



Wales Office
Swyddfa Cymru

Rt Hon Alun Cairns MP
Secretary of State for Wales

Gwydyr House
London, SW1A 2NP

1 Caspian Point
Cardiff Bay, CF10 4DQ

www.walesoffice.gov.uk

Tŷ Gwydyr
Llundain, SW1A 2NP

1 Pwynt Caspian
Bae Caerdydd, CF10 4DQ

David TC Davies
Chair, Welsh Affairs Committee

Ref: 250SUB 16

7th June 2016

Sean Davies

GOVERNMENT RESPONSE TO THE WELSH AFFAIRS COMMITTEE REPORT ON PRE-LEGISLATIVE SCRUTINY OF THE WALES BILL

I wrote to you back in March to thank you and the Committee for your pre-legislative scrutiny of the draft Wales Bill, and I am now pleased to enclose the Government's response to your report.

The Bill makes Welsh devolution clearer by introducing a reserved powers model to clarify the division of powers between the National Assembly for Wales and Parliament. It makes Welsh devolution stronger by devolving important powers to the Assembly that can make a real difference to people's lives, in areas such as energy, transport and local elections in Wales. It recognises the importance of the Assembly and the Welsh Government, by confirming they are a permanent part of the UK's constitutional arrangements. It also gives the Assembly more control over its own affairs, enabling it to change its name to "Welsh Parliament", decide the system for electing its members and determine who should vote in Assembly elections.

The Bill has been much improved as a result of pre-legislative scrutiny, and many of the changes reflect those recommended in your Committee's report. We have removed the necessity test in the context of Assembly modifications of the private and criminal law; removed the blanket restriction on the Assembly legislating about Minister of the Crown functions in devolved areas and; reduced the number of reservations. The Bill also removes the requirement for a referendum before introducing the Welsh Rates of Income Tax, allowing the Welsh Government to become more accountable to people in Wales by becoming responsible for raising more of the money it spends. The Bill also recognises the existence of a body of Welsh law made by the Assembly and Welsh Ministers which forms part of the law of England and Wales.

I appreciate that the further changes to the Bill will not have been scrutinised by the Committee before introduction, and I would, of course, be glad to meet to discuss these changes and the Bill as a whole.

We have listened carefully to the debate on the Bill during its pre-legislative scrutiny and I believe that the Bill published today responds to many of the questions that were raised. In so doing it provides the basis for a robust, more durable devolution settlement for Wales. There is more work to do to fine tune the Bill, and ensure the Assembly's consent for its provisions. I look forward to working with you and MPs on all sides of the House during its parliamentary passage.



Rt Hon Alun Cairns MP
Secretary of State for Wales

BIL CYMRU DRAFFT: YMATEB LLYWODRAETH Y DU I ADRODDIAD Y PWYLLGOR MATERION CYMREIG AR GRAFFU CYN Y BROSES DDEDDFU

Mae'r Llywodraeth yn croesawu adroddiad y Pwyllgor Materion Cymreig ar ei graffu ar y Bil Cymru drafft cyn y broses ddeddfu. Rydym yn ddiolchgar i'r Pwyllgor am ei ystyriaeth drwyadl a manwl i'r Bil drafft ac i'r rheini a ddarparodd dystiolaeth i'r Pwyllgor.

Rydym wedi ystyried adroddiad y Pwyllgor yn ofalus cyn cyflwyno'r Bil, ac mae'r memorandwm hwn yn amlinellu ymateb y Llywodraeth i argymhellion a chasgliadau'r Pwyllgor.

Argymhellion

Y Model Cadw Pwerau a'r Model Rhoi Pwerau

1. Er ein bod yn croesawu'r trafodaethau sy'n mynd ymlaen rhwng Swyddfa Cymru a Llywodraeth Cymru ar y Bil drafft, dylai'r trafodaethau hyn fod wedi'u cwblhau cyn cyhoeddi'r Bil drafft. Byddai'r deialog hwn wedi gwyntyllu rhai o'r barnau a rannwyd â ni yn yr ymchwiliad hwn ac wedi cyfrannu at y broses o ddrafftio'r Bil. Fodd bynnag, cyfrifoldeb yr Ysgrifennydd Gwladol yw drafftio'r Bil. (Paragraff 16)

Roedd y Llywodraeth wedi rhannu drafft o'r model cadw pwerau â Llywodraeth Cymru a Llywydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru ar ddiwedd Gorffennaf 2015. Cynhaliwyd trafodaethau rhynglywodraethol cyn ac ar ôl cyhoeddi'r Bil Cymru drafft.

Mae'r Llywodraeth yn cydnabod bod Bil Cymru, fel y cafodd ei gyflwyno, wedi'i addasu'n sylweddol o'i gymharu â'r Bil drafft yr oeddem wedi'i gyhoeddi ar gyfer craffu cyn y broses ddeddfu yn Hydref 2015. Credwn ei bod yn briodol cyhoeddi'r Bil ar ffurf drafft er mwyn hwyluso dadl eang ar ffurf a strwythur datganoli yng Nghymru yn y dyfodol. Mae trafodaethau rhwng y Llywodraeth a Llywodraeth Cymru wedi parhau yn ystod y cyfnod craffu cyn y broses ddeddfu, ac maent wedi cyfrannu'n helaeth at yr addasiadau yr ydym wedi'u gwneud yn y Bil.

Yn ogystal â hyn, mae'r Llywodraeth wedi siarad â nifer mawr o randdeiliaid, ffurfwyr barn a phartïon cysylltiedig am y Bil drafft, ac mae hyn wedi ein helpu i ffurfio'r newidiadau yr ydym wedi'u gwneud. Mae'r craffu cyn y broses ddeddfu gan y Pwyllgor hwn, a chan Bwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad, hefyd wedi helpu i bennu ffurf y Bil terfynol.

Ni fuasai'n bosibl cyflwyno Bil o fewn y cyfnod hwn pe buasai angen cwblhau trafodaethau â Llywodraeth Cymru yn gyntaf.

Proses Dydd Gŵyl Dewi

2. Rydym yn nodi mai'r awydd am gonsensws gwleidyddol oedd y prif sbardun i'r setliad hwn. (Paragraff 22)

Roedd Comisiwn Silk yn cynnwys cynrychiolwyr o bob un o'r pleidiau gwleidyddol yn y pedwerydd Cynulliad. Ond ni allai'r cynrychiolwyr hynny rwympo eu pleidiau gwleidyddol i'r argymhellion a wnaeth y Comisiwn.

Felly sefydlwyd proses gan y Llywodraeth, a gafodd ei galw wedyn yn broses Dydd Gŵyl Dewi, i gadarnhau pa argymhellion a wnaed gan Gomisiwn Silk yn ei ail adroddiad yr oedd consensws gwleidyddol ar gyfer eu gweithredu.

Nid yw'r Llywodraeth yn rhannu barn y Pwyllgor nad oedd proses Dydd Gŵyl Dewi yn gosod sylfaen ddigon cadarn ar gyfer datblygu setliad newydd sefydlog a pharhaol ar gyfer datganoli yng Nghymru. Yn hytrach, rydym yn dadlau ei bod yn sicrhau cefnogaeth

wleidyddol eang i egwyddor y model cadw pwerau ar gyfer datganoli i Gymru ac i'r pwerau yr oeddem wedi ymrwymo i'w datganoli o dan Gytundeb Dydd Gŵyl Dewi.

Penderfynu ar restr y materion a gedwir yn ôl yn y Bil Cymru drafft

3. Roedd amrywiaeth o ddulliau ar gael i adrannau Llywodraeth ar gyfer casglu barn ynghylch lle y dylid gosod y terfyn datganoli. Ar un pen y sbectrwm mae dull tebyg i'r hyn a fabwysiadwyd ar gyfer gwaith y Llywodraeth ar gydbwysedd y cymwyseddau rhwng y DU a'r UE, lle byddai adrannau Llywodraeth yn ymgynghori'n eang ac yn edrych yn fanwl ar bob maes pwnc. Mae'r canlyniadau i'r broses o ysgrifennu at adrannau Whitehall yn awgrymu eu bod wedi ymateb drwy roi rhestr sy'n amlinellu'r cymhwysedd deddfwriaethol presennol. Rydym yn nodi sylwadau'r Ysgrifennydd Gwladol bod Swyddfa Cymru wedi dangos gwrthwynebiad mewn perthynas â'r rhestr o faterion a gedwir yn ôl, a byddem yn falch o gael enghreifftiau o hyn, a sut yr oedd adrannau San Steffan wedi ymateb. (Paragraff 26)

4. Mae er budd pawb bod y setliad hwn yn para'n hir ac rydym yn pryderu y byddai'r dull o lunio'r rhestr o faterion a gedwir yn ôl yn gallu tanseilio hyn. Rydym wedi dod i'r casgliad y byddai ymagwedd fwy gweithredol ar ran Swyddfa Cymru wedi bod yn well, lle byddai pob adran yn cael cais i ymgynghori'n eang ac yn cael ei herio wedyn ynghylch beth oedd a beth nad oedd yn cynnig ei gynnwys yn y rhestr o faterion a gedwir yn ôl. (Paragraff 27)

5. Rydym yn cydnabod bod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi ceisio mireinio'r rhestr o faterion a gedwir yn ôl yn y Bil drafft. Fodd bynnag, roedd bob amser yn debygol y byddai'r broses o symud o fodel rhoi pwerau at fodel cadw pwerau yn arwain at greu rhestr o faterion a gedwir yn ôl wedi'i hamlinellu gan adrannau Whitehall. (Paragraff 33)

Fel y nododd Ysgrifennydd Gwladol Cymru yn ei lythyr i'r Pwyllgor ar 5 Tachwedd 2015, roedd y broses o ddatblygu'r rhestr o faterion a gedwir yn ôl yn y Bil drafft yn un ailadroddus. Roedd Swyddfa Cymru wedi cydweithio'n agos ag adrannau llywodraeth eraill a Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol i baratoi'r rhestr. Roedd y broses hon wedi ehangu ar ôl cyhoeddi'r Bil drafft, ac roedd Swyddfa Cymru wedi cynnal trafodaethau manwl â Llywodraeth Cymru ar y materion a gedwir yn ôl sydd ar y rhestr.

Y man cychwyn wrth ddatblygu'r model cadw pwerau oedd y setliad datganoli presennol - yr ugain o bynciau datganoledig sydd wedi'u rhestru yn Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Y dasg gyntaf i adrannau Llywodraeth oedd amlinellu'r cymhwysedd deddfwriaethol presennol sydd wedi'i roi i'r Cynulliad. Wedyn gofynnwyd i adrannau ystyried materion yr oedd yn briodol eu cadw'n ôl er mwyn cynnwys hyn yn y model. Wrth wneud hyn, roedd adrannau'n ystyried a oes materion gweddol debyg sydd wedi'u cadw'n ôl mewn perthynas â'r Alban a Gogledd Iwerddon; a yw'r Cynulliad wedi deddfu mewn maes pwnc lle'r oedd adrannau'n ystyried pennu materion i'w cadw'n ôl; ac a yw Llywodraeth y DU wedi trosglwyddo pwerau gweithredol i Weinidogion Cymru drwy Drosglwyddo Swyddogaethau neu Orchmyinion Dynodi.

O dan y broses hon, mae Swyddfa Cymru wedi mabwysiadu ymagwedd weithredol, gan herio a rhoi prawf ar allbwn adrannau. Gan fod hyn yn rhan o'r broses datblygu polisi, ni all y Llywodraeth ddarparu enghreifftiau penodol.

Mae'r Llywodraeth yn cydnabod bod llawer o waith ychwanegol i'w wneud, ar ôl cyhoeddi'r Bil Cymru drafft, i addasu a diwygio'r rhestr o faterion a gedwir yn ôl. Ond drwy gyhoeddi'r Bil drafft fis Hydref diwethaf, roedd yn bosibl cynnal dadl eang a gwybodus ar y terfyn a oedd i'w osod ar ddatganoli drwy'r model cadw pwerau newydd i Gymru. Roedd hyn yn galluogi rhanddeiliaid i roi eu barn am y materion a gedwir yn ôl. Ac mae wedi ein galluogi ni i osod y terfyn cywir: credwn fod y rhestr o faterion a gedwir yn ôl ym Mil Cymru yn un briodol, ac mae sail resymegol i bob mater a gedwir yn ôl yn y nodiadau esboniadol sydd gyda'r Bil.

Egwyddorion ar gyfer pennu materion a gedwir yn ôl

6. Nid oedd Llywodraeth y DU wedi mynd ati i newid yr egwyddorion sylfaenol ar gyfer gosod y terfyn datganoli ac roedd wedi cymryd y setliad presennol yn fan cychwyn. Wedyn gofynnwyd i adrannau ystyried nifer o ffactorau ychwanegol wrth ystyried materion a gedwir yn ôl. Fodd bynnag, nid ydym yn glir ynghylch pa gyfarwyddyd a roddwyd i Adrannau. Ar ben hynny, nid yw'n glir i ni beth oedd y broses a arweiniodd wedyn at y rhestr derfynol. (Paragraff 37)

Roedd y ffactorau ychwanegol y gwahoddwyd adrannau i'w hystyried wedi'u nodi yn llythyr yr Ysgrifennydd Gwladol i'r Pwyllgor ar 5 Tachwedd 2015 ac maent wedi'u hailadrodd uchod (gweler Argymhelliaid 4). Fel y nodwyd uchod, y man cychwyn wrth ddatblygu'r model cadw pwerau oedd y setliad datganoli presennol.

Pynciau 'mud' a'r rhestr o faterion a gedwir yn ôl

7. O dan y Bil drafft, bydd nifer o'r pynciau a oedd yn 'fud' o'r blaen yn cael eu cadw. Nid oes dim yn ddadleuol ynghylch rhai o'r pynciau hyn, fel cysylltiadau rhyngwladol er enghraifft. Mae barnau cryf am rai eraill, ac ynghylch a yw hyn yn gwrthdroi penderfyniad y Goruchaf Lys mewn perthynas â phynciau 'mud' yn yr achos ar gyflogau amaethyddol. Bydd hyn yn faes dadleuol yn y Bil terfynol, felly mae'n bwysig bod y Llywodraeth yn gweithio'n galed yn awr i sicrhau bod modd cyfiawnhau'r rhestr o faterion a gedwir yn ôl yn ei chyfanrwydd. Bydd hyn yn angenrheidiol er mwyn bodloni Cynulliad Cenedlaethol Cymru, oherwydd gofynnir iddo basio Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ar gyfer y Bil. Bydd yn rhaid gallu cyfiawnhau pob un o'r pynciau ar wahân hefyd gan y bydd craffu arnynt yn ystod taith y Bil drwy'r Senedd. Mae hon yn dasg fawr, ac yn galw am gydweithio a thrafod â rhanddeiliaid allweddol eraill. Bydd y broses cyn deddfu hon wedi rhoi cychwyn ar y broses honno, a dylai fod o gymorth i gwrdd â'r heriau hyn yn y dyfodol. (Paragraff 42)

8. Yn y Bennod hon, rydym wedi nodi nifer o feirniadaethau ynghylch y materion a gedwir yn ôl yn y Bil drafft. Rydym yn argymhell bod Whitehall yn cael ail gynnig ar lunio rhestr o bwerau i'w cadw'n ôl. Fodd bynnag, rhaid rhoi canllawiau clir i adrannau ynghylch y cwestiynau y dylent eu gofyn iddyn nhw eu hunain cyn penderfynu cadw pŵer yn ôl neu beidio. Dylid egluro yn y canllawiau hyn y bydd disgwyl i adrannau Llywodraeth y DU ystyried beth y mae angen iddynt ei gadw'n ôl neu ei ddatganoli. Rhaid cyhoeddi'r canllawiau cyn cyhoeddi'r Bil, fel y gellir asesu'r rhestr derfynol o faterion a gedwir yn ôl ar sail y meini prawf a osodwyd. Yn ogystal â hynny, rydym yn argymhell y dylai Llywodraeth y DU ymgynghori â Llywodraeth Cymru ynghylch ei disgwyliadau. Dylai'r ymgynghoriad hwn beri i'r rhestr o faterion a gedwir yn ôl fod yn fwy rhesymegol, a darparu cyfiawnhad amddiffynadwy hefyd ar gyfer pob penderfyniad, y bydd yn rhaid ei fynegi wrth gynnal dadleuon ar y Bil terfynol. (Paragraff 43)

Y pynciau y mae'r model rhoi pwerau yn 'fud' yn eu cylch yw un o'r elfennau sy'n peri bod y model datganoli presennol yng Nghymru mor aneglur ac anghyflawn. Mae'r model presennol yn fud ynghylch nifer o feysydd polisi gan gynnwys amddiffyn, y Goron a materion tramor nad oes neb yn cynnig ei bod yn synhwyrol eu datganoli.

Mae'r pynciau hynny y cynigir eu cadw'n ôl i Senedd y DU wedi'u rhestru mewn Atodlen 7A newydd (Atodlen 1 i'r Bil). Mae'r rhestr yn cynnwys eithriad i'r mater a gedwir yn ôl mewn perthynas â chyflogaeth a chysylltiadau diwydiannol (Adran H1) ar gyfer pwnc Deddf Sector Amaethyddol (Cymru) 2014, sy'n adlewyrchu'r canlyniad i ddyfarniad y Goruchaf Lys ar gyflogau amaethyddol. Roedd y Llywodraeth wedi ystyried y dyfarniad hwnnw'n ofalus, yn ogystal â dyfarniadau eraill y Goruchaf Lys mewn perthynas â datganoli i Gymru, a dyfarniadau'r Llys ar ddatganoli i'r Alban, wrth ddrafftio'r model newydd.

Yn ei gyhoeddiad ar 29 Chwefror, ymrwymodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru ar y pryd i fyrhau'r rhestr o faterion a gedwir yn ôl yn y Bil Cymru drafft, gan leihau nifer y materion a gedwir yn ôl a darparu sail resymegol gadarn i'r rheini sydd ym Mil Cymru.

Mae'r Llywodraeth wedi cynnal trafodaethau aml a chynhwysfawr â Llywodraeth Cymru a Chomisiwn y Cynulliad ar y rhestr o faterion a gedwir yn ôl. Rydym hefyd wedi dadansoddi pob un o'r materion a gedwir yn ôl gydag adran llywodraeth y DU sy'n gyfrifol am y polisi er mwyn cadarnhau:

- i. A yw'r maes pwnc sy'n dod o dan y mater a gedwir yn ôl yn un a ddylai gael ei ddatganoli neu ei gadw'n ôl;
- ii. Os dylai maes pwnc gael ei gadw'n ôl, a yw'r mater a gedwir yn ôl yn gorgyffwrdd neu'n dyblygu materion eraill a gedwir yn ôl sydd ar y rhestr;
- iii. A ellir cyfuno materion a gedwir yn ôl neu eu mynegi'n fwy cywir a chryno.

Canlyniad y gwaith hwn yw'r rhestr o faterion a gedwir yn ôl yn Atodlen 1 i Fesur Cymru. Mae'r rhestr hon yn rhestr fyrrach, fwy cryno a mwy cywir o faterion a gedwir yn ôl nag a oedd yn y Bil Cymru drafft. Mae'r nodiadau esboniadol sydd gyda'r Bil yn darparu sail resymegol glir i bob un o'r materion a gedwir yn ôl sydd ar y rhestr.

Awdurdodaeth gyfreithiol benodol neu ar wahân

9. Rydym yn cydnabod bod corff cynyddol o gyfraith Gymreig sy'n wahanol i'r hyn sy'n gymwys yn Lloegr, a bod y gofyniad yn y Bil drafft i gadw awdurdodaeth gyfreithiol unedig Cymru a Lloegr wedi codi nifer o faterion atodol cymhleth. (Paragraff 51)

10. Roedd tystion wedi trafod y manteision o gael awdurdodaeth ar wahân ac awdurdodaeth benodol. Roedd mwyafrif y tystion yn argymhell creu awdurdodaeth gyfreithiol benodol, a chydabyddir y byddai hyn yn datrys anawsterau sy'n gysylltiedig â chadw cyfraith sifil a throedd yn ôl a chymalau angenrheidiol. Mae'r cynnig hwn wedi'i gefnogi'n unfrydol gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru. (Paragraff 52)

11. Nid yw'r term 'awdurdodaeth gyfreithiol benodol' o reidrwydd yn golygu sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân gyda system llysoedd ar wahân a phroffesiynau cyfreithiol ar wahân. (Paragraff 53)

Rydym yn credu bod awdurdodaeth gyfreithiol sengl Cymru a Lloegr yn gwasanaethu Cymru (a Lloegr) yn dda, ac y dylai gael ei chadw. Nid ydym yn cytuno bod y corff o gyfraith y Cynulliad yn cyfiawnhau ar hyn o bryd, nac yn y tymor byr neu ganolig, y gost, yr ymyrraeth na'r anfanteision i Gymru y byddai sefydlu awdurdodaeth gyfreithiol ar wahân yn eu golygu. Mae'r corff o gyfraith y Cynulliad yn tyfu wrth gwrs, a bydd yn parhau i dyfu, ond mae'r swm o gyfraith y Cynulliad yn fach, a bydd yn parhau'n fach, o'i gymharu â'r corff o gyfraith sy'n gyffredin i Gymru a Lloegr.

Rydym hefyd yn anghytuno bod dadl o blaid awdurdodaeth "benodol" i Gymru. Cafwyd nifer o wahanol ddehongliadau o'r hyn y mae awdurdodaeth "benodol" yn ei olygu, ond un elfen gyffredin oedd corff penodol o gyfraith i Gymru wedi'i weinyddu gan farnwriaeth gyffredin i Gymru a Lloegr. Rydym yn credu bod yr awdurdodaeth gyfreithiol sengl, bresennol yn addas i'w diben.

Mae'r Llywodraeth o'r farn nad oes nemor ddim gwahaniaeth, yn ymarferol, rhwng awdurdodaeth "benodol" ac awdurdodaeth ar wahân. Nid ydym yn credu bod achos wedi'i gyflwyno sy'n cyfiawnhau newid sylfaenol o'r fath, ac ni fyddwn yn bwrw ymlaen â'r argymhellion hyn.

Er hynny, mae'r Llywodraeth yn cydnabod bod angen adlewyrchu gwahanolrwydd Cymru ym mhob agwedd ar yr awdurdodaeth gyfreithiol sengl. Mae'r Bil yn cadarnhau bodolaeth cyfraith i Gymru a wneir gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru a Gweinidogion Cymru mewn statud, sy'n ffurfio rhan o gyfraith Cymru a Lloegr.

Dylai cyfraith i Gymru hefyd gyfrannu at drefniadau effeithlon ac effeithiol ar gyfer gweinyddu cyfiawnder yng Nghymru, a hynny'n cwmpasu materion fel diwygio rheolau llys a hyfforddiant barnwrol.

Felly mae'r Llywodraeth wedi sefydlu gweithgor o swyddogion, yn cynnwys cynrychiolwyr o Swyddfa'r Arglwydd Brif Ustus, i edrych yn fanwl ar y trefniadau hyn ac argymhell ffyrdd o'u gwella. Bydd y gwaith hwn yn symud ymlaen ochr yn ochr â'r Bil, a bydd y gweithgor yn ymgysylltu â Llywodraeth Cymru wrth wneud argymhellion i wella'r system bresennol.

Y 'profion angenrheidrwydd' sy'n cael eu cymhwyso at addasu cyfraith trosedd a chyfraith breifat

12. Rydym yn nodi'r anawsterau a achoswyd drwy gynnwys "angenrheidrwydd" yn y prawf ar gyfer deddfu i addasu cyfraith trosedd a phreifat, i addasu'r gyfraith ar faterion a gedwir yn ôl neu eu haddasu fel eu bod yn gymwys y tu allan i Gymru. Nid yw'r gymhariaeth â'r Alban yn dal dŵr. Yn yr Alban, defnyddir "angenrheidrwydd" yng nghyd-destun addasiadau canlyniadol neu gysylltiedig i'r gyfraith ar faterion a gedwir yn ôl ond nid yw'r materion hynny a gedwir yn ôl yn cynnwys cyfraith trosedd neu breifat. (Paragraff 63)

13. Rydym wedi dod i'r casgliad bod "angenrheidrwydd" yn brawf anghywir. Nid oes sicrwydd ynghylch y ffordd o'i gymhwyso ac mae perygl iddo greu trothwy sy'n rhy uchel i'r Cynulliad ei gyrraedd cyn y gall ddeddfu. (Paragraff 64)

14. Rydym yn argymhell bod prawf arall yn cael ei osod yn lle "angenrheidrwydd". Mae nifer o ddewisiadau eraill wedi'u cynnig i ni, gan gynnwys cynigion a gyflwynwyd gan y Cynulliad. Rydym yn argymhell bod Swyddfa Cymru, wrth ymateb i'r Adroddiad hwn, yn darparu asesiad o addasrwydd yr opsiynau hyn. (Paragraff 65)

Mae'r Llywodraeth wedi gwrandao'n astud ar y pryderon a fynegwyd ynghylch y "prawf angenrheidrwydd" sy'n gymwys i gyfraith breifat a chyfraith trosedd. Cyhoeddodd yr Ysgrifennydd Gwladol Cymru ar y pryd ar 29 Chwefror y byddai'r profion yn cael eu dileu. Mae Bil Cymru yn galluogi'r Cynulliad i addasu cyfraith trosedd at ddiben sydd wedi'i ddatganoli, heblaw am restr fer o droseddau ac elfennau craidd mewn cyfraith trosedd y credwn y dylent aros yn gyson ar draws awdurdodaeth gyfreithiol sengl Cymru a Lloegr. O ran cyfraith breifat, mae'r prawf angenrheidrwydd wedi'i ddileu. Mae'r newidiadau hyn yn rhoi modd i'r Cynulliad addasu cyfraith trosedd neu breifat at ddiben sydd wedi'i ddatganoli er mwyn helpu i orfodi ei deddfwriaeth.

Fodd bynnag, mae Bil Cymru yn cadw'r prawf angenrheidrwydd yn y ddau gyd-destun arall a gyflwynwyd yn y Bil drafft. Yn gyntaf, pan fydd y Cynulliad yn deddfu mewn perthynas â Lloegr. Mae Cymal 3 y Bil yn galluogi'r Cynulliad i ddeddfu mewn perthynas â Lloegr os yw'r ddarpariaeth yn ategu darpariaeth mewn Deddf Cynulliad (neu Fesur Cynulliad), neu ddarpariaeth ddatganoledig mewn Deddf Seneddol, ar ôl cymhwyso'r "prawf angenrheidrwydd".

Mae'r Llywodraeth yn credu ei bod yn iawn bod y Cynulliad yn parhau â'r gallu i ddeddfu mewn perthynas â Lloegr er mwyn delio â materion trawsffiniol. Ond wrth wneud hynny mae diffyg democrataidd amlwg iawn. Mae'n briodol felly bod y Cynulliad, wrth ddeddfu mewn perthynas â Lloegr, yn gorfod cymhwyso'r prawf angenrheidrwydd: *na all darpariaeth Cynulliad gael effaith fwy heblaw mewn perthynas â Chymru na'r hyn sy'n angenrheidiol i roi pwrpas y ddarpariaeth honno mewn grym.*

Yn ail, pan fydd y Cynulliad yn addasu'r gyfraith ar faterion a gedwir yn ôl, bydd yn gorfod defnyddio'r un prawf ag sy'n gymwys yn yr Alban. Mae paragraff 1(1) o'r Atodlen 7B newydd

(Atodlen 2 i'r Bil) yn atal darpariaeth mewn Deddf Cynulliad rhag addasu'r gyfraith ar faterion a gedwir yn ôl. Y diffiniad o'r gyfraith ar faterion a gedwir yn ôl ym mharagraff 1(2) yw unrhyw ddeddfiad gan Senedd y DU neu reol o dan y gyfraith gyffredin y mae ei bynciau'n faterion a gedwir yn ôl yn yr Atodlen 7A newydd (Atodlen 1 i'r Bil).

Mae paragraff 2 yn nodi eithriad i hyn, fel y gall y Cynulliad addasu'r gyfraith ar faterion a gedwir yn ôl os yw'r addasiad yn gysylltiedig â darpariaeth sydd â diben datganoledig ac nad yw'n cael *effaith ar faterion a gedwir yn ôl sy'n fwy na'r hyn sy'n angenrheidiol i roi pwrpas y ddarpariaeth honno mewn grym*. Mae'r prawf hwn wedi gweithio'n dda o dan setliad yr Alban, ac wedi caniatáu i Senedd yr Alban wneud newidiadau canlyniadol yn y gyfraith ar faterion a gedwir yn ôl at ddiben datganoledig na fyddai'r Cynulliad, heb yr hyblygrwydd hwn, yn gallu eu gwneud (a lle byddai angen gwneud darpariaeth yn y Senedd, drwy Orchmynion a wnaed o dan adran 150 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006).

Mae'r Llywodraeth wedi ystyried yn fanwl ai'r "prawf angenrheidrwydd" yw'r prawf priodol i'w gymhwyso ym mhob un o'r pedwar amgylchiad lle'r oedd wedi'i amlinellu yn y Bil drafft. Ein casgliad oedd nad oedd yn briodol yn achos addasiadau i gyfraith breifat a chyfraith trosedd. Ond yng nghyswllt deddfu gan y Cynulliad (mewn ffordd ategol) mewn perthynas â Lloegr, a'r gyfraith ar faterion a gedwir yn ôl, credwn mai "angenrheidrwydd" yw'r prawf cywir; rydym yn credu ei fod yn cadw'r cydbwysedd priodol drwy roi hyblygrwydd i'r Cynulliad ddeddfu mewn ffordd ategol mewn meysydd y tu allan i gymhwysedd datganoledig gan sicrhau nad yw darpariaethau o'r fath yn mynd yn bellach nag sydd ei angen.

Awdurdodau a gedwir yn ôl

15. Mae angen i'r Cynulliad Cenedlaethol gael eglurhad ynghylch pa gyrff y gall ddeddfu ar eu cyfer. Yr unig ddewis arall y clywsom amdano yn lle'r prawf arfaethedig oedd rhestr o gyrff. Mae'n bosibl y byddai llunio rhestr o gyrff y gall y Cynulliad ddeddfu ar eu cyfer yn ddull anhyblyg a byddai'n sawru o ddull sy'n rhoi pwerau. Byddai rhestr o gyrff a gedwir yn ôl yn sicr o fod yn hir, a hyd yn oed os oedd wedi'i llunio'n ofalus iawn, gellir gadael cyrff allan yn anfwriadol. Er hynny, mae digon o enghreifftiau o ddeddfwriaeth sy'n cynnwys rhestrau tebyg, er enghraifft, Deddf Rhyddid Gwybodaeth 2000. Mae'r Ddeddf honno'n cynnwys pŵer i ychwanegu cyrff neu eu tynnu o'r rhestr drwy is-ddeddfwriaeth, fel y gellir datrys unrhyw anawsterau. (Paragraff 76)

16. Rydym yn argymhell bod y priod Lywodraethau'n cynnig rhestrau dangosol o gyrff y maent yn credu eu bod yn cael eu didoli i'r naill ochr neu'r llall o dan y prawf arfaethedig. Drwy negodi dylid ceisio cytuno ar restr i gyd-fynd â'r Bil i'w dilyn fel canllaw. Er na fyddai'r rhestr hon yn rhwymo gweinyddiaethau dilynol (na'r Cynulliad Cenedlaethol), fe allai helpu i bennu cwmpas y diffiniad, ac felly osgoi anghytundeb. (Paragraff 77)

Rydym yn cytuno bod angen eglurhad ynghylch pa gyrff sy'n awdurdodau cyhoeddus Cymreig (datganoledig) a pha gyrff sy'n awdurdodau a gedwir yn ôl. Yn ôl y diffiniad yn y Bil, awdurdodau cyhoeddus Cymru yw awdurdodau cyhoeddus y gellir arfer eu swyddogaethau mewn perthynas â Chymru'n unig ac y mae'r cyfan neu'r rhan fwyaf o'u swyddogaethau heb berthynas â materion a gedwir yn ôl.

Mae'r Bil yn cynnwys rhestr o awdurdodau cyhoeddus Cymru er mwyn cael eglurder ynghylch yr awdurdodau cyhoeddus sydd wedi'u datganoli, ac mae'n cynnwys pŵer i ddiwygio'r rhestr drwy Orchymyn yn y dyfodol.

Mae'r Llywodraeth yn cytuno â chasgliad y Pwyllgor y byddai rhestr o awdurdodau a gedwir yn ôl yn un hir. Credwn fod rhestr o gyrff awdurdodau cyhoeddus Cymru yn fyrrach ac yn fwy hwylus o lawer.

Alinio datganoli gweithredol a deddfwriaethol

17. Byddai mwy o alinio rhwng pwerau gweithredol a phwerau deddfwriaethol yn creu llai o gymhlethdod ac yn rhoi mwy o eglurder. Rydym yn croesawu bwriad Llywodraeth y DU i alinio'r pwerau hynny a'i hadolygiad o swyddogaethau cyn cychwyn, ond rydym yn siomedig nad oedd yr adolygiad hwn wedi'i gwblhau cyn cyflwyno'r Bil drafft i ni ar gyfer craffu. (Paragraff 82)

18. Rydym yn argymhell bod Llywodraeth y DU, lle bynnag y bo modd, yn trosglwyddo i Weinidogion Cymru, drwy ddiwygio'r Bil drafft, yr holl swyddogaethau Gweinidogol mewn meysydd lle mae cymhwysedd deddfwriaethol wedi'i ddatganoli. (Paragraff 83)

Bwriad y Llywodraeth yw y bydd y model cadw pwerau newydd yn darparu terfyn clir rhwng pwerau datganoledig a phwerau a gedwir yn ôl.

Rydym yn cydnabod bod y cyfyngiad cyffredinol presennol sy'n gwahardd y Cynulliad rhag deddfu ar swyddogaethau sy'n aros gyda Gweinidogion y Goron (y swyddogaethau "cyn cychwyn" fel y'u gelwir) mewn meysydd datganoledig, heb gael cydsyniad, yn mynd yn groes i'r egwyddor allweddol hon.

Felly mae'r Llywodraeth yn dileu'r cyfyngiad cyffredinol hwn ym Mil Cymru. Mae'r Bil yn rhestru'r swyddogaethau hynny a fydd yn parhau i gael eu harfer yn gydedol neu ar y cyd rhwng Gweinidogion Cymru a Gweinidogion y Goron, a'r ychydig swyddogaethau sy'n weddill y bydd un o Weinidogion y Goron yn parhau i'w harfer, ac na ellir eu haddasu drwy ddeddfwriaeth y Cynulliad heb gael cydsyniad. Bydd yr holl swyddogaethau eraill mewn meysydd a ddatganolwyd yn cael eu trosglwyddo drwy Orchymyn i Weinidogion Cymru. Mae'n ofynnol i Weinidogion Cymru ymgynghori â Gweinidog priodol y DU os yw Bil Cynulliad yn cynnwys darpariaeth i ddiwygio un o swyddogaethau Gweinidogion y Goron sydd heb ei throsglwyddo drwy ddarpariaeth yn y Bil neu ei throsglwyddo i Weinidogion Cymru drwy Orchymyn a wnaed wedyn.

Mae'r newidiadau hyn yn rhoi eglurder ynghylch arfer swyddogaethau "cyn cychwyn" Gweinidogion y Goron yn y dyfodol. Hwyluswyd y dasg fawr o bennu sut y dylai'r holl swyddogaethau cyn cychwyn gael eu harfer yn y dyfodol drwy ddilyn y broses craffu cyn deddfu.

Oedi wrth gael cydsyniad Gweinidogol

19. Bydd achosion yn codi o hyd lle mae'n briodol i'r Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu mewn perthynas â chyrff nad ydynt yn gweithredu yng Nghymru'n unig, fel y mae Swyddfa Cymru yn cydnabod. Byddai croeso i broses sy'n symleiddio'r ffordd o ystyried cydsyniad Gweinidogol. (Paragraff 87)

20. Rydym yn argymhell bod y Llywodraeth yn cynnwys gweithdrefn yn y Bil terfynol ar gyfer rhoi cydsyniad Gweinidogol lle mae'n rhaid ei roi neu ei wrthod o fewn 60 niwrnod a lle bydd tybiaeth, yn niffyg hynny, fod cydsyniad wedi'i roi. Dylai gweithdrefn o'r fath gynnwys y posibilrwydd hefyd o ymestyn y cyfnod os oedd angen rhesymol am hynny, er enghraifft i gael rhagor o wybodaeth oddi wrth Weinidogion Cymru. (Paragraff 88)

Mae'r Llywodraeth yn cytuno bod angen gweithdrefn glir i gael cydsyniadau Gweinidogol. Fodd bynnag, rydym yn credu bod y weithdrefn yn un weinyddol ac mai'r peth gorau fydd ei nodi mewn canllawiau yn hytrach nag ar wyneb Bil Cymru.

Mae'r Llywodraeth yn bwriadu cyhoeddi canllawiau ar gyfer Adrannau Llywodraeth y DU ar weithio gyda'r model cadw pwerau newydd i Gymru. Byddwn yn gwneud hynny'n agosach at yr amser y bydd y model cadw pwerau newydd yn cael ei roi ar waith, a byddwn yn ymgynghori â Llywodraeth Cymru a Chomisiwn y Cynulliad wrth eu paratoi.

Bydd y canllawiau'n cynnwys terfyn amser o 60 niwrnod gwaith ar gyfer rhoi neu wrthod cydsyniad. Bydd y canllawiau hefyd yn ei gwneud yn ofynnol i'r Llywodraeth roi rhesymau dros wrthod cydsyniad.

Paratoi'r Bil drafft

21. Rydym wedi clywed ei bod yn bosibl y bydd rhai o'r penderfyniadau a wnaed wrth baratoi'r Bil drafft yn ei gwneud yn fwy anodd ei weithredu. Er enghraifft, mae'r penderfyniad i ddiwygio Deddf Llywodraeth Cymru 2006, yn hytrach na'i disodli, yn golygu nad yw'r ddeddfwriaeth arfaethedig yn annibynnol. Hefyd, er ein bod yn croesawu'r trafodaethau sy'n mynd ymlaen rhwng Swyddfa Cymru a Llywodraeth Cymru, byddai wedi bod yn bosibl cynnal trafodaethau mwy cynhwysfawr cyn cyhoeddi'r Bil drafft. (Paragraff 94)

Mae Bil Cymru yn diwygio adrannau penodol yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006. Yn benodol, mae'n mewnosod adran newydd (108A) ac Atodlenni newydd (7A a 7B) i gymryd lle'r adran 108 bresennol a'r Atodlen 7 bresennol i osod y sylfaen ar gyfer y model cadw pwerau newydd.

Mae'r Bil hefyd yn rhoi pŵer i'r Cynulliad ddiwygio nifer o'i brosesau ei hun sydd wedi'u nodi yn Neddf 2006. O ganlyniad i'r dull hwn o weithredu, bydd Deddf Llywodraeth Cymru 2006, fel y'i diwygiwyd, yn parhau'n ffynhonnell statudol gynhwysfawr ar gyfer cyfeirio at setliad datganoli Cymru. Nid yw'r Llywodraeth yn credu mai Bil Cymru wedi'i gydgrynhoi fyddai'r ffordd fwyaf effeithlon neu effeithiol o sicrhau'r model cadw pwerau newydd ar gyfer datganoli.

Mae'r Llywodraeth wedi ymgysylltu â Llywodraeth Cymru mewn trafodaeth barhaus ac ailadroddus, cyn ac ar ôl cyhoeddi'r Bil drafft ar gyfer craffu cyn y broses ddeddfu. Mae'r deialog hwn wedi profi'n hollbwysig wrth fwrw ymlaen â'r addasiadau i'r Bil. Drwy gyhoeddi'r Bil ar ffurf drafft, hwyluswyd dadl gynhwysfawr yng Nghymru ar ddyfodol datganoli; dadl a oedd wedi cyfrannu i'r craffu cyn y broses ddeddfu a gyflawnwyd gan y Pwyllgor Dethol ar Faterion Cymreig yn y Senedd a chan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn y Cynulliad.

Ymgynghori ar Gynigion

22. Er bod y broses cyn deddfu hon wedi dod â gwahanol safbwyntiau i'r amlwg, mae hefyd wedi dangos y bydd y Bil terfynol yn wahanol iawn i'r un rydym wedi craffu arno. Nid yw hynny'n briodol. Er mai bwriad y broses yw cynnig newidiadau a gwelliannau, oherwydd pwysau'r dystiolaeth a gawsom rydym wedi gorfod canolbwyntio ar egwyddorion sylfaenol y Bil drafft yn hytrach nag agweddau penodol ar y testun. Dylai'r Llywodraeth fod wedi canolbwyntio ar ddatrys y materion hyn o egwyddor, cyn bwrw ymlaen â Bil drafft. Byddai wedi bod yn bosibl cyflawni hyn drwy gynnal ymgynghoriad ar ei chynigion a fyddai hefyd wedi gwyntyllu'r materion hyn. (Paragraff 95)

Mae'r Llywodraeth yn nodi sylwadau'r Pwyllgor, ac yn diolch iddo am ei waith yn craffu ar y Bil drafft. Mae'r gwaith hwn yn gyfraniad hollbwysig i'r broses craffu cyn deddfu; proses sydd wedi arwain at ddadl fywiog a chynhwysfawr ar gwrs a strwythur datganoli yng Nghymru yn y dyfodol.

Mae'r Llywodraeth wedi gwneud addasiadau sylweddol i'r Bil o ganlyniad uniongyrchol i'r craffu cyn y broses ddeddfu a'r ddadl gynhwysfawr a ysgogwyd gan y Bil drafft. Ond mae egwyddorion sylfaenol y Bil drafft yn parhau: model cadw pwerau yn sylfaen i ddatganoli i Gymru; terfyn clir rhwng pwerau a ddatganolwyd a phwerau a gedwir yn ôl; a setliad cryfach drwy ddatganoli pwerau pwysig ychwanegol i'r Cynulliad a Gweinidogion Cymru.

Mae'r Llywodraeth yn dal bod y Bil Cymru drafft yn cynnig esiampl o werth craffu cyn y broses ddeddfu. Mae wedi helpu i sicrhau setliad datganoli gwell a mwy cydnerth i Gymru.

Amseru

23. Mae'r amserlen a osodwyd gan yr Ysgrifennydd Gwladol yn ymestynnol, ond gellir ei chyflawni. Fodd bynnag, ni ddylai'r Ysgrifennydd Gwladol ymrwymo'n ormodol i'r amserlen y mae wedi'i datgan. (Paragraff 101)

24. Rydym yn argymhell y dylai fanteisio ar y cyfle hwn i fyfyrion ar bob agwedd ar y broses cyn deddfu. Dylai hefyd fod yn barod i ystyried y posibilrwydd o gyflwyno Bil yn hwyrach yn y Sesiwn hon os bydd yn gweld bod yr amserlen bresennol yn mynd yn rhy ymestynnol. (Paragraff 102)

Mae'r Llywodraeth yn nodi argymhellion y Pwyllgor ynghylch amseru. Rydym yn cytuno mai'r peth pwysig yw sicrhau bod y ddeddfwriaeth yn iawn, a chymryd digon o amser i fyfyrion ar bob agwedd ar y craffu cyn y broses ddeddfu ar gyfer y Bil.

Ar 29 Chwefror cyhoeddodd Ysgrifennydd Gwladol Cymru ar y pryd y byddai'r Llywodraeth yn cyflwyno'r Bil yn gynnar yn yr ail sesiwn ddeddfwriaethol er mwyn rhoi digon o amser i ystyried yn fanwl a thrwyadl y materion a godwyd yn y cyfnod craffu cyn y broses ddeddfu.

Darpariaethau ychwanegol i'w cynnwys yn y Bil

25. Rydym o'r farn bod y cyhoeddiad y byddai'r pŵer i osod cyfraddau treth incwm i'w talu gan drethdalwyr Cymreig yn cael ei ddatganoli heb ofyniad i gynnal refferendwm, yn newid allweddol mewn polisi. Mae'n destun gofid i ni na chafodd y Pwyllgor gyfle i graffu'n briodol ar hyn. (Paragraff 106)

Yn ystod 2015 gwelodd y Llywodraeth fod y ddadl gyfansoddiadol yng Nghymru'n datblygu'n gyflym. Roedd nifer cynyddol yn holi pam yr oedd angen cynnal refferendwm er mwyn datganoli cyfran o dreth incwm. Roedd Ysgrifennydd Gwladol Cymru wedi trafod y mater â rhanddeiliaid a phartion cysylltiedig o bob math ledled Cymru.

Yn Natganiad yr Hydref a'r Adolygiad o Wariant 2015, cyhoeddodd Canghellor y Trysorlys y byddai'r Llywodraeth yn dileu'r gofyniad am gynnal refferendwm ar ddatganoli treth incwm. Mae Bil Cymru yn darparu mecanwaith statudol i wneud y newid hwn.

Mae'r Llywodraeth yn cydnabod nad oedd y darpariaethau perthnasol yn rhan o'r Bil Cymru drafft, ac felly na chafwyd craffu arnynt cyn y broses ddeddfu. Serch hynny, credwn y bydd digon o gyfle gan y Senedd i graffu ar y newid hwn yn ystod taith Bil Cymru.