

Y Gwir Anrhydeddus David Davis AS
Yr Ysgrifennydd Gwladol dros Adael yr Undeb
Ewropeaidd

31 Gorffennaf 2017

Bil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael)

Yn ein cyfarfod diwethaf ar 17 Gorffennaf, cafwyd trafodaeth gychwynnol ar Fil yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael), a gafodd ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Cyffredin.

Roeddem yn credu y byddai'n ddefnyddiol tynnu sylw at rai o'n pryderon cychwynnol. Wrth weithio ar y Bil gyda Phwyllgor Materion Ewropeaidd ac Allanol y Cynulliad, rydym yn ceisio barn ar y pryderon hyn dros yr haf.

1. Pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Mae Cymal 11 o'r Bil yn atal cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol Cymru mewn perthynas â chyfraith yr UE. Ar hyn o bryd, rhaid i Gynulliad Cenedlaethol Cymru gydymffurfio â chyfraith yr UE ac mae'r Bil yn dweud y bydd yn rhaid i Gynulliad Cenedlaethol Cymru, ar ôl gadael yr UE, gydymffurfio â'r corff o gyfraith yr UE a gaiff ei ymgorffori yng nghyfraith y DU wedyn.

Mae'r Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn dweud mai'r bwriad yw i hyn fod yn drefniant trosiannol cyn penderfynu a oes angen datblygu polisiau cyffredin ai peidio. Nodir y caiff deddfwrfeydd neu weinyddiaethau datganoledig addasu cyfreithiau'r UE a gaiff eu cadw, ond dim ond i'r graddau yr oedd ganddynt gymhwysedd i wneud hynny cyn gadael yr UE. Yn ôl y Nodiadau, mae hyn golygu y bydd sefydliadau datganoledig yn gallu gweithredu yn yr un modd ar ôl gadael yr UE ag yr oeddent yn gweithredu cynt mewn perthynas â'r cyfreithiau UE hynny a gaiff eu cadw.



Fodd bynnag, nid yw'r Bil yn cynnwys unrhyw fwriad tebyg i atal pwerau Senedd San Steffan yn y cyswllt hwn, sy'n golygu bod penderfyniad y DU i adael yr UE yn cael effaith anghyson ar y gwledydd sy'n rhan o'r DU. O ran dod â'r trefniadau trosiannol hyn i ben, mae'r Nodiadau Esboniadol yn dweud yn glir y bydd angen sicrhau cytundeb Cynulliad Cenedlaethol Cymru cyn penderfynu pa sefydliad fydd â chyfrifoldeb yn y dyfodol.

Mae'r trefniadau trosiannol hyn felly'n peri pryder inni, ac yn enwedig y ffaith y bydd yn rhaid i Gynulliad Cenedlaethol Cymru barhau i gydymffurfio â'r cyfreithiau UE hynny a gaiff eu cadw, er na fydd angen i Senedd San Steffan wneud hynny.

2. Gweithdrefnau ar gyfer is-ddeddfwriaeth

Mae'r Bil yn nodi'r weithdrefn sy'n gymwys i reoliadau a wneir o dan y Bil, gan gynnwys rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru a gaiff eu gosod gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

Mae paragraffau 1(2), 5(2) a 6(2) o Atodlen 7 i'r Bil yn nodi'r rheoliadau sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn penderfyniad cadarnhaol. Mae unrhyw reoliadau eraill yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol (ond gweler hefyd y rheoliadau a wneir mewn achosion brys, er enghraifft o dan baragraff 3 yn Atodlen 7).

Rydym yn pryderu bod y Bil yn pennu'r weithdrefn y bydd yn rhaid i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ei defnyddio mewn perthynas â rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru mewn meysydd datganoledig ac a gaiff eu gosod gerbron Cynulliad Cenedlaethol Cymru, a fydd hefyd yn craffu arnynt.

Rydym hefyd yn pryderu na fydd y weithdrefn a ddewisir ar gyfer rhai o'r pwerau i wneud rheoliadau yn y Bil yn briodol.

3. Pwerau i wneud rheoliadau o dan gymalau 7, 8 a 9 ac Atodlen 2 – hyd a lled y pwerau

Mae'r pwerau i wneud rheoliadau o dan gymalau 7, 8 a 9 ac Atodlen 2 yn nodi cymysgedd gymhleth o reolau ynghylch pryd y gellir ac na ellir defnyddio'r pwerau.

Mae'r pwerau yng nghymalau 7, 8 a 9 ac Atodlen 2 yn gyfyngedig mewn sawl ffordd. Er enghraifft, yr unig adeg y gellir defnyddio pŵer cymal 7 pŵer yw i ymdrin â methiant neu ddiffyg yng nghyfreithiau'r UE sy'n codi oherwydd y penderfyniad i adael yr UE. Dim ond i sicrhau cydymffurfiaeth ag ymrwymadau rhyngwladol oherwydd y penderfyniad i adael yr



UE y gellir defnyddio pŵer cymal 8. Dim ond at ddibenion rhoi'r cytundeb ymadael ar waith y gellir defnyddio pŵer cymal 9.

Mae cyfyngiadau eraill hefyd ynghylch yr hyn y gall y rheoliadau ei wneud. Er enghraifft, ni ellir defnyddio'r pŵer i wneud rheoliadau yng nghymalau 7, 8 a 9 ac Atodlen 2 i godi trethi neu i newid Deddf Hawliau Dynol 1998 (mae'r rhestr lawn o'r cyfyngiadau hyn i'w gweld yng nghymalau 7(6), 8(3) a 9(3)).

Fodd bynnag, mae'r Bil yn dweud bod y pŵer i wneud rheoliadau o dan gymalau 7, 8 a 9 ac Atodlen 2 yn cynnwys y pŵer i wneud unrhyw beth y gellid ei wneud drwy basio Deddf Seneddol. Mae hyn yn golygu y gellid defnyddio rheoliadau i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol, gan gynnwys deddfwriaeth sylfaenol a basiwyd gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Mae'r Pwyllgor wedi cymryd diddordeb cryf yn y defnydd o bwerau Harri'r VIII wrth graffu ar Filiau ac, fel mater o egwyddor, mae'n credu y dylid defnyddio'r weithdrefn gadarnhaol pan ddefnyddir pwerau o'r fath.

Yn ogystal â hyn, gallai Gweinidogion y DU (ond nid Gweinidogion Cymru) ddefnyddio pwerau a roddir iddynt yn y Bil i wneud rheoliadau sy'n diwygio Deddf Llywodraeth Cymru 2006, a hynny mewn ffordd sy'n newid pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Byddai unrhyw rheoliadau o'r fath yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol (gweler paragraffau 1 (2) (f), 5 (2) (f) a 6 (2) (f) yn Atodlen 7 i'r Bil).

Rydym yn pryderu am y canlynol:

- **a yw'r pwerau i wneud rheoliadau o dan y Bil mor glir ag y gallent fod;**
- **hyd a lled y pwerau ac a ddylid gosod rhagor neu lai o gyfyngiadau arnynt;**
- **a yw hyd a lled y pwerau yng nghymalau 7, 8, 9 ac Atodlen 2 (a'r pwerau canlyniadol a throsiannol yng nghymal 17) yn golygu y gellid eu defnyddio'n amhriodol;**
- **a yw'n briodol i'r Bil roi pŵer i Weinidogion y DU a Gweinidogion Cymru wneud rheoliadau y gellid eu defnyddio i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol a wnaed gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru; ac**
- **a yw'n briodol i'r Bil roi pŵer i Weinidogion y DU sy'n eu galluogi i wneud rheoliadau a allai newid pwerau Cynulliad Cenedlaethol Cymru.**



4. Pwerau i wneud rheoliadau o dan gymal 7 ac Atodlen 2 - pwerau Gweinidogion y DU o'u cymharu â phwerau Gweinidogion Cymru

Mae Cymal 7 o'r Bil yn rhoi pwerau eang iawn i Weinidogion y DU sy'n eu galluogi i wneud is-ddeddfwriaeth ar ffurf rheoliadau; bydd y rheoliadau hynny yn gallu gwneud unrhyw beth y gall Deddf Seneddol yn ei wneud, a gellid defnyddio'r rheoliadau hyn felly i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol.

Mae pwerau eang o'r fath bob amser yn creu pryderon cyfansoddiadol, ond mae'r Pwyllgor yn amlygu rhai agweddau ar y pwerau hyn sy'n peri pryder arbennig i Gymru.

Mae'r Bil yn creu'r cysyniad o ymgorffori cyfreithiau'r UE yng nghyfreithiau'r DU, a bydd y rhain yn gymwys yn y DU ar y diwrnod y bydd yn gadael yr UE. Mae'r cyfreithiau hyn yn cynnwys:

- "Deddfwriaeth ddomestig sy'n deillio o'r UE" (cymal 2 o'r Bil). Mae'r categori hwn o gyfreithiau'r UE a gaiff eu cadw'n cynnwys yr holl reoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru i weithredu cyfraith yr UE yng Nghymru. Er enghraifft, gwnaed Rheoliadau Marchnata Planhigion Ffrwythau a Deunydd Lluosogi (Cymru) 2017 gan Weinidogion Cymru i weithredu Cyfarwydddebau'r UE ar farchnata ffrwythau.¹
- "Deddfwriaeth uniongyrchol yr UE" (cymal 3 o'r Bil). Mae'r categori hwn o gyfreithiau'r UE a gaiff eu cadw'n cynnwys deddfwriaeth a wneir gan yr UE ac sy'n effeithio'n uniongyrchol ar Aelod-wladwriaethau, sy'n golygu nad oes raid i Aelod-wladwriaeth wneud dim i weithredu'r gyfraith oherwydd mae'n dod yn gymwys yn awtomatig cyn gynted ag y daw i rym. Er enghraifft, gwnaed Rheoliad UE 1169/2011 gan Senedd Ewrop a Chyngor yr Undeb Ewropeaidd (ar sail cynnig gan y Comisiwn Ewropeaidd), ac mae'n pennu gofynion yn ymwneud â pheycynnu a labelu bwyd. Mae enghreifftiau eraill o ddeddfwriaeth uniongyrchol yr UE yn cynnwys Rheoliadau'r UE mewn meysydd fel pysgota, amaethyddiaeth, yr amgylchedd a meddyginiaethau.
- Hawliau a rhwymedigaethau eraill yr UE (cymal 4). Mae'r categori hwn o gyfreithiau'r UE a gaiff eu cadw'n cynnwys unrhyw hawliau a rhwymedigaethau eraill yr UE, nad ydynt wedi'u cynnwys yng nghymal 3 neu 4. Er enghraifft, mae erthygl 18 o'r

¹ Er gwybodaeth, mae enghreifftiau o ddeddfwriaeth sy'n deillio o'r UE a wnaed gan Weinidogion Cymru i'w gweld yn yr Atodiad.



Cytuniad ar Weithrediad yr Undeb Ewropeaidd yn gwahardd gwahaniaethu ar sail cenedligrwydd, a bydd yr hawl hwnnw'n rhan o'r cyfreithiau UE a gaiff eu cadw (er na fydd union destun erthygl 18 yn cael ei gynnwys yn rhan o'r cyfreithiau UE a gaiff eu cadw, caiff sylwedd yr hawl ei gynnwys).

Tra bod Gweinidogion y DU yn cael pwerau eang iawn mewn perthynas â'r tri chategori o gyfreithiau'r UE a gaiff eu cadw, mae pwerau Gweinidogion Cymru yn llawer mwy cyfyngedig. Yn benodol, nid yw Gweinidogion Cymru yn cael unrhyw bwerau i addasu cyfreithiau'r UE a gaiff eu cadw ac sydd wedi'u cynnwys yng nghymal 3 neu 4 o'r Bil, hyd yn oed os yw'r gyfraith dan sylw'n gymwys i Gymru ac yn ymwneud â meysydd datganoledig fel pysgota, amaethyddiaeth a'r amgylchedd. Hefyd, er i Weinidogion Cymru gael pwerau i addasu cyfreithiau'r UE a gaiff eu cadw ac sydd wedi'u cynnwys yng nghymal 2, mae'r pwerau hynny gryn dipyn yn llai na'r pwerau a roddwyd i Weinidogion y DU; mae Atodlen 2 i'r Bil yn nodi'r cyfyngiadau sy'n gymwys i'r pwerau a roddwyd i Weinidogion Cymru.

Yn ogystal â'n pryderon am faint y pwerau'n gyffredinol, rydym hefyd yn pryderu am y goblygiadau sydd ynghlwm wrth roi pwerau i Weinidogion y DU, gan gynnwys pwerau i addasu deddfwriaeth uniongyrchol yr UE mewn meysydd datganoledig yng Nghymru, sydd yn llawer ehangach na'r pwerau a roddir i Weinidogion Cymru.

5. Y Siarter Hawliau Sylfaenol

Mae Cymal 5 (5) o'r Bil yn dweud na fydd y Siarter Hawliau Sylfaenol yn rhan o gyfraith ddomestig y DU ar y diwrnod y bydd yn gadael yr UE nac wedyn, ond mae cymal 5 (6) yn dweud nad yw hyn yn effeithio ar gadw hawliau neu egwyddorion sylfaenol. Felly, er na fydd y Siarter ei hun yn rhan o gyfraith ddomestig y DU ar ôl gadael, fe fydd yr hawliau a'r egwyddorion sylfaenol yn cael eu cynnwys. Mae'r Nodiadau Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn dweud: "By converting the EU *acquis* into UK law, those underlying rights and principles will also be converted into UK law, as provided for in this Bill".

Rydym yn pryderu na fydd yr hawliau a'r egwyddorion sylfaenol hyn yn cael eu diogelu'n ddigonol o dan y Bil. Yn benodol, a oes unrhyw hawliau ac egwyddorion sylfaenol na fyddant yn cael eu troi'n ddeddfwriaeth ddomestig?

Gobeithiaf ichi gael ein sylwadau cychwynnol o gymorth wrth inni ymgynghori dros yr haf, ac y byddant o ddefnydd i chi wrth i chi lywio'r Bil drwy Senedd y DU.

Rwy'n anfon copi o'r llythyr hwn at Ysgrifennydd Gwladol Cymru, Prif Weinidog Cymru, Cadeirydd Pwyllgor Materion Allanol a Deddfwriaeth Ychwanegol y Cynulliad Cenedlaethol,



Llywydd Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Cadeirydd Pwyllgor Gweinyddiaeth Gyhoeddus a Materion Cyfansoddiadol Tŷ'r Cyffredin, Cadeirydd Pwyllgor Cyfansoddiadol Tŷ'r Arglwyddi, Cadeirydd Pwyllgor Dethol yr UE yn Nhŷ'r Arglwyddi, a Chadeirydd Pwyllgor Cyllid a Chyfansoddiad Senedd yr Alban.

Yn gywir

Huw Irranca-Davies

Huw Irranca-Davies

Cadeirydd

Croesewir gohebiaeth yn Gymraeg neu Saesneg.

We welcome correspondence in Welsh or English.



Atodiad - enghreifftiau o ddeddfwriaeth ddomestig sy'n deillio o'r UE a wnaed gan Weinidogion Cymru

Rheoliadau Llaeth Ysgol (Cymru) 2017/724

Rheoliadau Marchnata Planhigion Ffrwythau a Deunyddiau Lluosogi (Cymru) 2017/691

Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Asesu Effeithiau Amgylcheddol) (Cymru) 2017/567

Rheoliadau Asesu'r Effeithiau Amgylcheddol (Amaethyddiaeth) (Cymru) 2017/565

Rheoliadau Dyfroedd Ymdrochi (Diwygio) (Cymru) 2017/453

Rheoliadau Adeiladu &c. (Diwygio) (Cymru) 2016/611

Rheoliadau Bwyd Anifeiliaid (Cyfansoddiad, Marchnata a Defnydd) (Cymru) 2016/386

Rheoliadau Bwyd Anifeiliaid (Hylendid, Samplu etc a Gorfodi) (Cymru) 2016/387

Rheoliadau'r Polisi Amaethyddol Cyffredin (Diwygio) (Rhif 2) (Cymru) 2016/217

Rheoliadau Atal Llygredd Nitradau (Cymru) (Diwygio) 2015/2020

Rheoliadau Dŵr Mwynol Naturiol, Dŵr Ffynnon a Dŵr Yfed wedi'i Botelu (Cymru) 2015/1867

Rheoliadau Cynllunio (Sylweddau Peryglus) (Cymru) 2015/1597

Rheoliadau Gwlad Tarddiad Cigoedd Penodol (Cymru) 2015/1519

Rheoliadau Difrod Amgylcheddol (Atal ac Adfer) (Diwygio) Cymru 2015/1394

Rheoliadau Cynllun Taliad Sylfaenol a Chynlluniau Cymorth y Polisi Amaethyddol Cyffredin (Cymru) 2015/1252

Rheoliadau'r Polisi Amaethyddol Cyffredin (System Integredig Gweinyddu a Rheoli a Gorfodi a Thrawsgydymffurfio) (Cymru) 2014/3223

Rheoliadau Rhaglenni Datblygu Gwledig (Cymru) 2014/3222

Rheoliadau Cynlluniau Cymorthdaliadau a Grantiau Amaethyddol (Apelau) (Cymru) (Diwygio) 2014/2894



Rheoliadau Sgil-gynhyrchion Anifeiliaid (Gorfodi) (Cymru) 2014/517
Rheoliadau Clefyd Affricanaidd y Ceffylau (Cymru) 2013/1662
Rheoliadau Iechyd Anifeiliaid (Ffioedd Amrywiol) (Cymru) 2013/1241
Rheoliadau Iechyd Planhigion (Ffioedd) (Cymru) 2014/1493
Rheoliadau Labelu Cig Eidion a Chig Llo (Cymru) 2011/991
Rheoliadau Wyau a Chywion (Cymru) 2010/1671
Rheoliadau Safonau Ansawdd Aer (Cymru) 2010/1433
Rheoliadau Anifeiliaid (Rheolwyr Milfeddygol Rhanbarthol) (Cymru) 2010/619
Rheoliadau Cyflenwadau Dŵr Preifat (Cymru) (Diwygio) 2010/66
Rheoliadau Cronfa Pysgodfeydd Ewrop (Grantiau) (Cymru) 2009/360
Rheoliadau'r Tafod Glas (Cymru) 2008/1090
Rheoliadau Cyfyngiadau Allforio a Symud (Clwy'r Traed a'r Genau) (Cymru) 2007/3296
Rheoliadau Sŵn Amgylcheddol (Cymru) 2006/2629

