

Adroddiad monitro sybsidiaredd rhwng mis Medi 2015 a mis

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol | 7 Mawrth 2016
Constitutional and Legislative Affairs Committee | 7 March 2016

Papur briffio gan y Gwasanaeth Ymchwil

Tabl Cynnwys

1.	Cyflwyniad	2
2.	Y broses fonitro	3
3.	Trosolwg o gynigion drafft yr UE a dderbyniwyd (rhwng mis Medi 2015 a mis Chwefror 2016)	4
3.1	Cynigion deddfwriaethol yr UE nad oeddent yn codi unrhyw bryderon sybsidiaredd	6
3.2	Cynnig deddfwriaethol arall yr UE a allai fod o diddordeb	9

1. Cyflwyniad

O dan Reol Sefydlog 21, caiff 'pwyllgor cyfrifol' yn y Cynulliad (ar hyn o bryd, y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol) ystyried deddfwriaeth ddrafft yr Undeb Ewropeaidd (UE) sy'n ymwneud â materion o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad neu sy'n ymwneud â swyddogaethau Gweinidogion Cymru a'r Cwnsler Cyffredinol, a hynny er mwyn ystyried a yw'n cydymffurfio ag egwyddor sybsidiaredd.

Mae egwyddor sybsidiaredd wedi'i hymgorffori yn Erthygl 5 o Gytuniad yr Undeb Ewropeaidd.

1. "The limits of Union competences are governed by the principle of conferral. The use of Union competences is governed by the principles of subsidiarity and proportionality.

2. Under the principle of conferral, the Union shall act only within the limits of the competences conferred upon it by the Member States in the Treaties to attain the objectives set out therein. Competences not conferred upon the Union in the Treaties remain with the Member States.

3. Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.

The institutions of the Union shall apply the principle of subsidiarity as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. National Parliaments ensure compliance with the principle of subsidiarity in accordance with the procedure set out in that Protocol.

4. Under the principle of proportionality, the content and form of Union action shall not exceed what is necessary to achieve the objectives of the Treaties.

The institutions of the Union shall apply the principle of proportionality as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality."

Yn ogystal, llywodraethir y dull o gymhwyso'r egwyddor hon gan y Protocol ar Gymhwyso Egwyddorion Sybsidiaredd a Chymesuredd. Mae'r rhan sy'n berthnasol at ddibenion gwaith y Cynulliad wedi'i chynnwys ym mharagraff cyntaf Erthygl 6:

"Any national Parliament or any chamber of a national Parliament may, within eight weeks from the date of transmission of a draft legislative act, in the official languages of the Union, send to the Presidents of the European Parliament, the Council and the Commission a reasoned opinion stating why it considers that the draft in question does not comply with the principle of subsidiarity. It will be for each national Parliament or

each chamber of a national Parliament to consult, where appropriate, regional parliaments with legislative powers."

2. Y broses fonitro

Er mwyn sicrhau bod y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn cyflawni ei swyddogaeth monitro sybsidiaredd yn effeithiol, fel y nodir yn y Rheolau Sefydlog, mae swyddogion y Cynulliad yn monitro holl gynigion deddfwriaethol drafft yr UE sy'n gymwys i Gymru yn systematig er mwyn gweld a ydynt yn codi pryderon sybsidiaredd. Amlinellir y modd y mae swyddogion y Cynulliad yn monitro'r cynigion hyn isod:

- Yn gyntaf, rhoddir gwybod i'r Cynulliad am yr holl gynigion a gaiff eu cyhoeddi gan y Comisiwn Ewropeaidd drwy restr (a adnabyddir fel "swp restr") a gaiff ei hanfon gan y Swyddfa Dramor a Chymanwlad ar ran Llywodraeth y DU at Wasanaeth Ymchwil y Cynulliad.
- Yna, bydd yr adran berthnasol o Lywodraeth y DU yn paratoi memorandwm esboniadol a fydd wedi'i seilio ar y cynigion a amlinellir yn y swp restr. Fel arfer, bydd hyn yn digwydd rhwng pedair a chwe wythnos i'r dyddiad y ceir yr hysbysiad gwreiddiol gan y Swyddfa Dramor a Chymanwlad. Mae pob memorandwm yn cynnwys asesiad o effaith y cynigion ar bolisiau (gan gynnwys asesiad o farn adran berthnasol Llywodraeth y DU ynghylch a yw'r cynnig yn codi unrhyw bryderon sybsidiaredd). Mae copïau o bob memorandwm yn cael eu hanfon at y Cynulliad drwy'r Gwasanaeth Ymchwil.
- Mae'r Gwasanaeth Ymchwil yn hidlo'r memoranda sy'n dod i law er mwyn ystyried a yw'r cynnig cysylltiedig yn 'ddeddfwriaethol' neu'n 'anneddfwriaethol' ac a ydynt yn cynnwys materion a allai fod o ddiddordeb i'r Cynulliad (hy yn ymwneud â materion datganoledig).
- Bydd y memoranda hynny sy'n gysylltiedig â chynigion sy'n 'ddeddfwriaethol' ac sy'n ymdrin â materion sydd o ddiddordeb i'r Cynulliad yn cael ystyriaeth bellach gan swyddogion o Wasanaeth Cyfreithiol y Cynulliad, Swyddfa Brwsel a'r Gwasanaeth Ymchwil er mwyn penderfynu a ydynt yn codi pryderon sybsidiaredd posibl.
- Os bydd cynnig yn codi pryderon sybsidiaredd, bydd swyddogion y Cynulliad yn rhoi gwybod ar unwaith i'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol. Yna, gofynnir i Aelodau ystyried a ddylai'r Pwyllgor ofyn i'r naill Dŷ neu'r llall yn San Steffan gyhoeddi 'barn resymedig' ar y cynnig neu beidio, neu ofyn i'r ddau ohonynt.
- Bydd y cynigion hynny sy'n 'ddeddfwriaethol' ac sy'n berthnasol i faterion datganoledig ond nad ydynt yn codi pryderon sybsidiaredd yn cael eu coladu mewn adroddiad monitro a gaiff ei gynhyrchu gan y Gwasanaeth Ymchwil. Mae'r adroddiad hwn yn cael ei ystyried yn bapur i'w nodi gan y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a

Deddfwriaethol ym mhob tymor, fel arfer, o fewn blwyddyn yn y Cynulliad (tymor yr hydref [Medi–Rhagfyr], tymor y gwanwyn [Ionawr–Ebrill] a thymor yr haf [Mai–Awst]).

Felly, mae'r adroddiad hwn yn cynnwys trosolwg cyffredinol o'r cynigion deddfwriaethol UE drafft hynny a anfonwyd at Wasanaeth Ymchwil y Cynulliad rhwng 1 Mehefin 2015 a 31 Awst 2015. Mae hefyd yn cynnwys rhagor o wybodaeth am y cynigion hynny y nodwyd eu bod yn 'ddeddfwriaethol' ac yn berthnasol i faterion datganoledig y Cynulliad gan swyddogion y Cynulliad.

Fodd bynnag, noder mai cynigion 'deddfwriaethol' a gaiff eu monitro yn yr adroddiad hwn yn bennaf. Ar y cyfan, nid yw'n cynnwys manylion unrhyw 'gynigion anneddfwriaethol' a allai fod yn berthnasol i waith y Cynulliad. Mae'r rhain yn cael eu monitro ar wahân gan y Gwasanaeth Ymchwil.

3. Trosolwg o gynigion drafft yr Undeb Ewropeaidd a ddaeth i law (rhwng mis Medi 2015 a mis Chwefror 2016)

Cafodd Gwasanaeth Ymchwil y Cynulliad gyfanswm o xxx o femoranda esboniadol gan Lywodraeth y DU mewn perthynas â chynigion yr Undeb Ewropeaidd rhwng 1 Medi 2015 a 29 Chwefror 2016.

O'r rhain, roedd xx memorandwm esboniadol o ddiddordeb polisi i'r Cynulliad a chawsant eu rhannu â'r Gwasanaeth Ymchwil. Nododd swyddogion y Cynulliad fod x yn 'ddeddfwriaethol' o ran natur ac o ddiddordeb i'r Cynulliad.

Yn dilyn gwaith dadansoddi pellach gan swyddogion o Wasanaethau Cyfreithiol y Cynulliad, o Swyddfa Brwsel ac o'r Gwasanaeth Ymchwil, penderfynwyd nad oedd yr un o'r cynigion yn codi pryderon sybsidiaredd er bod y manylion ynghylch pryderon eraill wedi'u cynnwys er gwybodaeth.

Cynigion deddfwriaethol o dan y Comisiwn Ewropeaidd newydd

Yn gyffredinol, roedd nifer cynigion deddfwriaethol yr UE wedi gostwng o dan y Comisiwn Ewropeaidd newydd yn dilyn etholiadau Ewrop ym mis Mai 2014. Bu newid eithaf radical yn ymagwedd y Comisiwn Ewropeaidd tuag at ei waith blaengynllunio; un o nifer o newidiadau a gyflwynwyd gan y Comisiwn Juncker newydd a ddaeth i rym ym mis Tachwedd 2014.

Caiff hyn ei adlewyrchu yn Rhaglen Waith y Comisiwn Ewropeaidd ar gyfer 2016 sy'n cynnwys dim ond 23 o fentrau newydd. O'r rhain mae 18 ohonynt yn ddeddfwriaethol. Mae hyn yn wahanol iawn i'r Comisiwn blaenorol a fyddai, ar gyfartaledd, yn cyflwyno dros 100 o gynigion deddfwriaethol bob blwyddyn, ac mae'n arwydd o ymagwedd gyffredinol y Comisiwn hwn i symleiddio proses yr UE o lunio polisiau a deddfu. Mae Rhaglen Waith 2016 hefyd yn cynnwys nifer sylweddol o gynigion ar gyfer addasu deddfwriaeth neu dynnu

deddfwriaeth yn ôl ac yn nodi 27 o ddeddfau i'w hadolygu, ail-lunio, uno, amnewid neu fyrhau fel rhan o raglen Rheoleiddio Ffitrwydd y Comisiwn (REFIT).

3.1 Cynigion deddfwriaethol yr UE nad oeddent yn codi unrhyw bryderon sybsidiaredd

Dyddiad yr
anfonwyd
drwy e-bost

Teitl a disgrifiad

12/10/15

Cynnig ar gyfer Argymhelliad Cyngor ar integreiddio pobl sy'n ddiwaith yn yr hirdymor yn y farchnad lafur. (COM (2015) 462/2)

Nod yr argymhelliad Comisiwn hwn yw rhoi canllawiau ar ddarparu gwasanaethau i gynyddu'r gyfradd o drosglwyddo pobl o ddiweithdra tymor hir i gyflogaeth yn yr aelod-wladwriaethau hynny sy'n rhoi ychydig o gymorth neu ddim cymorth o gwbl, ac i adeiladu ar fesurau sydd eisoes ar gael mewn aelod-wladwriaethau eraill. Mae Llywodraeth y DU yn ystyried bod y DU yn aelod-wladwriaeth sydd â threfniadau o'r fath eisoes yn eu lle ac yn datgan bod y cynigion yn adlewyrchu polisi'r DU yn y maes hwn yn agos.

Nid yw polisi cyflogaeth wedi'i ddatganoli i Gymru er bod polisiau addysg a hyfforddiant wedi'u datganoli ac mae'r materion a gwmpesir gan y memorandwm esboniadol yn debygol o fod o ddiddordeb i Weinidogion Cymru.

Nid yw'r cynnig yn rhwymol ac nid yw Llywodraeth y DU wedi nodi unrhyw faterion sybsidiaredd.

26/10/15

Cynnig ar gyfer Cyfarwyddeb y Cyngor ar weithredu'r egwyddor o drin pobl yn gyfartal waeth beth fo'u crefydd neu gred, anabledd, oedran neu gyfeiriadedd rhywiol. (SOC 246 JAI 368 MI 411)

Cynigiwyd y gyfarwyddeb triniaeth gyfartal ddrafft hon yn gyntaf yn 2008, ac ers hynny mae wedi cael ei haddasu dipyn yn dilyn trafodaethau rhwng aelod-wladwriaethau. Byddai'r gyfarwyddeb yn gwahardd gwahaniaethu ar sail crefydd neu gred, oedran, anabledd a chyfeiriadedd rhywiol wrth ddarparu gwasanaethau ac wrth gyflawni swyddogaethau cyhoeddus. Mae hefyd yn cynnig gwahardd aflonyddu mewn perthynas â'r nodweddion gwarchodedig hyn ac i roi amddiffyniad rhag erledigaeth. Os caiff ei fabwysiadu, byddai'r gyfarwyddeb yn cwblhau amddiffyniad yr UE o'r nodweddion gwarchodedig a gydnabyddir ym maes gwasanaethau a swyddogaethau cyhoeddus, gyda'r Cyngor wedi gwahardd gwahaniaethu ar sail rhyw a hil yn y meysydd hyn rai blynyddoedd yn ôl, ynghyd â gwaharddiadau ym mhob sail a ddiogelir ym maes cyflogaeth a hyfforddiant galwedigaethol.

Mae rhai agweddau ar gyfle cyfartal wedi'u datganoli i Gymru, er bod

deddfwriaeth cyfle cyfartal yn gyffredinol yn fater a gadwyd yn ôl. Mae'r gyfarwyddeb yn effeithio ar rai meysydd lle mae polisi wedi'i ddatganoli ee addysg.

Yn ystod trafodaethau ar y gyfarwyddeb ddrafft ceisiodd Llywodraeth y DU sicrhau bod yr egwyddor sybsidiaredd wedi'i bodloni, yn enwedig ynghylch ei defnydd i gael mynediad at wasanaeth penodol yn unig yn hytrach na materion yn ymwneud â chymwysedd, ac mae bellach yn ystyried bod y gyfarwyddeb ddrafft yn bodloni meini prawf sybsidiaredd.

Heb ddod i law – Mae'r Memorandwm Esboniadol hwn yn ymwneud â phedair dogfen ar **cafwyd mynediad** **drwy Senedd yr Alban** **14/1/16** **gynnig gan y Comisiwn ynghylch gwastraff** sy'n rhan o becyn Economi Gylchol mwy o faint ac sy'n anelu, yn rhannol, at adolygu ailgylchu a thargedau eraill sy'n ymwneud â gwastraff.

Mae'r Memorandwm Esboniadol yn cynnwys diwygiadau arfaethedig i chwe Cyfarwyddeb ar drin gwastraff:

- Cyfarwyddeb 2000/53/EC ar gerbydau diwedd oes;
- Cyfarwyddeb 2006/66/EC ar fatris a chronaduron a batris a chronaduron gwastraff;
- Cyfarwyddeb 2012/19/EC ar wastraff offer trydanol ac electronig;
- Cyfarwyddeb 1999/31/EC ar dirlenwi gwastraff;
- Cyfarwyddeb 2008/98/EC ar wastraff; a
- Cyfarwyddeb 94/62/EC ar becynu a gwastraff pecynnu.

Mae Llywodraeth y DU wedi nodi pryderon am sybsidiaredd ynghylch y cynnig i fewnosod erthygl 8a newydd yn y Gyfarwyddeb Fframwaith Gwastraff y mae'n credu y bydd yn lleihau disgrisiwn lleol, a'r gofyniad arfaethedig bod aelod-wladwriaethau yn rhoi cymhellion ariannol ar waith i sicrhau amcanion atal gwastraff ac ailgylchu.

Er bod rhai o'r pryderon yn ymwneud â materion datganoledig, nid oes pryderon penodol Cymreig ynghylch sybsidiaredd.

Mae Swyddfa'r Cynulliad yn Mrwsel wedi ymateb i ymgynghoriad sybsidiaredd Pwyllgor Rhanbarthau'r UE ynghylch y cynigion. Mae'r ymateb yn ymwneud â barn rhai rhanddeiliaid yr ymgynghorodd Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd y Cynulliad â nhw ac a fynegodd siom nad oedd cynigion y Comisiwn yn ddigon uchelgeisiol.

22/2/16 ***Cynnig ar gyfer Rheoliad gan Senedd Ewrop a'r Cyngor ar fercwri, a dirymu***

Rheoliad (CE) Rhif 1102/2008 (COM (2016)39)

Byddai'r Rheoliad arfaethedig yn llenwi nifer cyfyngedig o fylchau rheoliadol sy'n bodoli rhwng gofynion Confensiwn Minamata ar Fercwri (y mae'r Cyngor yn bwriadu ei gadarnhau) a deddfwriaeth bresennol yr Undeb Ewropeaidd. I wneud hynny'n effeithlon, cynigir bod Rheoliad (EC) Rhif 1102/2008 ar wahardd allforio mercwri metelaidd a rhai cyfansoddion a chymysgeddau mercwri penodol a storio mercwri metelaidd yn ddiogel yn cael ei ddirymu, er y byddai llawer o ofynion y Rheoliad hwnnw'n cael eu cadw.

Mae'r cynnig yn ymwneud â gwarchod yr amgylchedd sy'n fater sydd wedi'i ddatganoli. Nid yw Llywodraeth y DU yn nodi unrhyw faterion sybsidiaredd yn ymwneud â'r cynigion.

3.2 Cynigion deddfwriaethol eraill yr UE a allai fod o ddiddordeb

Dyddiad yr
anfonwyd Teitl a disgrifiad
drwy e-bost

4/1/16

Penderfyniad Senedd Ewrop ar 11 Tachwedd 2015 ar ddiwygio cyfraith etholiadol yr Undeb Ewropeaidd

Cynnig ar gyfer Penderfyniad gan y Cyngor i fabwysiadu'r darpariaethau sy'n diwygio'r Ddeddf ynghylch ethol aelodau o Senedd Ewrop, drwy bleidlais gyffredinol uniongyrchol

Mae hwn yn gynnig gan Senedd Ewrop (ac felly yn gymharol anarferol gan fod y rhan fwyaf o gynigion deddfwriaethol yn deillio o'r Comisiwn Ewropeaidd). Mae'r diwygiadau arfaethedig yn eang ac mae'r rhan fwyaf yn ymwneud â diwygio cyfraith yr Undeb Ewropeaidd mewn perthynas â chynnal etholiadau i Senedd Ewrop.

Yn ei memorandwm esboniadol mae Llywodraeth y DU yn mynegi pryderon sybsidiaredd ynghylch y cynigion gan fod gan aelod-wladwriaethau gymhwysedd wrth weinyddu etholiadau sy'n cynnwys y gweithdrefnau'n ymwneud ag etholiadau seneddol Ewrop o fewn eu tiriogaethau eu hunain, ar yr amod eu bod yn cydymffurfio â Deddf 1976 ac nad ydynt, yn y bôn, yn effeithio ar natur gyfrannol y system bleidleisio.

Mae cymhwysedd o'r fath, yn ôl Llywodraeth y DU, yn golygu bod modd sicrhau cysondeb ag etholiadau eraill, fel y rhai i gynulladau neu seneddau cenedlaethol neu ranbarthol ac mae'r cynigion sy'n ceisio hyrwyddo arfer unffurf ar draws gwladwriaethau yn ymwneud â materion y mae Llywodraeth y DU yn ystyried y dylid penderfynu arnynt yn genedlaethol. Mae'n amheus ynghylch effeithiolrwydd tebygol y cynigion ac yn ceisio rhagor o eglurder ynghylch yr hyn a fwriedir.

Mae'r memorandwm esboniadol yn nodi'r system bresennol ar gyfer etholiadau i Senedd Ewrop sydd, yn y DU, yn cynnwys 12 rhanbarth etholiadol, y mae Cymru yn un ohonynt, gyda 73 o seddi ASE y DU yn cael eu dosbarthu ymhlith y rhanbarthau yn gymesur â'u hetholwyr ac yn amodol ar o leiaf tair sedd ym mhob rhanbarth. Y rhanbarth gyda'r nifer fwyaf o seddi yw'r de-ddwyrain a chanddo 10 sedd. Felly, ni fyddai'r cynnig i gyflwyno trothwyon gorfodol i ennill seddi yn Senedd Ewrop mewn etholaethau sydd â mwy na 26 o seddi yn effeithio ar unrhyw ranbarth yn y DU. Er hynny, mae Llywodraeth y DU yn gwrthwynebu cyflwyno trothwyon gorfodol ac mae'n datgan y bydd yn dymuno ystyried yn ofalus y cynnig ar

gyfer mabwysiadu egwyddor o'r fath.

Byddai'r cynnig i osod terfyn amser cyffredin o 12 wythnos o leiaf o ddechrau pleidleisio ar draws aelod-wladwriaethau ar gyfer sefydlu rhestrau o ymgeiswyr sy'n sefyll mewn etholiad yn anghyson â'r dyddiad cau diweddarach o dan drefniadau etholiadol presennol y DU ac felly byddai'n ei gwneud yn anodd alinio etholiadau Senedd Ewrop ag etholiadau eraill.

Mae cynnig Senedd Ewrop y dylid gosod terfyn amser cyffredinol o wyth wythnos cyn pleidleisio ar draws yr aelod-wladwriaethau i sefydlu rhestr o etholwyr cymwys hefyd yn groes i derfyn amser y DU o 12 diwrnod gwaith cyn yr etholiad (gyda rhywfaint o hyblygrwydd ar gyfer addasiadau hwyr). Mae Llywodraeth y DU yn gwrthwynebu cam o'r fath y mae'n credu y byddai'n cyfyngu ar gyfranogiad a lleihau hyblygrwydd y trefniadau presennol.

Nid yw Llywodraeth y DU ychwaith yn cefnogi'r defnydd arfaethedig o gwotâu cyfreithiol i sicrhau cydraddoldeb rhywiol ymhlith ymgeiswyr etholiadol.

Mae gan Lywodraeth y DU amheuan ynghylch y cynnig i fabwysiadu pleidleisio electronig a phleidleisio ar y rhynggrwyd yn etholiadau Ewrop ar sail diogelwch, tryloywder a chost, a'r hyn mae'n ei weld yn ddiffyg cefnogaeth glir gan y cyhoedd yn y DU.

Mae'r memorandwm esboniadol yn datgan bod y cynnig i atal Aelodau Seneddol Ewropeaidd rhag dal swydd mewn senedd ranbarthol neu gynulliad (lle bo gan y rhain bwerau deddfu) hefyd yn gofyn am ystyriaeth bellach ac mae llywodraeth y DU yn dod i'r casgliad y gallai fod yn well penderfynu hyn ar lefel aelod-wladwriaethau.

Caiff nifer o faterion eraill hefyd eu hamlygu ym memorandwm esboniadol Llywodraeth y DU.

Ar 3 Chwefror 2016, cyhoeddodd Pwyllgor Craffu Ewrop Tŷ'r Cyffredin *[farn resymedig Tŷ'r Cyffredin ynghylch Penderfyniad Cyngor Arfaethedig yn mabwysiadu'r darpariaethau sy'n diwygio'r Ddeddf ynghylch ethol aelodau o Senedd Ewrop drwy bleidlais gyffredinol uniongyrchol \("y cynnig"\)](#)*.