



**Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol - Adroddiad:
Bil Cymru**

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, nad yw'r Memorandwm, felly, yn ymwneud â hwy.
2. Ar 6 Mai 2014, cyfeiriodd y Pwyllgor Busnes y Memorandwm at y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol a'r Pwyllgor Cyllid, gan bennu 26 Mehefin 2014 fel dyddiad olaf ar gyfer cyflwyno adroddiad ar y Memorandwm.

Y Bil

3. Cyflwynwyd y Bil ar 20 Mawrth 2014, a chwblhaodd ei daith drwy Dŷ'r Cyffredin ar 24 Mehefin 2014, wedi iddo gael ei gario ymlaen i sesiwn 2014-15. Cafodd ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 25 Mehefin 2014. Mae'r Memorandwm yn ystyried y Bil fel y'i diwygiwyd.
4. Yn ôl y Memorandwm:

“Amcanion polisi Llywodraeth y Deyrnas Unedig ynglŷn â'r Bil yw peri bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru (“y Cynulliad”) a Llywodraeth Cymru yn fwy atebol i bobl Cymru am godi'r arian y maent yn ei wario, a gwella system etholiadau'r Cynulliad.”¹

¹ Paragraff 3

Y darpariaethau y mae angen cydsyniad y Cynulliad iddynt

5. Yn ôl y Memorandwm, rhestrir isod y darpariaethau yn y Bil y mae angen cydsyniad y Cynulliad iddynt:

- Cymal 6 - Trethiant: cyflwyniad
- Cymal 7 - Gwelliannau sy'n ymwneud â'r Comisiynwyr Cyllid a Thollau
- Cymal 14 - Treth Gymreig ar drafodion sy'n ymwneud â buddiannau mewn tir
- Cymal 17 - Treth Gymreig ar wastraff a waredir i safleoedd tirlenwi
- Cymal 21 - Gweithdrefnau cyllidebol

6. Ceir disgrifiad manwl o bob un o'r darpariaethau yn y Memorandwm, ynghyd â barn Llywodraeth Cymru amdanynt.

Trafodaeth

7. Trafodwyd y Memorandwm yn ein cyfarfod ar 19 Mai 2014.

8. Nodwn, o ran y darpariaethau y cyfeirir atynt yn y Memorandwm:

- nad ydynt o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ar hyn o bryd, ond eu bod yn anelu at addasu'r cymhwysedd hwnnw drwy ei ymestyn;
- eu bod yn gweithredu nifer o'r argymhellion a wnaed gan Gomisiwn Silk yn ei adroddiad cyntaf.

9. **Ni all y darpariaethau y cyfeirir atynt yn y Memorandwm gael eu gwneud gan y Cynulliad, ac felly nid oes gennym unrhyw wrthwynebiad i'r Memorandwm.**

10. Fodd bynnag, rydym yn awyddus i wneud sylwadau am rai materion.

Cychwyn Cymal 8

11. Mae Cymal 6 (Trethiant: cyflwyniad) a chymal 8 (cyfradd Gymreig o dreth incwm) yn mewnosod adrannau newydd 116A - 116K yn *Neddf Llywodraeth Cymru 2006* am drethiant, tra bo cymal 9 (cyfraddau Cymreig o dreth incwm sylfaenol, uwch ac ychwanegol) yn mewnosod adrannau newydd ar drethiant yn *Neddf Treth Incwm 2007*.

12. Mae Cymal 6 yn cynnwys pŵer cyffredinol i ychwanegu trethi datganoledig newydd ac amrywiol i Ddeddf 2006. Mae'r pŵer i ychwanegu'r darpariaethau treth incwm a nodir yng nghymal 8 yn amodol ar fod mwyafrif yn pleidleisio o blaid refferendwm (o dan gymal 11) ac mae i gael ei arfer

drwy Orchymyn yn y Cyfrin Gyngor, sydd angen cydsyniad y Cynulliad Cenedlaethol.

13. Mae Cymal 13 yn darparu i'r darpariaethau treth incwm yng nghymal 8 gael eu cychwyn gan Orchymyn gan Drysorlys Ei Mawrhydi.

14. Yn ein barn ni, mae hyn yn rhannu pŵer yn annerbyniol, a gallai hynny achosi dryswch ac oedi deddfwriaethol. Byddai'n fwy synhwyrol i'r pwerau yng nghymal 13 gael eu cychwyn gan Weinidogion Cymru ac, os oes angen, bod darpariaeth newydd yn cael ei chynnwys sy'n ei gwneud yn ofynnol i Drysorlys Ei Mawrhydi gael ei hysbysu am hynny.

15. Byddai cychwyn y pwerau gan Weinidogion Cymru yn debyg i'r sefyllfa ar ôl refferendwm mis Mawrth 2011 pan gafodd darpariaethau Deddf y Cynulliad eu cychwyn gan Weinidogion Cymru yn unol ag adran 105(2) o Ddeddf 2006.

Rhoi swyddogaethau o dan gymal 8

16. Mae cymal 8 yn mewnosod Pennod 2 (Treth Incwm) ac adrannau newydd i Ran 4A o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*. Mae cymal 8 yn cynnwys dull arloesol o drosglwyddo pwerau i'r Cynulliad Cenedlaethol. Yn hytrach na rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad Cenedlaethol ddeddfu ar bwnc, mae'n rhoi pŵer llawer mwy cyfyngedig i basio penderfyniad ynghylch y cyfraddau Cymreig o dreth incwm. Mae hyn yn cyferbynnu â'r cymhwysedd i ddeddfu a roddwyd mewn perthynas â threthi datganoledig, fel y cymhwysedd sy'n ymwneud â'r dreth ar drafodion mewn perthynas â buddiannau mewn tir (Pennod 3, a fewnosodir gan gymal 14) a'r dreth ar waredu gwastraff i safleoedd tirlenwi (Pennod 4, a fewnosodir gan gymal 17).

17. Mae'n ddigon posibl bod y dull hwn yn briodol yn yr achos yma oherwydd bydd y dreth yn gymwys ar draws y DU, a bydd penderfyniad y Cynulliad yn dod o fewn fframwaith y DU o ddeddfwriaeth ar drethiant. Serch hynny, mae'n bwysig nad yw hyn yn cael ei weld fel cynsail. Dylai'r Cynulliad, heblaw mewn amgylchiadau eithriadol, gael cymhwysedd deddfwriaethol (yn amodol ar unrhyw eithriadau y gellid eu hystyried yn briodol) yn hytrach na phwerau tameidiog.

Cymal 8 a Rheolau Sefydlog y Cynulliad

18. Yng ngoleuni paragraff 16 uchod, mae cymal 8 felly yn rhoi swyddogaeth newydd i'r Cynulliad ac mae wedi amlygu bwlch yn rheolau sefydlog y Cynulliad, sef nad oes ffordd i'r Cynulliad gytuno ar newidiadau i'w swyddogaethau (yn hytrach na'i gymhwysedd) sy'n codi o ganlyniad i Ddeddfau'r DU. Rydym yn credu y dylai fod ffordd o wneud hyn yn rheolau

sefydlog y Cynulliad (ac y gellid, er enghraifft, gyflawni hynny trwy ddiwygio Rheol Sefydlog 29).

19. O ganlyniad, rydym o'r farn y dylai'r mater hwn gael ei drafod ymhellach ac y dylai'r Pwyllgor Busnes fynd ar ei drywydd. Wrth wneud hynny, rydym yn cydnabod y gall hyn gynnwys trafodaethau rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU (o ganlyniad i *Devolution Guidance Note 9: Parliamentary and Assembly Primary Legislation Affecting Wales*).

Cymal 24 mewn perthynas â Chomisiwn y Gyfraith

20. Mae cymal 24 (gwaith Comisiwn y Gyfraith sy'n ymwneud â Chymru) yn cyflwyno darpariaethau i Gomisiwn y Gyfraith roi cyngor a chymorth i Weinidogion Cymru. Fodd bynnag, nid yw'n cynnwys cyfeiriad at "raglen gynhwysfawr o gydgrynhoi a diwygio'r gyfraith statud mewn meysydd datganoledig", y gwnaeth y Comisiwn gais amdani mewn llythyr i'r Ysgrifennydd Gwladol (gweler yr ohebiaeth yn Atodiadau 1 a 2 i'r adroddiad hwn). Rydym yn parhau'n siomedig gan ddiffyg darpariaethau o'r fath.

Pŵer i wneud darpariaeth atodol, canlyniadol, etc o dan gymal 27

21. Yn ein llythyr at yr Ysgrifennydd Gwladol (yn Atodiad 1 i'r adroddiad hwn) mynegwyd pryder y gallai cymal 27 danseilio'r setliad datganoli oherwydd gallai ganiatáu i Senedd y DU ddiwygio Mesur neu Ddeddf Cynulliad heb gydsyniad y Cynulliad. Er ein bod yn nodi ymateb yr Ysgrifennydd Gwladol (yn Atodiad 2 i'r adroddiad hwn), rydym o'r farn bod y gofyniad statudol am gydsyniad, sydd ym Mil Cymru, yn ddull gwell, a chadarnach, na dibynnu ar y broses cydsyniad deddfwriaethol presennol. Am y rheswm hwnnw, rydym yn dal yn bryderus am gymal 27.

Memorandwm Esboniadol Llywodraeth Cymu

22. Mae'r Memorandwm yn ystyried y Bil fel y'i diwygiwyd. Fodd bynnag, ni chaiff hyn ei wneud yn glir yn nhestun y Memorandwm ac yn unol â hynny, mae'n anodd gweld a yw darpariaethau y mae angen caniatâd ar eu cyfer yn cael eu cynnwys yn y Bil ei hun fel y'i cyflwynwyd neu o ganlyniad i welliant a gyflwynwyd.

23. Er enghraifft, nid oes angen cydsyniad y Cynulliad ar gymal 7 y Bil fel y'i cyflwynwyd. Fodd bynnag, mae gwelliant a gyflwynwyd gan Lywodraeth y DU, (y cytunwyd arno wedi hynny gan Bwyllgor o'r Tŷ Cyfan ar 6 Mai, 2014), yn mewnosod is-adran newydd (14), ac ar gyfer y ddarpariaeth hon y mae angen cydsyniad. Ond eto, nid yw gwybodaeth sy'n gysylltiedig â'r sefyllfa hon i'w chael yn nhestun y Memorandwm Esboniadol ar gyfer cymal 7.

24. Er ein bod yn cydnabod bod paragraff 2 yn cynnwys linc i ddogfennau'r Bil, gan gynnwys gwelliannau, rydym o'r farn y dylai'r Memorandwm Esboniadol fod yn llawer mwy tryloyw o ran nodi union natur a tharddiad y darpariaethau y ceisir caniatâd ar eu cyfer.

25. Fel y soniwyd yn ddiweddar yn ein hadroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol y Bil Dadreoleiddio², rydym o'r farn ei bod yn arfer da i nodi pwy sy'n cyflwyno gwelliannau, a'r rhifau perthnasol a roddwyd i'r gwelliannau, er mwyn gallu olrhain eu hynt yn ystod trafodion Tŷ'r Cyffredin.

26. Byddai hyn yn caniatáu ar gyfer craffu effeithiol a sicrhau bod y Cynulliad yn gwbl wybodus ac yn gwbl glir am natur y darpariaethau y gofynnir iddo gydsynio iddynt.

²Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Adroddiad ar Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol y Bil Dadreoleiddio: Diwygiadau mewn perthynas â Deddf Daliadau Amaethyddol 1986, Deddf Bridio Cŵn 1973 a Deddf Bridio a Gwerthu Cŵn (Lles) 1999*

Atodiad 1 (Saesneg yn Unig)

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Constitutional and Legislative Affairs Committee

March 2014

Draft Wales Bill

I refer to the draft Wales Bill, which was published by the UK Government on 18 December 2013.

We have been taking a close interest in this Bill given its constitutional significance.

In particular, we have seen your exchange of correspondence with the Presiding Officer on the draft Bill. We would like to place on record our endorsement of the points she has raised.

There are some additional points we would like to make based on our consideration of the draft Bill and the work of our committee over the last few years.

Budgetary procedures

We fully support the Silk Commission's recommendation to give the Assembly control over its budgetary procedures (recommendation 32 of *Empowerment and Responsibility: Financial Powers to Strengthen Wales*), in line with position in Scotland. In our view, this would be a pragmatic and sensible approach, allowing the Assembly to take advantage of the new

financial powers being provided through the draft Bill in a co-ordinated and efficient way.

Clause 21: The work of the Law Commission so far as relating to Wales

In 2012, we conducted an inquiry into a separate Welsh jurisdiction. Most witnesses were supportive of having a body to review Welsh law and that its membership should be flexible and draw on expertise in the law schools and the profession. We recommended that:

a body should be entrusted with reviewing and assisting with the consolidation of Welsh law. Such a body could form part of the existing Law Commission for England and Wales or be a newly established body.

We note that clause 21 of the draft Bill inserts new provisions into the *Law Commissions Act 1965* in order to impose a new duty on the Law Commission to provide advice and information to the Welsh Ministers directly. This makes it clear that the Welsh Ministers will be able to refer law reform matters to the Law Commission themselves. However, the draft Bill does not place Welsh Ministers on the same footing as UK Government Ministers or Scottish Ministers, with regard to the Law Commission or the Scottish Law Commission, respectively. For instance, the Law Commission will not be under a duty to provide the Welsh Ministers with a comprehensive programme of consolidation and revision of statute law in devolved areas.

We believe that placing a duty on the Law Commission would ensure that the Welsh legal constitution develops in a clear, coherent and logical way. Such a duty would send a clear message about the importance of law reform in Wales and will ensure that this work can be planned and undertaken in a timely way, and in line with the developing body of Welsh law.

In our view the required change could be achieved by amending section 6 of the 1965 Act to extend the definition of 'the Minister' to include Welsh Ministers in relation to the Law Commission. This would reflect the way that the Scottish Ministers are included in relation to the Scottish Law Commission. This permits Scottish Ministers to request comprehensive programmes of consolidation and statute law revision and to approve recommendations made by the Scottish Law Commission.

In light of our comments, we strongly support therefore recommendations 32 and 33 of the Silk Commission's most recent report *Empowerment and Responsibility: Legislative Powers to Strengthen Wales*.

Clause 24: Power to make supplementary, consequential, etc provision

Clause 24 is of particular concern to us. As currently drafted, it permits HM Treasury to make consequential amendments that result from Part 2 of the draft Bill, which could amend a Measure or Act of the Assembly. It would

seem to us appropriate that any changes by the UK Parliament to an Act or Measure passed by the Assembly, *of whatever nature*, should be endorsed by the Assembly. This is a significant constitutional principle.

In our view, not requiring the consent of the Assembly has the potential to undermine the devolution settlement; it would be wholly inappropriate for a law made by the Assembly to be amended by the Treasury with the consent of the UK Parliament, potentially following discussions between the UK and Welsh Governments. Not involving the legislature that made the original law would be constitutionally incredible.

Electoral arrangements

The draft Wales Bill makes several proposals with regard to electoral arrangements. We strongly believe that it is entirely legitimate for the Assembly to have legislative competence over its own electoral arrangements. We consider therefore that the National Assembly and the Welsh Government should at least have the same powers as those granted to the Scottish Parliament and Scottish Government through the *Scotland Act 2012*.



Wales Office
Swyddfa Cymru

Office of the Secretary of State for Wales
Gwydyr House
London, SW1A 2NP

Swyddfa Ysgrifennydd Gwladol Cymru
Tŷ Gwydir
Llundain, SW1A 2NP

Email/Ebost: correspondence@walesoffice.gsi.gov.uk
Direct Line/Ffôn: 029 2092 4221

David Melding AM
Chair
Constitutional & Legislative Affairs Committee
National Assembly for Wales
Cardiff Bay
Cardiff
CF99 1NA

Ref: 66SOS14

7 April 2014

Dear David,

I am writing in reply to your letter received on 17 March, which set out your Committee's views on a number of issues pertaining to the draft Wales Bill.

You will be aware that the Wales Bill has now been introduced in the House of Commons and received its Second Reading on 31 March. This provided the opportunity for Members on all sides of the House to debate the Bill's provisions, including a number of the issues you have raised.

Your Committee will be pleased to note that clause 21 of the Bill devolves power to the Assembly to determine its own budgetary procedures. This was recommended by the Silk Commission in its Part I report and by the Welsh Affairs Committee in its pre-legislative scrutiny of the draft Bill. Devolving this power will enable the Assembly to determine the procedure for setting the annual budget and would, for example, allow for an annual Finance Act to replace the current annual budget motion.


Clause 24 of the Bill (clause 21 of the draft Bill) imposes a duty on the Law Commission to provide advice and information to Welsh Ministers. In effect, this will allow Welsh Ministers to refer matters to the Law Commission directly, whereas at present this needs to be done via a UK Government department. We believe this represents the right balance between giving further powers to Welsh Ministers to pursue legislative changes within devolved competence without imposing too onerous a duty on the Law Commission.

It would not be appropriate for Welsh Ministers to be on the same footing as the Lord Chancellor and Scottish Ministers as Wales does not have its own legal system. The Scottish Ministers are responsible for the programme of law reform at the Scottish Law Commission, and the Lord Chancellor is responsible for the programme of law reform at the Law Commission of England and Wales. In the context of those two legal systems, equivalence for Wales (and for Welsh Ministers) in this area would clearly not be appropriate.

I have considered carefully the point you raise in regard to clause 27 (clause 24 of the draft Bill). The clause empowers HM Treasury, by order, to make supplementary, incidental or consequential provision as appears appropriate in connection with bringing into force the provisions in Part 2 of the Bill (relating to Finance). An order made under this section may make modifications both to Acts of Parliament and Acts and Measures of the Assembly (and subordinate legislation), and an order including such provision is subject to the affirmative resolution procedure in the House of Commons.

You expressed concern that any change to an Act or Measure of the Assembly should be endorsed by the Assembly. As you know, the UK Government seeks the consent of the Assembly, via a Legislative Consent Motion, whenever it needs to legislate in areas of devolved legislative competence. The Bill extends the Assembly's legislative competence to include devolved taxes, and the consent of the Assembly would be sought in future if a HM Treasury order made under clause 27 sought to amend an Assembly Act relating to devolved taxes. Given this, I do not believe that we need to make specific provision in the Wales Bill.

Finally, you also call for the Assembly to have legislative competence for its electoral arrangements. The Government does not consider this Bill to be the right vehicle to consider such a change, and believes that it is best considered in the wider context of responding to the Silk Commission's Part II report.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'David Jones', with a large, stylized initial 'D' and 'J'.

Rt. Hon. / Y Gwir Anrh. David Jones MP / AS
Secretary of State for Wales
Ysgrifennydd Gwladol Cymru