cynulliad bob pum mlynedd (gan osgoi gwrthdaro ag etholiadau 2020 ac etholiadau dilynol San Steffan). Caiff y gwaharddiad ar ymgeisyddiaeth ddeuol ei ddileu, yn ogystal â'r gwelliannau a wnaed i'r darpariaethau sy'n ymwneud â'r arfer o fod yn Aelod Cynulliad ac yn Aelod Seneddol ar yr un pryd. Caiff Llywodraeth Cynulliad Cymru ei hailenwi'n Llywodraeth Cymru, a diwygir Deddf Llywodraeth Cymru i egluro bod Prif Weinidog Cymru yn cadw ei swydd yn ystod cyfnod diddymu.

Mae Rhan 2, cymalau 6 i 22, yn sefydlu trefniadau newydd ar gyfer trethu a benthyca. Mae'n datganoli'r cyfrifoldeb am dreth ar drafodion tir a gwaredu i safleoedd tirlenwi, yn diwygio pwerau benthyca Gweinidogion Cymru, ac yn creu'r posibilrwydd, yn amodol ar gymeradwyaeth mewn refferendwm, o ostyngiad o 10 ceiniog yn y dreth incwm ym mhob band treth, ynghyd â'r pŵer i'r Cynulliad, drwy benderfyniad, gyflwyno cyfradd o dreth incwm yn lle hynny yng Nghymru. Mae hefyd yn creu'r posibilrwydd o drethi datganoledig newydd, ac yn sicrhau cymhwysedd i ddeddfu ar weithdrefnau cyllidebol.

Mae Rhan 3, cymalau 23 a 24, yn cwmpasu dau fater amrywiol: terfynau ar ddyledion cyfrifon refeniw tai, a'r gydberthynas rhwng Comisiwn y Gyfraith a sefydliadau datganoledig Cymru.

Mae Rhan 4, cymalau 25 i 29, yn nodi pryd y daeth y Bil i rym, beth mae'n ei gwmpasu, a materion eraill.

Mae Atodlen 1 yn rhoi manylion am y refferendwm dreth, tra bod Atodlen 2 yn cwmpasu'r gwelliannau a ddaeth yn sgîl datganoli'r dreth ar drafodion tir.

Y darpariaethau yn y Bil y gwneir cais am gydsyniad ar eu cyfer

6. Mae'r darpariaethau yn y Bil sy'n addasu cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ac y gwneir cais am gydsyniad ar eu cyfer yng nghymalau 6, 7, 14, 17 a 21. Nid oes unrhyw ddarpariaethau sy'n dod o fewn cymhwysedd presennol y Cynulliad. Nodir sylwebaeth Llywodraeth Cymru ar yr adrannau hyn yn y Memorandwm. Gellir crynhoi sut y maent yn ychwanegu at gymhwysedd y Cynulliad fel a ganlyn –

- Mae cymal 6 yn darparu'r strwythur lle gall Llywodraeth Cymru ddeddfu ar faterion sy'n ymwneud â'r dreth.
- Mae cymal 7 yn cyflwyno gwelliannau i Rannau 2 a 3 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru sy'n galluogi'r Cynulliad, gyda chydsyniad y Trysorlys, i ddileu neu newid swyddogaethau Cyllid a Thollau EM pan fo'r swyddogaethau hynny'n ymwneud â threthi datganoledig.
- Byddai cymal 14 (ynghyd â chymal 15) yn caniatáu i Lywodraeth Cymru a'r Cynulliad gyflwyno treth yng Nghymru ar drafodion sy'n ymwneud â buddiannau mewn tir. Byddai hyn yn gysylltiedig â datgymhwyso treth dir y dreth stamp yng Nghymru. Bydd yr Aelodau'n awyddus i nodi bod cyflwyno treth yng Nghymru yn dibynnu ar ddatgymhwyso treth dir y dreth stamp a fydd o'r dyddiad "dod i rym" h.y. dyddiad a ddarperir ar ei gyfer mewn gorchymyn a wneir gan y Trysorlys.
- Mae cymal 17 yn cynnwys darpariaethau yn Neddf Llywodraeth Cymru sy'n nodi cwmpas y pŵer newydd i gyflwyno treth ar achosion o waredu i safleoedd tirlenwi yng Nghymru. Yn yr un modd â threth dir y dreth stamp, caiff treth tirlenwi bresennol y DU ei datgymhwyso yn unol â gorchymyn a wneir gan y Trysorlys, nid gan Weinidogion Cymru.
- Mae cymal 21 yn diwygio Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru drwy ymgynghori ar gymhwysedd y Cynulliad i ddeddfu ar gyfer ei weithdrefnau cyllidebol ei hun. Mae hyn yn cynnwys y gallu i ddiwygio rhai 'darpariaethau gwarchoddedig' ar hyn o bryd o Ddeddf Llywodraeth Cymru, h.y. adrannau 120(2), a 125 i 128. Bydd hefyd yn caniatáu gwelliant i adran 119 mewn perthynas â'r taliadau amcangyfrifedig ar gyfer blwyddyn ariannol i Gronfa Gyfunol Cymru neu i Weinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu'r Cwnsler Cyffredinol. Caniateir diwygio adran 159 neu Ran 5 o Atodlen 7 pan fo hynny'n digwydd mewn cysylltiad â, neu o ganlyniad i, ddarpariaeth Deddf

Cynulliad sy'n ymwneud â gweithdrefnau cyllidebol neu drethi datganoledig, a bod yr Ysgrifennydd Gwladol yn cydsynio i'r ddarpariaeth.

Byddai cymal 21 yn galluogi'r Cynulliad i ddeddfu mewn perthynas â gweithdrefnau ar gyfer craffu a phennu cyllideb flynyddol Gweinidogion Cymru a "phersonau perthnasol" eraill. Byddai'n caniatáu ar gyfer proses sy'n fwy cyfannol a fyddai'n awdurdodi gwariant, cyfraddau trethiant (e.e. mewn perthynas â threthi datganoledig newydd) a benthyca.

Addasu swyddogaethau Gweinidogion Cymru

7. Mae'r Datganiad Ysgrifenedig a osodwyd gan y Gweinidog Cyllid yn nodi sut y mae'r Bil yn addasu swyddogaethau Gweinidogion Cymru. Gellir eu crynhoi fel a ganlyn:-

- Mae cymal 8 yn rhoi pŵer i bennu, drwy benderfyniad, cyfradd y dreth incwm yng Nghymru, ar gyfer trethdalwyr Cymru. Mewn gwirionedd, nid addasiad mo hwn o swyddogaeth Gweinidogion, gan mai hawl y Cynulliad, drwy benderfyniad, yw pennu cyfradd y dreth incwm yng Nghymru. Fodd bynnag, mae'r Bil yn ei gwneud yn ofynnol bod Rheolau Sefydlog y Cynulliad yn darparu mai dim ond Prif Weinidog Cymru neu un o Weinidogion Cymru all wneud cynnig i benderfynu ynghylch y gyfradd yng Nghymru. Efallai yr hoffai'r Aelodau nodi, er bod y Bil drafft yn sicrhau'r 'cam clo', mae'r cyfraddau sylfaenol, uwch ac ychwanegol ar gyfer y dreth incwm yng Nghymru yn egluro y gall y Cynulliad amrywio pob cyfradd treth incwm, ond mae'n rhaid i amrywiad o'r fath fod yr un pwynt canran. Dim ond at gyfradd y dreth incwm yng Nghymru yr oedd yr ymgynghoriad drafft yn cyfeirio ati, a gallai fod wedi'i dehongli fel un gyfradd sefydlog o dreth incwm ar gyfer yr holl drethdalwyr yng Nghymru.
- Mae cymal 12 yn darparu dull lle gall y Cynulliad alw am refferendwm ar gael cyfradd treth incwm ar wahân yng Nghymru. Mae'r weithdrefn hon yn debyg i honno a oedd yn gymwys pan ddaethpwyd â Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru i rym.
- Mae cymal 16 yn ei gwneud yn ofynnol rhoi gwybodaeth i Cyllid a Thollau EM am drafodion tir yng Nghymru gan na fydd y wybodaeth hon ar gael i Cyllid a Thollau EM mwyach o ffurflenni trafodion tir.
- Mae cymal 19 yn addasu Deddf Llywodraeth Cymru i ddiwygio'r amgylchiadau lle gall Gweinidogion Cymru fenthyca, ac mae'n nodi'r rheolaethau a'r cyfyngiadau ar fenthyciadau o'r fath a gaiff eu caniatáu i reoli

anwadalrwydd derbyniadau o fewn blwyddyn, darparu balans gweithio, ymdrin â'r gwahaniaethau rhwng rhagolygon ar gyfer y flwyddyn gyfan a derbyniadau alldro ar gyfer trethi datganoledig ac i ariannu gwariant cyfalaf.

- Mae cymal 20 yn diddymu'r ddarpariaeth fenthyca bresennol a nodir yn Neddf Awdurdod Datblygu Cymru 1975.
- Mae cymal 22 yn nodi'r gofynion ar gyfer yr Ysgrifennydd Gwladol a Gweinidogion Cymru i gyflwyno adroddiad ar roi'r ddarpariaeth ariannol newydd a nodir yn Rhan 2 o'r Bil ar waith, a'i gweithredu.
- Mae cymal 23 yn caniatáu i'r Trysorlys bennu uchafswm ar y lefel uchaf o ddyled tai y gellir ei dal yn ei chrynswth, gan awdurdodau tai lleol yng Nghymru ac yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru benderfynu faint o ddyled tai y gall pob awdurdod tai ei dal o fewn yr uchafswm hwnnw. Mae hyn yn sefydlu system debyg i honno sy'n gweithredu yn Lloegr.
- Mae cymal 24 yn rhoi dyletswydd ar Gomisiwn y Gyfraith i roi cyngor a gwybodaeth i Weinidogion Cymru yn uniongyrchol ac yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyfeirio materion o ran diwygio'r gyfraith at y Comisiwn.
- Mae Atodlen 1 yn nodi'r fframwaith ar gyfer cynnal refferendwm wrth ddod â'r darpariaethau ar gyfer y dreth incwm i rym.

Y rhesymau dros ddefnyddio'r Bil

8. Nid yw'r darpariaethau y cyfeirir atynt yn y Memorandwm o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ar hyn o bryd, ond maent yn addasu'r cymhwysedd hwnnw drwy ei ymestyn ar gyfer y dyfodol. Mae'r darpariaethau'n gweithredu nifer o'r argymhellion a wnaed gan Gomisiwn Silk yn ei adroddiad cyntaf, a dderbyniwyd yn eu cyfanrwydd gan Lywodraeth Cymru. Mae'r darpariaethau y cyfeirir atynt yn y Datganiad Ysgrifenedig yn atodol i'r cymhwysedd deddfwriaethol ehangach mewn perthynas â'r trethi a'r trefniadau benthyca datganoledig a gyflwynir i'r Cynulliad a Gweinidogion Cymru yn y drefn honno, neu sy'n ofynnol er mwyn i'r darpariaethau eraill weithio'n effeithiol.

Materion sy'n arbennig o berthnasol i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

9. Mae cymal 3 o'r Bil yn nodi y gellir datgymhwyso Aelodau Seneddol rhag bod yn Aelodau'r Cynulliad hefyd. Tra bod y cymal o ddiddordeb cyffredinol yng nghyd-destun y Pwyllgor i ddarpariaethau datgymhwyso, mae hefyd yn cynnwys cyseiliau defnyddiol i ddatgymhwyso ar ôl etholiad yn unig. Dim ond wyth diwrnod ar ôl etholiad y Cynulliad y mae'r datgymhwysiad yn effeithiol, sy'n rhoi cyfle i Aelod Seneddol presennol 'ymddiswyddo' o'r Senedd. Mae'n rhaid i Aelodau sydd am roi'r gorau i'w sedd gael eu penodi i un o ddwy swydd â thâl y Goron, a gedwir at y diben hwn yn unig, sef Stiward a Beili'r Goron ar gyfer Chiltern Hundreds a Stiward a Beili'r Goron ar gyfer Maenor Northstead. Efallai y bydd y Pwyllgor am drafod a yw hwn yn ddull yr hoffai ei argymhell mewn achosion eraill.

10. Mae cymal 24 o'r Bil yn cyflwyno darpariaethau ar gyfer Comisiwn y Gyfraith i roi cyngor a chymorth i Weinidogion Cymru. Fodd bynnag, nid yw'n cyfeirio at "raglen gynhwysfawr o gydgrynhoi a diwygio'r gyfraith statud mewn meysydd datganoledig", fel y gwnaeth y Comisiwn gais amdano yn ei gyflwyniad i'r Ysgrifennydd Gwladol.

12. Mae cymal 6 y Bil yn cynnwys pŵer i ychwanegu trethi datganoledig newydd drwy Orchymyn yn y Gyfrin Gyngor, y mae'n rhaid i benderfyniad y Cynulliad ei gymeradwyo. Fodd bynnag, mae cychwyn y darpariaethau sy'n ymwneud â threthi datganoledig yn dibynnu ar orchmynion a wneir gan y Trysorlys lle nad oes gan y Cynulliad na Gweinidogion Cymru ran i'w chwarae ynddynt. Yn yr un modd, os bydd pleidlais gadarnhaol yn y refferendwm, caiff y darpariaethau ar gyfer y dreth incwm eu cychwyn gan y Trysorlys, nid Gweinidogion Cymru; mae hyn yn wahanol i'r refferendwm diwethaf.

13. Mae'r Memorandwm hwn a'r datganiad ategol wedi tynnu sylw at fwlch yn Rheolau Sefydlog presennol y Cynulliad. Mae angen Memorandwm ar Reol Sefydlog 29 mewn perthynas â materion o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, neu sy'n addasu'r cymhwysedd hwnnw. Mae angen datganiad ar Reol Sefydlog 30 pan fo Bil San Steffan yn cynnig diwygio swyddogaethau Gweinidogion Cymru a'r Cwnsler Cyffredinol. Nid yw'r naill Reol Sefydlog na'r llall yn cwmpasu addasiadau i swyddogaethau'r Cynulliad, ar wahân i'w gymhwysedd deddfwriaethol. O ganlyniad i hyn, nid yw'r pŵer a geir yng nghymal 8 i alluogi'r Cynulliad, drwy benderfyniad, i bennu'r gyfradd yng Nghymru at y diben o gyfrifo cyfraddau'r dreth incwm, wedi'i

gynnwys yn y naill Reol Sefydlog na'r llall, er ei fod yn ychwanegiad arwyddocaol iawn i bwerau'r Cynulliad.

Casgliad

13. Ni allai'r darpariaethau y cyfeiriwyd atynt yn y Memorandwm a'r Datganiad Ysgrifenedig gael eu gwneud gan Ddeddf Cynulliad, ac felly mae'n briodol bod y Bil a'r Memorandwm yn mynd i'r afael â'r materion hyn.

Y Gwasanaethau Cyfreithiol

12 Mai 2014