

Simon Thomas AC
Cadeirydd
Y Pwyllgor Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru

16 Medi 2016

Annwyl Simon

Y Bil Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru)

Yn dilyn fy natganiad ar gymhwysedd deddfwriaethol mewn perthynas â'r Bil Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru), a gyhoeddwyd ar 12 Medi, rwy'n ysgrifennu atoch i dynnu eich sylw at y materion sy'n ymwneud â hawliau dynol a chaniatâd yr wyf wedi'u hystyried wrth wneud fy mhenderfyniad.

Yn unol ag adran 110(3) o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 a Rheol Sefydlog 26.4, fy mhenderfyniad yw bod y Bil Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad.

Fodd bynnag, mae mater sy'n ymwneud â chymhwysedd yn codi yn y Bil, ac rwyf o'r farn ei bod yn briodol dwyn hyn i sylw'r Pwyllgor, fel y gall yr aelodau benderfynu a ddylid archwilio'r mater ymhellach fel rhan o'r broses graffu.

Hawliau dynol

Er mwyn bod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad, rhaid i bob un o ddarpariaethau Bil fodloni'r meini prawf a nodir yn adran 108 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Un o'r meini prawf a nodir yn adran 108 yw bod yn rhaid i ddarpariaethau Bil gydymffurfio â'r hawliau a nodir yn Neddf Hawliau Dynol 1998 ac a gymerir o'r Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol ("y Confensiwn"). Mae Erthygl 1 o Brotocol 1 y Confensiwn yn un hawl o'r fath. Yn fy marn i, dylid craffu'n fanylach ar ddarpariaethau'r Bil o ran y rheol gyffredinol yn erbyn osgoi trethi (a nodir yn adran 65) yn sgil gofynion Erthygl 1 o Brotocol 1.

Croesewir gohebiaeth yn Gymraeg neu Saesneg / We welcome correspondence in Welsh or English



Erthygl 1 o Brotocol 1

Mae Erthygl 1 o Brotocol 1 (A1P1) y Confensiwn yn diogelu mwynhad eiddo. Mae trethiant yn amddifadu rhywun o feddiant: y swm o arian sy'n ddyledus o ran treth. Fodd bynnag, mae A1P1 yn nodi'n benodol na fydd yn arwain at y canlynol - *"in any way impair the right of a state to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties"*.

Rhaid i'r dreth fod yn gyfreithlon i'r eithriad fod yn gymwys. Ni fydd y ffaith y darperir ar gyfer y dreth yn y ddeddfwriaeth - fel y Bil - yn ddigon. Er mwyn bod yn gyfreithlon, o ran y Confensiwn, rhaid drafftio'r ddeddfwriaeth yn ddigon manwl er mwyn caniatáu i'r dinesydd asesu, gyda sicrwydd rhesymol (gan geisio cyngor os oes angen), beth sy'n rhaid iddo ei wneud i gydymffurfio; beth fydd canlyniadau peidio â chydymffurfio; ac a yw'n mynd yn groes i'w hawliau. Yn ddiweddar, mae'r Goruchaf Lys wedi dyfarnu bod darpariaethau penodol un o Ddeddfau Senedd yr Alban y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Senedd honno ar y sail na chawsant eu drafftio gyda'r trachywiredd gofynnol (Y Sefydliad Cristnogol ac eraill yn erbyn Yr Arglwydd Adfocad (yr Alban), Tymor y Drindod [2016] UKSC 51).

Y reol gyffredinol yn erbyn camddefnyddio'r gyfundrefn dreth (y Rheol)

Mae'r Rheol yn adran 65 o'r Bil yn ceisio mynd i'r afael ag osgoi treth mewn trethi datganoledig.

Bydd y Rheol yn gymwys i drefniadau osgoi treth artiffisial. Mae'r trefniadau hyn yn ymwneud â'r canlynol:

- os mai'r prif ddiben (neu un o'r prif ddibenion) yw cael mantais o ran treth, a
- os nad oedd ymrwymo i'r trefniant neu gyflawni'r trefniant yn ffordd resymol o weithredu, o ystyried y ddeddfwriaeth dreth berthnasol.

Mae'r Bil yn nodi'r canllawiau canlynol ar gyfer asesu a oedd camau gweithredu yn "rhesymol", ac felly a oedd trefniant treth yn "artiffisial", sef:

- a oes sylwedd economaidd neu fasnachol gwirioneddol i'r trefniant, ac
- a yw'n rhesymol tybio bod y trefniant yn arwain at swm o dreth a godir a oedd yn llai nag y byddai wedi'i ragweld gan y ddeddfwriaeth berthnasol.

Mae'r canllawiau hyn yn rhoi rhywfaint o eglurder i drethdalwyr ynglŷn â sut y bydd y Rheol yn cael ei chymhwyso. Fodd bynnag, nid ydynt yn orfodol nac yn gyflawn.

Mae'r Bil hefyd yn darparu na fydd trefniant yn cyfrif fel trefniant artiffisial os yw'n unol ag 'arfer cyfredol yn gyffredinol' a dderbyniwyd gan Awdurdod Cyllid Cymru. Mae hyn, yn amlwg, yn ceisio bod yn deg i drethdalwyr.

Mewn unrhyw achos sy'n ymwneud â'r Rheol, Awdurdod Cyllid Cymru sy'n gyfrifol am brofi bod trefniant yn artiffisial.



Ar hyn o bryd mae Deddf Cyllid 2003 yn darparu ar gyfer rheol gyffredinol yn erbyn camddefnyddio'r gyfundrefn dreth (Rheol y DU), a ddaeth i rym yn 2013. Mae'n cwmpasu, ymhlith trethi eraill, Treth Dir y Dreth Stamp, lle bydd Treth Trafodiad Tir yn ei disodli yng Nghymru. Mae Rheol y DU yn gymwys i drefniadau treth yr ystyrir eu bod yn 'camddefnyddio'. Nid yw'n gymwys i drafodiadau sy'n ymwneud â Threth Tirlenwi y DU.

Mae Deddf Cyllid yr Alban a Phwerau Treth 2014 yn darparu ar gyfer Rheol yr Alban (a ddaeth i rym yn 2015). Mae'n gymwys i drafodiadau sy'n ymwneud â thir ac adeiladau yn yr Alban, ac i drafodiadau sy'n ymwneud â Threth Dirlenwi yr Alban. Mae Rheol yr Alban yn gymwys i drefniadau treth yr ystyrir eu bod yn 'artiffisial'.

Bwriedir i Reol y DU a'r Alban ddarparu ffordd i awdurdodau treth herio ymdrechion trethdalwyr i drefnu eu materion er mwyn talu llai o dreth na fwrriadwyd gan y ddeddfwriaeth berthnasol. Maent yn ceisio darparu lefel o ddiogelwch i gyllid y Wladwriaeth ar draws y trethi y mae'r Rheol yn gymwys iddi.

Mae'r Rheol a gyflwynwyd gan y Bil yn debyg i Reol yr Alban, yn yr ystyr bod y ddwy yn gymwys i drefniadau sy'n arwain at fantais o ran treth sy'n cael ei hystyried yn 'artiffisial'. I'r gwrthwyneb, mae Rheol y DU yn defnyddio'r cysyniad o drefniadau sy'n 'camddefnyddio'.

Nid yw Rheol y DU na Rheol yr Alban wedi cael eu herio yn y llysoedd.

AIP1 a'r Rheol

Efallai y bydd y Pwyllgor am holi a yw'r cysyniad o gamau gweithredu 'rhesymol' yn ddigon manwl er mwyn i drethdalwr reoleiddio ei ymddygiad. Efallai y bydd y Pwyllgor am drafod pa mor hawdd y bydd i asesu beth sy'n 'ddilys', a'r hyn y mae'n 'rhesymol tybio' ynghylch lefel y dreth y disgwylir iddi gael ei thalu.

Mae gofyniad y Confensiwn ynghylch eglurder drafftio cyfreithiol hefyd yn berthnasol i adrannau newydd 81E-81H, y mae'r Bil yn eu cynnwys yn Neddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016, ac sy'n ymwneud â'r hyn y gall Awdurdod Cyllid Cymru ei wneud wrth wrthweithio yn erbyn achosion artiffisial o osgoi talu treth. Ymddengys fod pŵer yr Awdurdod i wneud addasiadau o'r fath sy'n gyfiawn ac yn rhesymol yn ei farn ef i wrthweithio mantaisdrethiannol yn rhoi cryn ddisgresiwn i'r Awdurdod ac yn ddiffygiol o ran cywirdeb. Wedi dweud hyn, byddai sicrhau cywirdeb cyflawn, yn ymarferol, yn anodd yn y cyd-destun hwn.

Un ddadl gref o blaid cydweddoldeb y Rheol gyda'r Confensiwn yw y gall y trethdalwr herio, mewn tribiwnlys annibynnol a diduedd, unrhyw ddyfarniad gan Awdurdod Cyllid Cymru o fod yn artiffisial, a dilysrwydd unrhyw achos o wrthweithio. Mae hefyd yn hynod bwysig o ran hawliau dynol, ac yn gadarnhaol, mai'r Awdurdod sy'n gyfrifol am y prawf ar gyfer bod yn artiffisial mewn achosion o'r fath.



Cydsyniad y Frenhines/Dug Cernyw

Yn ôl adran 104 o Ddeddf Llywodraeth Cymru, ni chaniateir i unrhyw Fil gael ei basio heb gydsyniad Ei Mawrhydi neu Ddug Cernyw lle bo angen y cydsyniad hwnnw yn rhinwedd Rheol Sefydlog 26.67.

Mae angen cydsyniad pan fo Bil yn effeithio ar refeniw uchelfraint, preifat neu etifeddol y Frenhines neu Ddug Cernyw. (Mae hwn yn fater ar wahân i'r cwestiwn a yw Bil yn effeithio ar y Goron fel sefydliad). Nid yw'r angen am gydsyniad gan Ei Mawrhydi neu Ddug Cernyw yn ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol, ac felly ni ellid cyfeirio Bil at y Goruchaf Lys oherwydd diffyg y cydsyniad hwnnw; fodd bynnag, ni ellir pasio'r Bil hyd nes bod unrhyw gydsyniad angenrheidiol wedi'i ddynodi.

Mae p'un a oes angen cydsyniad ar gyfer y Bil hwn yn dibynnu ar p'un a allai trafodiad tir fel y'i diffinnir yn y Bil effeithio ar refeniw uchelfraint, preifat neu etifeddol y Frenhines neu Ddug Cernyw. Efallai y bydd y pwyllgor am archwilio gydag Ysgrifennydd y Cabinet a fydd Llywodraeth Cymru yn ceisio cydsyniad o'r fath.

Dyma grynodeb byr o'r materion. Os hoffech gael rhagor o wybodaeth a chyngor ar y rhain, neu unrhyw un o'r profion cymhwysedd eraill sy'n gymwys i'r Bil, bydd y swyddogion sy'n cefnogi eich gwaith yn fwy na pharod i helpu.

Rwyf wedi anfon copi o'r llythyr hwn at Gadeirydd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, Prif Weinidog Cymru a'r Aelod sy'n gyfrifol am y Bil.

Yn gywir



Elin Jones AC
Llywydd

