Senedd Cymru
Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad

Memoranda Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad

Mawrth 2024

1. Y cefndir

Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad Llywodraeth y DU

1. Cyflwynwyd y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad[1] ("y Bil") yn Nhŷ'r Cyffredin a chafodd ei ddarlleniad cyntaf ar 27 Tachwedd 2023. Noddir y Bil gan yr Adran Ffyniant Bro, Tai a Chymunedau.

2. Mae'r Nodiadau Esboniadol i'r Bil yn rhoi'r trosolwg a ganlyn:

> *"The Leasehold and Freehold Reform Bill is the second part of a legislative package to reform English and Welsh property law. It follows on from the Leasehold Reform (Ground Rent) Act 2022, which put an end to ground rents for new, qualifying long residential leasehold properties in England and Wales.*
>
> *The Bill will make long-term changes to homeownership for millions of leaseholders in England and Wales. The main elements of the Bill are:*
>
> *Empowering leaseholders:*
>
> > *a. Making it cheaper and easier for existing leaseholders in houses and flats to extend their lease or buy their freehold.*
> >
> > *b. Increasing the standard lease extension term from 90 years to 990 years for both houses and flats, with ground rent reduced to a peppercorn.*
> >
> > *c. Removing the requirement for a new leaseholder to have owned their house for two years before they can extend their lease or buy their freehold and for flats before they can extend their lease.*
> >
> > *d. Increasing the 25 per cent 'non-residential' limit preventing leaseholders in buildings with a mixture of homes and other uses such as shops and offices, from buying their freehold or taking over management of their buildings – to allow leaseholders in buildings with up to 50*

[1] Y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad fel y'i cyflwynwyd (Bil 013)

per cent non-residential floorspace to buy their freehold or take over its management.

Improving leaseholder consumer rights:

a. Requiring greater transparency regarding leaseholders' service charges so that all leaseholders receive minimum key financial and non-financial information on a regular basis, including introducing a standardised service charge demand form and an annual report, so that leaseholders can scrutinise and better challenge costs if they are considered unreasonable.

b. Replacing buildings insurance commissions for managing agents, landlords and freeholders with transparent administration fees.

c. Scrapping the presumption for leaseholders to pay their landlords' legal costs when challenging poor practice.

d. Granting freehold homeowners on private and mixed tenure estates the same rights of redress as leaseholders – by extending equivalent rights to transparency over their estate charges and to challenge the charges they pay by taking a case to a Tribunal."[2]

3. Mae enw hir y Bil yn nodi pwrpas y Bil fel a ganlyn:

"Amend the rights of tenants under long residential leases to acquire the freeholds of their houses, to extend the leases of their houses or flats, and to collectively enfranchise or manage the buildings containing their flats, to give such tenants the right to reduce the rent payable under their leases to a peppercorn, to regulate charges and costs payable by residential tenants, to regulate residential estate management and to regulate rent charges."[3]

[2] Y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad, Nodiadau Esboniadol, Tachwedd 2023, paragraffau 1 i 4
[3] Y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad fel y'i cyflwynwyd, tudalen 1

4. Cwblhaodd y Bil ei daith drwy Dŷ'r Cyffredin ar 27 Chwefror 2024. Cafodd ei ddarlleniad cyntaf yn Nhŷ'r Arglwyddi ar 28 Chwefror 2024. Ar yr adeg y cytunwyd ar ein hadroddiad ni, nid oedd dyddiad wedi'i gyhoeddi ar gyfer yr ail ddarlleniad.

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru

5. Yn unol â Rheolau Sefydlog 29.1 a 29.2, mae'n ofynnol gosod memorandwm cydsyniad deddfwriaethol pan fydd Bil perthnasol gan Lywodraeth y DU yn gwneud darpariaeth o ran Cymru at unrhyw ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd neu sy'n addasu ei chymhwysedd deddfwriaethol.

6. Ar 12 Rhagfyr 2023, gosododd Julie James AS, y Gweinidog Newid Hinsawdd (y Gweinidog), Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol (y Memorandwm) gerbron y Senedd mewn perthynas â'r Bil.[4]

7. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor Llywodraeth Leol a Thai a'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad gyflwyno adroddiad ar y Memorandwm erbyn 15 Mawrth 2024.[5]

Darpariaethau y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer

8. Asesiad Llywodraeth Cymru yw bod y "Bil cyfan yn gwneud darpariaeth mewn perthynas â Chymru, at ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, sef tai".[6]

9. Ym mharagraffau 16 i 69, mae'r Memorandwm yn rhoi trosolwg o'r darpariaethau yn y Bil sy'n sbarduno'r gofyniad am gydsyniad ym marn Llywodraeth Cymru.

10. Pan gyflwynwyd y Bil, roedd yn cynnwys 65 o adrannau, wedi'u rhannu'n chwe Rhan ac wyth Atodlen:

- Rhan 1 – Rhyddfreinio ac estyn lesddaliadau (cymalau 1–20);
  - Atodlen 1 (a gyflwynir gan gymal 4) – Cymhwysedd ar gyfer rhyddfreinio ac estyniad: achosion penodol;

[4] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad, 12 Rhagfyr 2023
[5] Y Pwyllgor Busnes, Amserlen ar gyfer ystyried: Y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad, Ionawr 2024
[6] Y Memorandwm, paragraff 15

  - Atodlen 2 (a gyflwynir gan gymal 11(2)) – Pennu a rhannu gwerth marchnadol;
  - Atodlen 3 (a gyflwynir gan gymal 11(3)) – Mathau eraill o ddigolledu;
  - Atodlen 4 (a gyflwynir gan gymal 11(4)) – Atodlen 2 ac Atodlen 3: Dehongli;
  - Atodlen 5 (a gyflwynir gan gymal 11) – Diwygiadau canlyniadol ar gymal 11 ac Atodlenni 2 i 4;
  - Atodlen 6 (a gyflwynir gan gymal 19) – Rhyddfreinio ac estyn lesddaliadau: diwygiadau amrywiol;
- Rhan 2 - Hawliau eraill lesddeiliaid hir (cymalau 21-25);
  - Atodlen 7 (a gyflwynir gan gymal 21) – Yr hawl i amrywio les i ddisodli rhent â rhent hedyn pupur;
- Rhan 3 – Rheoleiddio lesddaliadau (cymalau 26–38);
  - Atodlen 8 (a gyflwynir gan gymal 37) – Rhan 3: diwygiadau canlyniadol;
- Rhan 4 – Rheoleiddio gwaith rheoli ystadau (cymalau 39-57);
- Rhan 5 – Taliadau rhent (cymalau 58-59); a
- Rhan 6 – Cyffredinol (cymalau 60-65).

11. Yn ogystal â'r wybodaeth a roddir yn y Memorandwm, mae Nodiadau Esboniadol Llywodraeth y DU yn cynnwys sylwadau ar gymalau ac Atodlenni unigol.[7]

12. Mae'r Bil yn dirprwyo pwerau i'r Ysgrifennydd Gwladol ac i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth, ac mae'r pwerau hyn wedi'u rhestru yn Atodiad 1 i'r Memorandwm. Mae 15 o bwerau wedi'u dirprwyo i Weinidogion Cymru; mae 12 ohonynt yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, mae dau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol, ac mae un nad yw'n ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn.

13. Yn y Memorandwm, mae'r Gweinidog yn nodi fel a ganlyn:

[7] Y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad, Nodiadau Esboniadol, Tachwedd 2023

"Mae gwahaniaeth barn rhyngof fi a barn Llywodraeth y DU ar yr angen am gydsyniad y Senedd ar gyfer darpariaethau yn y Bil. Mae Lee Rowley AS, y Gweinidog Tai, wedi ysgrifennu ataf i nodi, ym marn Llywodraeth y DU, bod angen cydsyniad y Senedd ar gyfer y cymalau a'r atodlenni canlynol:

• Cymalau 5, 6, 8, 42, 44 a 49, ac Atodlenni 1, 5 a 7. Mae hyn dim ond i'r graddau y mae'r darpariaethau hyn yn berthnasol i weithdrefn y Tribiwnlys Prisio Lesddaliadau, am eu bod, fel arall, yn berthnasol i'r cyfyngiad cyfraith breifat.

• Cymalau 12-18, 23-38 a 51-56. Mae'r darpariaethau hyn fel arfer yn ymwneud â'r weithdrefn costau yn y Tribiwnlys Prisio Lesddaliadau (sy'n dribiwnlys datganoledig), rheoliad tâl gwasanaeth, gwahardd comisiynau yswiriant adeiladau, a herio taliadau gweinyddol ar gyfer ystadau rhydd-ddaliadol. Yn ein barn ni, nid yw'r darpariaethau hyn yn ymwneud ag unrhyw gyfyngiadau na materion a gedwir yn ôl yn Neddf Llywodraeth Cymru.

• Cymal 62. Mae hwn yn nodi'r weithdrefn ar gyfer rheoliadau yn y Ddeddf. Mae hefyd yn darparu y gall yr Ysgrifennydd Gwladol yn Lloegr a, lle y bo'n gymwys, Gweinidogion Cymru yng Nghymru, wneud darpariaeth ganlyniadol, atodol, gysylltiedig, drosiannol neu arbed ar gyfer rheoliadau a nodir yn y Ddeddf.

• *Atodlen 8.* Mae hyn dim ond i'r graddau y mae'r Atodlen hon yn diwygio Deddf Tai (Cymru) 2014 (sy'n ganlyniadol ar Gymal 30(2)), am mai diben yr Atodlen fel arall yw diwygio cyfraith bresennol i gyfeirio at ddarpariaethau newydd a gyflwynir gan y Bil, neu ddiddymu cyfraith."[8]

14. Mae safbwynt Llywodraeth y DU hefyd wedi'i nodi yn Atodiad A o'i Nodiadau Esboniadol i'r Bil.[9]

[8] Y Memorandwm, paragraff 72

[9] Y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad, Nodiadau Esboniadol Tachwedd 2023, Atodiad A – Rhychwant tiriogaethol a chymhwysiad yn y Deyrnas Unedig

Safbwynt Llywodraeth Cymru

15. Mae’r Gweinidog yn rhoi nifer o resymau dros wneud darpariaethau i Gymru yn y Bil.

16. Mae’r Gweinidog yn nodi fel a ganlyn:

> *“Rwyf wedi bod yn glir y byddwn, gan adeiladu ar waith Comisiwn y Gyfraith a nododd welliannau i'r gyfraith yng Nghymru a Lloegr, ac yn dilyn cydsyniad y Senedd i Ddeddf Diwygio Cyfraith Lesddaliad (Rhent Tir) 2022, yn ceisio sicrhau bod rhagor o ddiwygiadau lesddaliadau'n cael eu gwneud ar sail Cymru a Lloegr mewn meysydd lle ceir cytundeb, a lle bydd diwygiadau o fudd i lesddeiliaid yng Nghymru.”*[10]

17. Aiff Gweinidog ymlaen i ddweud:

> *“Nododd gwaith ymchwil ar ran Llywodraeth Cymru, a gyhoeddwyd yn 2021, fod y materion sy'n effeithio ar lesddeiliaid yng Nghymru yr un fath â'r rhai sy'n effeithio ar lesddeiliaid yn Lloegr, ac y byddai'r datrysiadau a oedd yn cael eu harchwilio gan Lywodraeth y DU o fudd i lesddeiliaid yng Nghymru yn yr un modd. Oherwydd hyn, rwyf wedi gofyn i'r rhannau o'r Bil nad ydynt yn deillio o waith Comisiwn y Gyfraith, ond sy'n gwella hawliau lesddeiliad, gael eu gwneud ar sail Cymru a Lloegr. Rwyf o'r farn ei bod yn briodol bod: newidiadau i'r gyfundrefn costau cyfreithiol; gofynion ychwanegol ynglŷn â thryloywder mewn perthynas â thaliadau gwasanaeth; a chyfyngiadau ar gymryd comisiynau ar gyfer trefnu yswiriant adeiladau mewn blociau lesddaliad, yn welliannau cadarnhaol o'r fath i lesddeiliaid yng Nghymru.”*[11]

18. Mae'r Gweinidog hefyd yn nodi bod y Bil yn mynd i'r afael â materion sy'n effeithio ar rydd-ddeiliaid sy'n gorfod talu taliadau ystadau am waith cynnal a chadw datblygiadau tai, a oedd yn destun ymarfer ymgynghori gan Lywodraeth Cymru yn 2020[12]. Mae’r Gweinidog yn nodi fel a ganlyn:

> *“Roedd yr ymatebion yn pwysleisio teimladau cryf y rhai sy'n gorfod talu taliadau o'r fath, ond nad oes ganddynt lawer o ddylanwad ar*

[10] Y Memorandwm, paragraff 11
[11] Y Memorandwm, paragraff 11
[12] Llywodraeth Cymru, Taliadau ystad ar ddatblygiadau: cais am dystiolaeth tai, 6 Chwefror 2020

lefel y taliadau na'r gweithgareddau y maent yn talu amdanynt, ac nad oes ganddynt hawl gyfreithiol i herio'r taliadau ar hyn o bryd. Fy marn i yw y dylai darpariaethau yn y Bil hwn sy'n cyflwyno gofynion am dryloywder wrth weinyddu taliadau o'r fath, ynghyd â hawl i herio pa mor rhesymol ydynt, hefyd [f]ynd i'r afael â mater sy'n peri pryder sylweddol yng Nghymru.” [13]

19. Aiff y Gweinidog ymlaen i ddweud:

“Rwyf wedi amlinellu uchod lle ceir gwahaniaeth barn rhyngof fi a Gweinidogion Llywodraeth y DU ar y graddau y gallai'r Senedd ddeddfu ar gyfer y darpariaethau yn y Bil hwn. Pe baem am gael Bil i Gymru yn unig er mwyn cyflawni'r un nodau, a'i fod yn cael ei herio am nad yw o fewn cymhwysedd, gallai hyn arwain at oedi sylweddol cyn sicrhau'r budd y byddai dinasyddion yng Nghymru yn ei gael o ganlyniad i'r newidiadau. Mae gweithredu ar y cyd yn osgoi'r risg hon.”[14]

20. Mae'r rhesymau ychwanegol a nodir gan y Gweinidog yn cynnwys:

- rhyng-gysylltedd a chyffredinrwydd y gyfraith bresennol;[15]
- o ystyried cymhlethdod y ddeddfwriaeth bresennol ar lesddaliadau, y byddai dull gweithredu cydlynol a chyson yn fuddiol “yn enwedig o ystyried bod Cymru a Lloegr yn rhannu rhanbarth poblog iawn ar y ffin”;[16]
- y byddai dilyn y trywydd o geisio darpariaeth i Gymru yn cyd-fynd ag egwyddorion y Prif Weinidog ar gyfer argymell rhoi cydsyniad i Filiau'r DU[17] ac yn benodol, yr egwyddor benodol y byddai'n “annoeth iawn i Lywodraeth Cymru fabwysiadu trefn hunanwadu”.[18]

21. Yn gyffredinol, mae'r Gweinidog o'r farn y bydd y dull hwn yn “lleihau cymhlethdod, yn gwneud y gyfraith mor eglur a chydlynol â phosibl ac yn sicrhau bod y system ddiwygiedig decach newydd yn gymwys i bawb.”[19]

[13] Y Memorandwm, paragraff 12
[14] Y Memorandwm, paragraff 74
[15] Y Memorandwm, paragraff 75
[16] Y Memorandwm, paragraff 76
[17] Llythyr oddi wrth y Cwnsler Cyffredinol, 22 Hydref 2021, Atodiad B: Egwyddorion Llywodraeth Cymru ar gyfer Biliau'r DU
[18] Y Memorandwm, paragraff 77
[19] Y Memorandwm, paragraff 81

22. Ychwanega'r Gweinidog:

> *"Er bod darpariaethau'r Bil hwn yn welliannau cadarnhaol iawn i berchenogion tai yng Nghymru, yn fy marn i, mae anghytundeb clir â Llywodraeth y DU o hyd o ran i ba raddau y mae darpariaethau unigol o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, ac i ba raddau y dylai Gweinidogion Cymru allu arfer pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth sy'n deillio o'r Bil. Rwyf wrthi'n ymgysylltu â Llywodraeth y DU i fynd i'r afael â'r mater hwn, a byddaf yn rhoi'r diweddaraf i'r Senedd ar hynt fy nhrafodaethau maes o law."* [20]

Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol Llywodraeth Cymru (Memorandwm Rhif 2)

23. Ar 30 Ionawr 2024, gosododd y Gweinidog Femorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol gerbron y Senedd (Memorandwm Rhif 2) mewn perthynas â'r Bil, ar ôl i ddiwygiadau gael eu gwneud yn ystod y Cyfnod Pwyllgor yn Nhŷ'r Arglwyddi.[21]

24. Cytunodd y Pwyllgor Busnes y dylai'r Pwyllgor Llywodraeth Leol a Thai a'r Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad gyflwyno adroddiad ar Femorandwm Rhif 2 erbyn 15 Mawrth 2024.[22]

Darpariaethau y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer

25. Ym Memorandwm Rhif 2, mae'r Gweinidog yn nodi fel a ganlyn:

> *"Fel yr esboniais yn yr LCM ar gyfer y Bil fel y cafodd ei gyflwyno, yn fy marn i, mae'r Bil cyfan yn gwneud darpariaeth mewn perthynas â Chymru, at ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Senedd Cymru, sef tai. Yn fy marn i, mae'r gwelliannau i'r Bil hefyd yn cynrychioli darpariaeth o'r fath, ac felly'n sbarduno neu'n cynnal y gofyn am gydsyniad, ac eithrio darpariaethau sy'n ymwneud â gofynion unioni, sy'n ofynion i Loegr yn unig."*[23]

---

[20] Y Memorandwm, paragraff 78
[21] Llywodraeth Cymru, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Memorandwm Rhif 2) ar y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliadau a Rhydd-ddaliadau, 30 Ionawr 2024
[22] Y Pwyllgor Busnes, Amserlen ar gyfer ystyried: Y Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol (Rhif 2) ar y Bil Diwygio Lesddaliadau a Rhydd-ddaliadau, Chwefror 2024
[23] Memorandwm Rhif 2, paragraff 13

26. Mae'r cymalau a ganlyn o'r Bil fel y'i cyflwynwyd, a'r Atodlenni a ganlyn iddo, wedi eu diwygio. Mae rhifau diwygiadau perthnasol y llywodraeth wedi eu rhestru isod ac maent i'w gweld ar wefan Senedd y DU:[24]

- Atodlen 1 (Gov 57 a 58);
- Atodlen 2 (Gov 59 i 71);
- Cymalau 12 a 13 (Gov 29 i 32);
- Cymalau 14 ac 16 (Gov 33, 36 a 39 i 41 gyda diwygiadau canlyniadol 37, 38 42 a 43 i'r cymalau hyn a chymal 18);
- Atodlen 5 (Gov 72);
- Atodlen 6 (Gov 73 a Gov 74);
- Cymal 21 (Gov 44);
- Atodlen 7 (Gov 75 i 120);
- Cymal 23 (Gov 45);
- Mewnosodwyd Gov NC6[25] ar ôl cymal 26 (gyda diwygiad canlyniadol Gov 46);
- Gov NC7 ar ôl cymal 35;
- Mewnosodwyd Gov NC8 ar ôl Gov NC7 (gyda diwygiad canlyniadol Gov 125);
- Mewnosodwyd Gov NC42 ar ôl Gov NC9;
- Atodlen 8 (Gov 48 i 51, Gov 121 i 123 a Gov 126);
- Cymal 39 (Gov 52);
- Cymal 43 (Gov 53);
- Mewnosodwyd Gov NC10 i Gov NC14 ar ôl cymal 55;

[24] Tŷ'r Cyffredin, y Cyfnod Pwyllgor: Dydd Mercher 17 Ionawr 2024 y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliadau a Rhydd-ddaliadau (Papur Diwygio); Tŷ'r Cyffredin, y Cyfnod Pwyllgor: Dydd Mercher 24 Ionawr 2024 y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad (Papur Diwygio)
[25] Mae NC yn cyfeirio at gymal newydd

- Mewnosodwyd Gov NC43 i Gov NC46 ar ôl Gov NC14;
- Enw hir (Gov 28).

27. Mae'r diwygiadau'n cynnwys pwerau dirprwyedig newydd i Weinidogion Cymru (yn NC6) ac i'r Ysgrifennydd Gwladol (Gov 53, 57, 58, 74, NC10, NC12 a NC13). Mae'r Gweinidog yn nodi bod yr holl reoliadau sydd i'w gwneud o dan bwerau o'r fath yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol, ac eithrio rheoliadau sydd i'w gwneud o dan y pwerau dirprwyedig newydd a grëwyd o dan Gov 57, a fyddai'n ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol.[26]

28. O ran Gov 57, mae'r Gweinidog yn nodi fel a ganlyn ym Memorandwm Rhif 2:

> *"Mae'r pwerau yn Gov 57 yn caniatáu i'r Ysgrifennydd Gwladol bennu prosesau'r tribiwnlys sy'n ymwneud â gofyn am dystysgrifau tai cymunedol a'u canslo, gan gynnwys y disgrifiad neu'r amodau y bydd gofyn i ddarparwyr tai cymunedol sydd am gael tystysgrif eu bodloni."*[27]

29. Ym Memorandwm Rhif 2, mae'r Gweinidog yn nodi fel a ganlyn:

> *"[Fel ar adeg cyflwyno'r Bil], mae gwahaniaeth o hyd rhwng fy marn i a barn Llywodraeth y DU ynghylch a oes darpariaethau yn y Bil sy'n gofyn am gydsyniad Senedd Cymru. Mae Lee Rowley AS, Gweinidog Tai y DU, wedi ysgrifennu ataf i nodi, ym marn Llywodraeth y DU, bod angen cydsyniad Senedd Cymru ar gyfer y cymalau a'r atodlenni canlynol:*
>
> *• (…) [NC 8,NC 11, NC12, NC 13, NC14, Gov 57, 58, 74, 88, 91, 98, 98, 103,105]. Bydd hyn ond i'r graddau y mae'r darpariaethau hyn yn berthnasol i weithdrefn y Tribiwnlys Prisio Lesddaliadau, am eu bod, ym marn Llywodraeth y DU, yn ymwneud â'r cyfyngiad cyfraith breifat.*
>
> *• (…) [Gov 29-43, 45-51 NC6, NC 7]. Mae'r darpariaethau hyn fel arfer yn ymwneud â'r gweithdrefnau costau yn y tribiwnlys prisio lesddaliadau (sy'n dribiwnlys datganoledig), rheoliad tâl gwasanaeth, gwahardd comisiynau yswiriant adeiladau, a herio taliadau gweinyddol ar gyfer ystadau rhydd-ddaliadol. Mae Llywodraeth y DU o'r farn nad yw'r darpariaethau hyn yn*

[26] Memorandwm Rhif 2, paragraff 44
[27] Memorandwm Rhif 2, paragraff 44

ymwneud ag unrhyw gyfyngiadau nac ag unrhyw beth a gedwir yn ôl yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006.

• (…) [Gov 55, 56]. Mae'r rhain yn gwella cymal 62, sy'n nodi'r weithdrefn ar gyfer rheoliadau yn y Ddeddf. Mae cymal 62 yn darparu y gall yr Ysgrifennydd Gwladol yn Lloegr a, lle y bo'n gymwys, Gweinidogion Cymru yng Nghymru, wneud darpariaethau canlyniadol, atodol, cysylltiedig, trosiannol neu arbed ar gyfer rheoliadau a nodir yn y Ddeddf.

• (…) [Gov 126]. Ym marn Llywodraeth y DU, ni fydd angen cydsyniad ond i'r graddau y mae'r ddarpariaeth hon yn diwygio Deddf Tai (Cymru) 2014 (sy'n ganlyniadol i Gymal 30(2)), am mai diben yr Atodlen fel arall yw diwygio cyfraith bresennol i gyfeirio at ddarpariaethau newydd a gyflwynir gan y Bil, neu ddiddymu cyfraith.

• (…) [NC 42-46]. Ym marn Llywodraeth y DU nid yw'r gwelliannau hyn yn ymwneud ag unrhyw gyfyngiadau nac ag unrhyw beth a gedwir yn ôl yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006.”[28]

Safbwynt Llywodraeth Cymru

30. Ym Memorandwm Rhif 2, mae'r Gweinidog ategu’r rhesymau a nodwyd yn y Memorandwm dros wneud darpariaethau i Gymru yn y Bil.[29]

31. Mae’r Gweinidog hefyd yn nodi fel a ganlyn:

“Mae fy swyddogion wedi parhau i drafod y gwelliannau i'r Bil â'u cydswyddogion yn Llywodraeth y DU. Rwy'n deall y caiff rhagor o waith ei wneud ynghylch gweithredu ymrwymiad Llywodraeth y DU i wahardd defnyddio lesddaliadau ar gyfer tai newydd, ac o ganlyniad i'r ymgynghoriad diweddar, ar gyfyngu'r rhent tir mewn lesoedd sy'n bod. Bydd fy swyddogion yn parhau i weithio gyda Llywodraeth y DU i sicrhau bod darpariaethau sy'n cael eu datblygu sy'n gymwys i Gymru yn briodol.”[30]

[28] Memorandwm Rhif 2, paragraff 47
[29] Memorandwm Rhif 2, paragraffau 48 i 53
[30] Memorandwm Rhif 2, paragraff 12

32. Ym Memorandwm Rhif 2, mae'r Gweinidog yn nodi bod anghytundeb o hyd ynghylch materion sy'n ymwneud â chymhwysedd a'r pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth (fel yr amlinellir yn y Memorandwm[31]). Mae'r Gweinidog yn rhoi sicrwydd unwaith eto ei fod yn parhau i ymgysylltu â Llywodraeth y DU ar y materion hyn.[32]

2. Ystyriaeth y Pwyllgor

33. Gwnaethom ystyried y Memorandwm a Memorandwm Rhif 2 yn ein cyfarfod ar 19 Chwefror 2024.[33]

34. Gwnaethom gytuno ar ein hadroddiad ar 4 Mawrth 2024.[34]

Ein barn ni

Sylwadau cyffredinol

35. Rydym yn nodi asesiad Llywodraeth Cymru o'r darpariaethau yn y Bil y mae angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer, fel y'u nodir yn y Memorandwm.

36. Nodwn hefyd fod y Memorandwm yn cynnwys cyfeiriad at wahaniaeth barn rhwng Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ynghylch materion sy'n ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol.

37. Cododd y Gweinidog faterion posibl o ran y Bil yn ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol ymlaen llaw (yng nghyd-destun y rhaglen ddiwygio lesddaliadau ehangach)[35] yn ystod ein hystyriaeth o'r Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol ar Fil cysylltiedig, sef y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad (Rhent Tir). Er nad oedd yn ystyriaeth o ran y Bil penodol hwnnw, gwnaethom dynnu sylw at sylwadau'r Gweinidog ar gymhwysedd deddfwriaethol yn ein hadroddiad ar y memorandwm hwnnw.[36]

38. Yn unol ag adran 108A(2)(d) o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* (Deddf 2006), mae darpariaeth y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Senedd os yw'n

[31] Y Memorandwm, paragraff 78
[32] Memorandwm Rhif 2, paragraff 54
[33] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 19 Chwefror 2024
[34] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, 4 Mawrth 2024
[35] Llythyr oddi wrth y Gweinidog Newid Hinsawdd, 16 Tachwedd 2021
[36] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad (Rhent Tir), Rhagfyr 2021, er enghraifft paragraff 21 ac argymhelliad 1. Llythyr oddi wrth y Gweinidog Newid Hinsawdd, 13 Rhagfyr 2021 (ymateb Llywodraeth Cymru i'r adroddiad).

torri unrhyw un o'r cyfyngiadau yn Rhan 1 o Atodlen 7B i Ddeddf 2006. Gall diwygio cyfraith lesddaliad a rhydd-ddaliad dorri'r cyfyngiad cyfraith breifat ym mharagraff 3 o Atodlen 7B, sy'n darparu na chaiff y Senedd addasu'r gyfraith breifat, gan gynnwys cyfraith eiddo.

39. Mae paragraff 3(4) o Atodlen 7B i Ddeddf 2006 yn darparu eithriad i'r cyfyngiad cyfraith breifat pan fo pwrpas i addasiad (ac eithrio addasu'r gyfraith breifat) nad yw'n ymwneud â mater a gedwir yn ôl. I'r graddau y mae darpariaethau'r Bil yn addasu cyfraith eiddo at y diben datganoledig o wella tai, ac nid er mwyn addasu cyfraith eiddo ynddo'i hun, byddai'r darpariaethau hynny o fewn cymhwysedd y Senedd.

40. Ystyriwn fod yna ddadleuon i gefnogi'r ddau safbwynt; hynny yw, bod y Bil y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Senedd oherwydd y cyfyngiad cyfraith breifat neu fod y Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol oherwydd ei fod yn cynnwys yr eithriad i'r cyfyngiad hwnnw.

41. Yn y pen draw, os na all Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU ddatrys anghydfod ynghylch materion cymhwysedd deddfwriaethol, byddai'n rhaid i'r Goruchaf Lys benderfynu a oes gan y Senedd y pŵer i lunio cyfraith benodol ai peidio.

42. Rydym yn cytuno â chasgliad Llywodraeth Cymru ynghylch y risg bosibl o her yn y Goruchaf Lys pe bai Llywodraeth Cymru yn cynnig ei Bil ei hun i ddiwygio'r gyfraith o ran perchnogaeth tai lesddaliadol a rhydd-ddaliadol (ar yr un telerau â'r rhai a nodir yn y Bil). Felly, rydym yn cydnabod y gall unrhyw anghydfod o'r fath mewn cysylltiad â Bil o'r fath a gyflwynwyd i'r Senedd arafu'r broses o weithredu unrhyw newidiadau i'r gyfraith mewn perthynas â Chymru, fel y nodwyd gan Lywodraeth Cymru.

43. Fel y nodwn uchod, effaith y cyfyngiad cyfraith breifat yn Neddf 2006 yw na all y Senedd ond addasu cyfraith eiddo os nad yw diben y gyfraith yn ymwneud â mater a gadwyd yn ôl. Fodd bynnag, at ddibenion cydsyniad o dan Reol Sefydlog 29, yr unig ofyniad yw bod Bil Senedd y DU yn ymwneud ag *unrhyw* bwrpas sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd. Nid yw'r cyfyngiad cyfraith breifat yn atal sefyllfa lle y mae angen cydsyniad ar gymalau penodol o'r Bil o dan Reol Sefydlog 29, oherwydd bod y prawf yn Rheol Sefydlog 29.1 yn ehangach na'r profion cymhwysedd deddfwriaethol o dan Ddeddf 2006.

Casgliad 1. Mae'r Pwyllgor o'r farn bod holl gymalau'r Bil a'r holl Atodlenni iddo yn gwneud darpariaeth at ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y

Senedd, fel y'i disgrifir yn Rheol Sefydlog 29, ac felly bod angen cydsyniad y Senedd ar eu cyfer.

44. Fodd bynnag, mae nifer o sylwadau yr hoffem eu gwneud sy'n gysylltiedig â chasgliad 1, ac rydym wedi gwneud argymhellion o ganlyniad i hyn.

45. Ym Memorandwm, mae'r Gweinidog yn dweud bod y "Bil cyfan yn gwneud darpariaeth mewn perthynas â Chymru, at ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Senedd Cymru." Fodd bynnag, mae'r Gweinidog hefyd yn dweud ei bod gwahaniaeth barn rhyngddi hi â Llywodraeth y DU o ran "y graddau y gallai Senedd Cymru ddeddfu ar gyfer y darpariaethau yn y Bil hwn" ac yn sgil hynny, mae'n cydnabod y byddai risg bosibl o her yn y Goruchaf Lys pe bai Llywodraeth Cymru yn mynd ar drywydd ei deddfwriaeth ei hun. Nid yw'r Memorandwm yn esbonio pam y mae Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU wedi dod i gasgliadau gwahanol ynghylch a yw'r Bil o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd yn unol â Deddf 2006 (yn hytrach na'r cwestiwn a oes angen cydsyniad y Senedd ar gyfer y Bil o dan Reol Sefydlog 29).

Argymhelliad 1. Dylai'r Gweinidog egluro barn Llywodraeth Cymru ac egluro pam y mae Llywodraeth Cymru o'r farn bod y Bil cyfan fel y'i cyflwynwyd yn cynnwys darpariaeth mewn perthynas â Chymru at ddiben sydd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Senedd, ac yn benodol:

- pa ddarpariaethau yn y Bil y mae'r cyfyngiad cyfraith breifat a ddarperir gan baragraff 3(1) o Atodlen 7B i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* yn gymwys iddynt, ond sydd hefyd o fewn cwmpas ys eithriad i'r cyfyngiad hwnnw ym mharagraff 3(4);

- pa ddarpariaethau y mae angen cydsyniad arnynt o ganlyniad i'r prawf a nodir yn Rheol Sefydlog 29.1, ond na ellid eu cyflawni drwy Fil a gyflwynir i'r Senedd oherwydd y byddent y tu allan i gymhwysedd deddfwriaethol y Senedd pan gaiff y profion cymhwysedd yn *Neddf Llywodraeth Cymru 2006* eu cymhwyso.

Argymhelliad 2. Dylai'r Gweinidog ddatgan a yw Llywodraeth Cymru yn bwriadu argymell gwrthod cydsyniad ar gyfer unrhyw ddarpariaethau yn y Bil os na ellir dod i gytundeb â Llywodraeth y DU ar unrhyw fater o ran cymhwysedd deddfwriaethol sy'n destun anghydfod ar hyn o bryd.

46. Byddem wedi disgwyl gweld archwiliad manylach yn y Memorandwm ei hun o'r materion sy'n cael sylw yn argymhellion 1 a 2.

47. Wrth geisio cyfiawnhau'r trywydd o ddefnyddio Bil ar gyfer Cymru a Lloegr, mae'r Gweinidog yn cyfeirio yn y Memorandwm at yr angen am gysondeb "yn enwedig o ystyried bod Cymru a Lloegr yn rhannu rhanbarth poblog iawn ar y ffin". Nid yw'r cyfeiriad at ffin boblog iawn yn gyfiawnhad priodol dros ddefnyddio Bil o'r fath yn ein barn ni, yn enwedig oherwydd ei fod yn ymddangos yn groes i'r egwyddor o ddatganoli.

48. Rydym hefyd yn nodi'r ddadl a nodir gan y Gweinidog mewn perthynas ag egwyddorion y Prif Weinidog ar gyfer argymell rhoi cydsyniad i ddefnyddio darpariaethau ym Miliau'r DU, ond rydym eisoes wedi mynegi ein pryderon ynghylch cymhwyso'r egwyddorion hyn.[37]

Rheol Sefydlog 29.1

49. Fel y nodwyd eisoes, mae'r prawf yn Rheol Sefydlog 29.1 o ran a oes angen cydsyniad y Senedd ar gyfer Bil y DU yn ehangach na'r profion cymhwysedd deddfwriaethol o dan Ddeddf 2006.

50. Mae'n bosibl, felly, fod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn cymhwyso dau brawf gwahanol wrth ystyried a oes angen cydsyniad y Senedd ar gyfer darpariaethau yn y Bil.

51. Rydym yn ymwybodol bod Pwyllgor Busnes y Senedd wedi comisiynu gwaith sy'n berthnasol i weithrediad y broses cydsyniad deddfwriaethol (fel y'i nodir yn Rheol Sefydlog 29).[38]

Argymhelliad 3. Efallai y bydd y Pwyllgor Busnes am adolygu Rheol Sefydlog 29.1 fel rhan o'i waith parhaus o ran y broses cydsyniad deddfwriaethol.

Pwerau dirprwyedig

52. Yn ein hadroddiad ar y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad (Rhent Tir), gwnaethom argymhelliad â'r nod o sicrhau mai Gweinidogion Cymru a fyddai'n arfer yr holl bwerau dirprwyedig i wneud is-ddeddfwriaeth yng Nghymru mewn meysydd datganoledig.[39]

---

[37] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Adroddiad Blynyddol 2021/22, Hydref 2022, paragraffau 51 i 52
[38] Y Pwyllgor Busnes, 28 Medi 2021, cofnodion
[39] Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad, Memorandwm Cydsyniad Deddfwriaethol Llywodraeth Cymru ar y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad (Rhent Tir), Rhagfyr 2021, ar gymhelliad 2

53. Nodwn fod Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU yn anghytuno ynghylch i ba raddau y dylai Gweinidogion Cymru allu gwneud is-ddeddfwriaeth.

Argymhelliad 4. Dylai'r Gweinidog esbonio pa ddarpariaethau (cymalau ac Atodlenni a'r diwygiadau iddynt a nodwyd ym Memorandwm Rhif 2) yn y Bil sy'n destun anghytundebau ynghylch ai'r Ysgrifennydd Gwladol ynteu Weinidogion Cymru a ddylai arfer y pwerau gwneud rheoliadau, a natur yr anghytundebau hynny.

Argymhelliad 5. Dylai'r Gweinidog ddatgan a yw wedi cytuno y caiff yr Ysgrifennydd Gwladol wneud rheoliadau mewn perthynas â meysydd datganoledig yng Nghymru. Os felly, dylai'r Gweinidog nodi'r darpariaethau perthnasol a'r rhesymau dros y penderfyniad ym mhob achos.

54. Yn benodol, o ran gwelliant Gov 57, nodwn y byddai'r Ysgrifennydd Gwladol yn gallu gwneud rheoliadau mewn perthynas â phrosesau penodol yn ymwneud â thribiwnlysoedd. Nid ydym yn glir pam y mae'r pwerau hyn yn cael eu darparu i'r Ysgrifennydd Gwladol, pan mai'r tribiwnlys priodol mewn perthynas â Chymru yw'r Tribiwnlys Prisio Lesddaliadau datganoledig, pwynt a gydnabyddir gan Lywodraeth y DU yn ei Nodiadau Esboniadol i'r Bil.[40]

Argymhelliad 6. Dylai'r Gweinidog esbonio:

- pam y mae pŵer yn cael ei ddarparu, drwy welliant Gov 57 i'r Bil, i'r Ysgrifennydd Gwladol wneud rheoliadau mewn perthynas â phrosesau tribiwnlys sy'n gysylltiedig â'r Tribiwnlys Prisio Lesddaliadau datganoledig;
- y rheswm dros fabwysiadu'r dull gweithredu a geir yn y Bil hwn o ystyried bwriad Llywodraeth Cymru i gyflwyno ei Bil ei hun i ddiwygio Tribiwnlysoedd Cymru.[41]

Ansawdd y Memoranda

55. Mae'r Bil yn arbennig o gymhleth ac, yn unol â hynny, rydym yn cydnabod ei bod yn anodd esbonio ei ddarpariaethau yn y Memoranda.

[40] Y Bil Diwygio Cyfraith Lesddaliad a Rhydd-ddaliad, Nodiadau Esboniadol Tachwedd 2023, Atodiad A – Rhychwant tiriogaethol a chymhwysiad yn y Deyrnas Unedig, paragraff 4
[41] Llywodraeth Cymru, Sicrhau Cyfiawnder i Gymru: adroddiad cynnydd 2024, 22 Chwefror 2024, adran 9

56. Er inni groesawu lefel y manylder a geir yn y Memoranda yn gyffredinol, credwn y byddai'n fuddiol pe bai rhai materion wedi cael eu hesbonio a'u dadansoddi'n fanylach.

57. At hynny, byddai wedi bod yn ddefnyddiol pe bai teitlau cymalau wedi cael eu cynnwys er mwyn helpu o ran deall a symud drwy bynciau'r Memoranda.

58. Rydym yn croesawu cynnwys Atodiad 1 i'r Memorandwm (Pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth) sy'n nodi gofynion Rheol Sefydlog 29.3(iv) yn glir.

59. Er ein bod yn cydnabod bod Memorandwm Rhif 2 yn cynnwys sylwadau mewn perthynas â gofynion Rheol Sefydlog 29.3(iv), byddai wedi bod yn ddefnyddiol cael atodiad tebyg i Atodiad 1 o'r Memorandwm i nodi pa ddiwygiadau a gyflwynodd bwerau gweithredol newydd i'r Ysgrifennydd Gwladol neu Weinidogion Cymru.

Egluro'r ffin o ran cymhwysedd deddfwriaethol

60. Yn y Memorandwm, mewn perthynas â'r ymatebion i ymgynghoriad Llywodraeth Cymru yn 2020 ar daliadau ystadau, mae'r Gweinidog yn gwneud y pwyntiau a ganlyn:

> *"Roedd yr ymatebion yn pwysleisio teimladau cryf y rhai sy'n gorfod talu taliadau o'r fath, ond nad oes ganddynt lawer o ddylanwad ar lefel y taliadau na'r gweithgareddau y maent yn talu amdanynt, ac nad oes ganddynt hawl gyfreithiol i herio'r taliadau ar hyn o bryd. Fy marn i yw y dylai darpariaethau yn y Bil hwn sy'n cyflwyno gofynion am dryloywder wrth weinyddu taliadau o'r fath, ynghyd â hawl i herio pa mor rhesymol ydynt, hefyd [f]ynd i'r afael â mater sy'n peri pryder sylweddol yng Nghymru."*[42]

61. Byddai Cyfnod 1, yn enwedig, o broses ddeddfwriaethol y Senedd ar gyfer Biliau (a gyflwynwyd yn unol â Rheol Sefydlog 26) yn caniatáu i'r ymatebwyr y mae'r Gweinidog yn cyfeirio atynt wneud sylwadau o ran a oes unrhyw ddeddfwriaeth a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru wedi mynd i'r afael â'u pryderon. O ystyried yr ansicrwydd sydd i'w weld o ran materion cymhwysedd deddfwriaethol sy'n ymwneud â'r Bil, byddai'n ddefnyddiol, fel y mae Llywodraeth

[42] Y Memorandwm, paragraff 12

Cymru ei hun wedi'i gydnabod, cael gwybod a yw Llywodraeth Cymru wedi cymryd unrhyw gamau i unioni'r sefyllfa hon.

Argymhelliad 7. Dylai'r Gweinidog nodi a yw Llywodraeth Cymru wedi ymchwilio i ddichonoldeb ceisio gorchymyn o dan adran 109 o *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* er mwyn egluro'r ffin o ran cymhwysedd deddfwriaethol, fel bod y risg o her pe bai'n cyflwyno ei deddfwriaeth ei hun ar ddiwygio cyfraith lesddaliad a rhydd-ddaliad yn cael ei lleihau, os na chaiff ei dileu yn llwyr.