



Ein cyf/Our ref: MA/RE/4055/21

Huw Irranca-Davies AS
Cadeirydd
Y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad
Senedd Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1SN

11 Mawrth 2022

BIL DEDDFAU TRETHI CYMRU etc. (PŴER I ADDASU)

Annwyl Huw

Diolch ichi am eich llythyr diweddar yn dilyn sesiwn dystiolaeth y Pwyllgor Deddfwriaeth, Cyfiawnder a'r Cyfansoddiad ar 14 Chwefror 2022 mewn perthynas â Bil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu) ("y Bil"). Gweler fy ymateb i'ch cwestiynau a nodir isod.

Ymrwymais hefyd yn y sesiwn dystiolaeth i ddarparu gwybodaeth bellach mewn perthynas â bwriad Llywodraeth Cymru i arfer y pŵer yn y Bil er mwyn gwneud darpariaeth sy'n cael effaith ôl-weithredol. Mae Atodiad 1 yn nodi nifer o enghreifftiau o'r mathau o sefyllfaoedd lle y mae llywodraeth y DU wedi cyflwyno newidiadau deddfwriaethol gydag effaith ôl-weithredol. Credaf fod y rhain yn dangos y ffordd y bydd Gweinidogion Cymru yn ceisio arfer y pŵer os bydd y Senedd yn cymeradwyo'r Bil hwn.

1. Deddf Casglu Trethi Dros Dro 1968

Tynnodd eich papur ymgynghori yn 2020 sylw at Ddeddf Casglu Trethi Dros Dro 1968, gan nodi ei bod yn ei gwneud yn bosibl i gynigion ar gyfer newid trethi a pharhau â threthi gael effaith gyfreithiol dros dro ar unwaith wrth aros i'r ddeddfwriaeth sylfaenol angenrheidiol gael y Cydsyniad Brenhinol. Ychwanegodd y papur hefyd nad oes darpariaeth gyfatebol i Ddeddf 1968 yng nghyfraith Cymru. I ba raddau y gwnaethoch ystyried cynnig deddf gyfatebol i Ddeddf 1968 a pham y gwnaethoch ddiystyru hynny?

1. Mae Deddf Casglu Trethi Dros Dro 1968 ('PCTA') yn caniatáu, drwy benderfyniadau, i'r cyfraddau treth gael eu newid a'u gorfodi (fel ailorfodi treth incwm yn flynyddol). Gall hefyd ganiatáu i newidiadau sylweddol i'r rheolau sy'n ymwneud â threthi presennol gael eu gwneud a'u cychwyn o ddyddiad cyn i'r ddeddfwriaeth gael ei chyflwyno a'i chymeradwyo gan Senedd y DU.

2. Rhaid i'r newidiadau y rhoddir effaith dros dro iddynt gan benderfyniad PCTA gael eu cynnwys mewn Bil sydd wedi'i ddarllen gan Dŷ'r Cyffredin am yr eildro o fewn 30 diwrnod i'r penderfyniad neu bydd y penderfyniad yn peidio â chael effaith. Ceir penderfyniadau PCTA gan amlaf yn ystod Cyllidebau blynyddol (neu fel arall) y DU. Er hynny, maent hefyd wedi'u gwneud y tu allan i'r digwyddiadau hynny lle cyhoeddir newid sy'n gofyn am benderfyniad i ddod â'r newidiadau hynny i rym dros dro ac yna Bil 'diben arbennig' (yn hytrach na Bil Cyllid) a gyflwynir i roi effaith barhaol (yn ddarostyngedig i gymeradwyaeth Senedd y DU). Mae enghreifftiau o Filiau diben arbennig o'r fath yn cynnwys yr hyn a ddaeth yn Ddeddf Treth Dir y Dreth Stamp 2015 a Deddf Treth Dir y Dreth Stamp (Rhyddhad Dros Dro) 2020.
3. Mae cysylltiad agos iawn rhwng PCTA a'i benderfyniadau a chylch blynyddol y Bil Cyllid. Er hynny, nid wyf o'r farn bod yr amseriad yn iawn i gyflwyno treth flynyddol neu gylch Bil Cyllid yma yng Nghymru ac mae'n dilyn, felly, nad yw'n briodol cyflwyno mecanwaith ar hyn o bryd a fyddai'n ymgymryd â swyddogaethau tebyg i PCTA.
4. At hynny, hyd yn oed pe bai Bil Cyllid blynyddol a mecanwaith PCTA cysylltiedig yma, rwyf o'r farn y byddai arnom angen o hyd y pŵer a ddarperir ym Mil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu). Mae'r Bil yn galluogi Gweinidogion Cymru i ymateb i ddigwyddiadau allanol, na fyddant o reidrydd yn cyd-daro â chylch Bil Cyllid Llywodraeth Cymru. Er enghraifft, nid yw Cyllideb y DU, lle y gall newidiadau ddigwydd, yn dilyn cylch sefydlog ac weithiau mae'n digwydd fwy nag unwaith mewn blwyddyn (er enghraifft yn dilyn newid llywodraeth adeg etholiad cyffredinol neu yn dilyn datganiad untro gan y Canghellor). Felly, efallai y bydd angen mwy nag un Bil Cyllid arnom bob blwyddyn yn achlysurol er mwyn atgynhyrchu unrhyw newidiadau angenrheidiol i ymateb i newidiadau i Gyllideb y DU.
5. Bydd y Bil hefyd yn galluogi Llywodraeth Cymru i fod yn llawer mwy ymatebol i newidiadau ehangach (megis penderfyniadau llys a gweithgarwch osgoi trethi) nag sy'n wir gyda llywodraeth y DU lle y gwneir newidiadau drwy Fil Cyllid yn unig yn aml, ac nad ydynt yn cael effaith ond o ddyddiad penderfyniad PCTA, neu'r Cydsyniad Brenhinol.
6. Bydd y Bil yn ein galluogi i wneud newidiadau mor agos â phosibl at y dyddiad y dylent fod yn gymwys, ac i'r newidiadau hynny gael eu gwneud mewn cyfraith. Mae hyn yn wahanol i ddull y DU lle mae newidiadau i ymateb i weithgarwch osgoi weithiau'n cael eu gwneud drwy gyhoeddiad gyda deddfwriaeth i'w phasio fel rhan o Ddeddf Cyllid ddilynol, sy'n golygu y gall fod misoedd lawer cyn i'r newidiadau y mae'n rhaid eu cymhwyso ddod yn gyfraith. Neu, fel arall, gellir caniatáu i'r gweithgarwch osgoi barhau tan ddyddiad y Gyllideb a phasio penderfyniad Deddf Casglu Trethi Dros Dro.
7. Nes y bydd yr amser yn iawn i Gymru gael Bil Cyllid blynyddol, nid wyf yn credu bod mecanwaith ar lun Deddf Casglu Trethi Dros Dro yng Nghymru yn briodol – a hyd yn oed pan gyrhaeddir y pwynt hwn, rwyf yn dal o'r farn y bydd angen parhaus am y Bil hwn.

2. Craffu

Mewn perthynas ag amserlenni ar gyfer craffu ar reoliadau a fyddai'n cael eu gwneud o dan y pwerau yn y Bil hwn, gwnaethoch esbonio i'r Pwyllgor Cyllid y bydd Gweinidogion Cymru yn cynnig amserlen ar gyfer y naill weithdrefn neu'r llall cyn y bleidlais sy'n cynnwys yr amser sydd ei angen i ddarparu ar gyfer gwaith craffu addas (gweler y Pwyllgor Cyllid, Cofnod y Trafodion [228], 22 Rhagfyr 2021). Onid yw'r dull gweithredu yma i bob pwrpas, felly, yn un lle mae Llywodraeth Cymru yn penderfynu ar lefel y gwaith craffu y mae'n dymuno bod yn ddarostyngedig iddo, o bosibl wrth wneud newidiadau sylweddol i ddeddfwriaeth a basiwyd yn flaenorol gan y Senedd?

8. Ar gyfer holl reoliadau Cymru, p'un a ydynt yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft neu'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed", Llywodraeth Cymru sy'n cynnig y dyddiad

y mae'r bleidlais yn digwydd yn y Senedd. Byddai hynny'n wir hefyd yn achos y dyddiad arfaethedig ar gyfer y bleidlais ar reoliadau a wneir gan ddefnyddio'r pŵer ym Mil Deddfau Trethi Cymru etc. (Pŵer i Addasu).

9. Ar gyfer rheoliadau a wneir gan ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft, y cyfnod hwnnw yw pa un bynnag yw'r cynharaf o 20 niwrnod Senedd neu adroddiad y pwyllgor perthnasol. Mae'r Rheolau Sefydlog yn caniatáu cyfnod hwy nag 20 niwrnod rhwng y gosod a'r ddadl os yw Gweinidogion Cymru yn teimlo bod hyn yn briodol.
10. Rhaid i reoliadau cadarnhaol "gwnaed" a wneir gan ddefnyddio pwerau o fewn y Bil gael eu cymeradwyo gan y Senedd cyn i 60 diwrnod fynd heibio. Bydd Llywodraeth Cymru yn argymhell dyddiad ar gyfer y bleidlais sy'n adlewyrchu cymhlethdod y ddeddfwriaeth. Gall hynny fod yn agos at y terfyn o 60 diwrnod, neu gall fod yn gyfnod byrrach lle mae angen newid bach iawn i'r ddeddfwriaeth, er enghraifft.
11. Mae yn agored hefyd i'r Pwyllgor Busnes, wrth gwrs, gynnig dyddiadau amgen ar gyfer y dadleuon pan fydd o'r farn bod angen mwy, neu lai, o amser i graffu cyn y bleidlais. Mae'r priod ofynion o 60 ac 20 niwrnod y Senedd yn darparu mecanwaith hyblyg fel y gallwn ni, y Gweinidogion a'r Senedd, ystyried, fesul achos, pa amser sy'n briodol ar gyfer craffu, gan adlewyrchu cymhlethdod y rheoliadau a'r effaith ar drethdalwyr.
12. Nid yw'n fwiad gennyf leihau'r cyfnod craffu, ond yn hytrach pwysleisio fy mod am ddarparu cyfnod hwy nag, o reidrwydd, y cyfnod lleiaf a ganiateir gan y Rheolau Sefydlog, a chynghorir Gweinidogion y dyfodol i ddilyn yr un dull gweithredu.

3. Clo y Senedd

Cyfeiriodd yr Athro Emyr Lewis at benderfyniad Llywodraeth Cymru i roi'r gorau i glo'r Senedd fel dileu amddiffyniad sylweddol yn erbyn camddefnydd posibl o bŵer eang. Beth yw eich ymateb i'r farn honno ac, os ydych yn anghytuno, sut y byddech yn dadlau'n wahanol?

Yn y Cyfarfod Llawn ar 14 Rhagfyr, gwnaethoch gyfeirio at y cysyniad bod clo'r Senedd o bosibl yn gosod "cynsail di-fudd" ar gyfer pwerau a wneir yn gadarnhaol yn y dyfodol. Gellir dweud bod y gwrthwyneb yn wir, a bod y Bil hwn yn gosod cynsail di-fudd i Weinidogion Cymru gynnig cymryd pwerau gwneud rheoliadau mewn meysydd a ddylai barhau i fod yn gyfrifoldeb i'r Senedd. Beth yw eich ymateb i ddadl o'r fath?

13. Nid wyf yn cytuno bod y penderfyniad i roi'r gorau i glo'r Senedd yn gyfystyr â dileu mesurau diogelu sylweddol yn erbyn y posibilrwydd o gamddefnyddio'r pŵer a ddarperir yn y Bil. Yn hytrach, mae cwmpas y Bil wedi lleihau'n sylweddol o'r hyn a gynigiwyd i ddechrau yn yr ymgynghoriad polisi ac felly, yn fy marn i, mae'r cyfiawnhad dros glo'r Senedd, yn unol â hynny, wedi lleihau. Mae Deddfau Treth Cymru eisoes yn cynnwys nifer sylweddol o bwerau i wneud rheoliadau (yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft i raddau helaeth) sy'n dangos bod y Senedd, wrth graffu ar y Deddfau hynny a'u pasio, wedi cydnabod mor bwysig ydyw i Weinidogion Cymru gael pwerau i wneud newidiadau o'r fath. Er hynny, rwyf yn cydnabod bod mwy o ofal o ran darparu pŵer a allai fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" mewn amgylchiadau brys.
14. Rwyf wedi ymateb i bryderon a godwyd gan ymgynghoreion ar natur eang ac agored y cynigion gwreiddiol ar gyfer y pŵer, lle y gellid gwneud unrhyw newidiadau a oedd yn hwylus ym marn Gweinidogion Cymru er budd y cyhoedd. Mae'r Bil wedi'i ddrafftio'n benodol i gyfyngu ar yr amgylchiadau lle y gellir defnyddio'r pŵer. Mae cyflwyno'r pedwar prawf diben yn cyfyngu'n sylweddol ar y defnydd o'r pŵer, na ellir ond ei ddefnyddio i ymateb i'r digwyddiadau allanol penodedig ac – ar gyfer y weithdrefn gadarnhaol ddrafft - dim ond pan fydd Gweinidogion Cymru o'r farn ei bod yn

angenrheidiol neu'n briodol mewn perthynas â'r pedwar prawf diben. Cyfyngir ymhellach ar y weithdrefn gadarnhaol ac ni ellir ei ddefnyddio ond pan fernir bod hynny'n angenrheidiol ac mewn achosion brys. Felly, rwyf yn credu bod mesurau diogelu cadarn a chymesur ar waith.

15. Byddwn yn dadlau bod y Senedd eisoes wedi gosod cynsail mewn perthynas â'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" drwy roi pwerau i Weinidogion Cymru wneud newidiadau i'r cyfraddau (a lle y bo'n briodol) y bandiau sy'n gymwys i'r trethi datganoledig drwy reoliadau'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed", heb yr angen am glo y Senedd. Mae'r cynsail ar gyfer newidiadau a allai effeithio ar bob talwr trethi ar unwaith, a arferir gan reoliadau'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed", eisoes wedi'i ddarparu gan y Senedd. Mae arfer y pŵer hwnnw hefyd yn cynnwys amddiffyniadau tebyg i dalwyr trethi i'r rhai a ddarperir gan adran 5 o'r Bil.
16. Dylai'r Pwyllgor hefyd nodi na fyddai'r bleidlais i ddatglo'r pŵer yn rhoi cyfle ychwanegol i'r Senedd graffu ar y rheoliadau bryd hynny. At hynny, dylai'r Pwyllgor nodi bod materion ymarferol hefyd o ran sut y byddai clo'r Senedd yn gweithredu. Er enghraifft, efallai y bydd angen galw'r Senedd yn ôl yn ystod y toriad i ddatglo'r pŵer. Os na fyddai hyn yn bosibl, byddai oedi anochel o ran cyflwyno'r ddeddfwriaeth, gan drechu diben y Bil i wneud newidiadau cyflym i'r gyfraith. Yn ogystal, gallai datgelu'r bleidlais ar gyfer 'rhyddhau' y clo, a gallai unrhyw wybodaeth a ddarperir i'r Aelodau cyn i'r rheoliadau gael eu gwneud, greu cyfle i achub y blaen - hynny yw, gall talwyr trethi ohirio neu gyflwyno amseriad trafodiad eiddo, neu gamau eraill ar gyfer trethi datganoledig eraill, er mwyn elwa ar newidiadau treth a gyhoeddwyd ymlaen llaw.

4. Defnydd eang o bwerau i wneud rheoliadau

Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Cyllid, tynnodd Syr Paul Silk sylw at y canlynol:

- dau adroddiad diweddar gan bwyllgorau Tŷ'r Arglwyddi (*Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive a Government by Diktat: A call to return power to Parliament*) yn mynegi pryderon ynghylch priodoldeb defnyddio is-ddeddfwriaeth ar gyfer gweithredu polisi sylweddol;
- adolygiad Cymdeithas Hansard o Ddeddfwriaeth Ddirprwyedig a'i phryderon cyffredinol am y cydbwysedd rhwng yr hyn a ddylai fod mewn deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth, y defnydd posibl o is-ddeddfwriaeth mewn ffyrdd annisgwyl nad yw'r deddfwrfra wedi'i ddeall wrth roi'r pwerau galluogi, annymunoldeb pwerau Harri'r Wythfed, gwaith craffu cymharol gyfyngedig ar is-ddeddfwriaeth o'i gymharu â deddfwriaeth sylfaenol ac anallu'r deddfwrfra i ddiwygio is-ddeddfwriaeth.

I ba raddau y mae'r Gweinidog wedi ystyried safbwyntiau a fynegwyd yn yr adroddiadau hyn, a phryderon Cymdeithas Hansard, a pha fyfyrddodau sydd gennych amynt yng nghyd-destun y cynigion yn y Bil hwn?

17. Rwyf yn cydnabod ei bod yn gwbl briodol y bydd cynnwys pŵer i wneud rheoliadau i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol yn codi cwestiynau ymhlith yr Aelodau a rhanddeiliaid ehangach. Mewn amgylchiadau lle y gwneir cyfraith o ganlyniad i ddatblygiad polisi sy'n ffrwyth ystyriaeth, a lle nad oes ei hangen ar frys neu mewn ymateb i ddigwyddiadau allanol, cytunaf ei bod yn iawn i'r Senedd benderfynu pwy sy'n cael ei drethu, yn unol â'r egwyddorion cyfansoddiadol a nodir yn Neddf Llywodraeth Cymru 2006. Dyna'r weithdrefn a ddilynwyd wrth ddod â Deddfau Treth Cymru i rym.
18. Er hynny, ni fwriedir i'r pŵer yn y Bil ymdrin ag amgylchiadau arferol gwneud cyfraith. Bwriedir iddo roi amddiffyniad amserol i drethdalwyr Cymru a chyllideb Llywodraeth Cymru, drwy ganiatáu i Weinidogion Cymru wneud diwygiadau i ddeddfwriaeth y Senedd at ddibenion penodol ac mewn amgylchiadau penodol, yn ddarostyngedig i waith craffu'r Senedd drwy gydol y broses. Mae'n bwysig cofio y bydd angen i'r Senedd gymeradwyo unrhyw gyfraith trethi a wneir gan Weinidogion Cymru. Er y bydd y gyfraith yn cael ei gwneud gan Weinidogion Cymru am resymau anghenraid, priodoldeb a/neu

frys, bydd gan y Senedd y sancsiwn terfynol dros y rheoliadau hynny a diogelir y trethdalwyr os na fydd y rheoliadau'n cael eu cymeradwyo gan y Senedd.

19. Credaf fod yr angen am y ddeddfwriaeth hon a'r perygl presennol i refeniw trethi datganoledig Cymru yn cael ei gydnabod. At hynny, mae'r egwyddor hon hefyd wedi'i derbyn gan randdeiliaid allweddol.
20. Mae sawl mesur ar waith sy'n anelu at wella graddau'r craffu, a fydd, gobeithio, yn helpu i leddfu pryderon y Senedd. Rhaid i'r rheoliadau gael eu gwneud naill ai drwy ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol ddrafft neu weithdrefn gadarnhaol "gwnaed", gan sicrhau y bydd y Senedd yn pleidleisio ar yr holl reoliadau – nid oes unrhyw allu i wneud rheoliadau gan ddefnyddio'r pŵer hwn sy'n ddarostyngedig i'r broses gweithdrefn negyddol. Fel y nodir yng nghwestiwn 2, nod y Bil hefyd yw darparu amser priodol ar gyfer craffu'n fanwl ar y rheoliadau sy'n adlewyrchu cymhlethdod y rheoliadau a'r effaith ar drethdalwyr.
21. Yn allweddol, mae'r pŵer hefyd wedi'i gyfyngu gan gynnwys pedwar prawf diben i sicrhau mai dim ond o dan yr amgylchiadau penodedig hynny y gellir ei ddefnyddio i ymateb i ddigwyddiadau a gweithgarwch allanol a dim ond pan fernir ei bod yn "angenrheidiol" neu'n "briodol".
22. Hefyd, yn wahanol i ddeddfwriaeth sylfaenol, mae'n bosibl herio dilysrwydd is-ddeddfwriaeth drwy adolygiad barnwrol, gan ddarparu mesur diogelwch ychwanegol y tu allan i gwmpas y Bil.

5. Pwerau gwneud rheoliadau – gweithdrefn

Mae Syr Paul Silk wedi dweud bod y weithdrefn gymeradwyo gwneud cadarnhaol yn anarferol iawn yn hanesyddol. Wrth ddatblygu'r Bil, a wnaeth y Gweinidog ystyried a allai neu a ddylai rheoliadau sy'n dibynnu ar unrhyw un o'r pedwar diben a nodir yn y Bil gael eu heithrio o'r weithdrefn gymeradwyo gwneud cadarnhaol, yn enwedig mewn amgylchiadau lle y mae rheoliadau o'r fath yn cael effaith ôl-weithredol? Os na wnaeth hynny, pam felly?

23. Nid wyf o'r farn y dylid eithrio unrhyw un o'r pedwar prawf diben o'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" neu y dylid eu hatal rhag cael effaith ôl-weithredol. Mae'r profion diben wedi'u datblygu'n benodol i gasglu senarios lle y gallai fod angen i Weinidogion Cymru ymateb i amgylchiadau allanol ac yn gyflym.
24. Gan gymryd pob un o'r profion diben i ystyriaeth:
25. Mewn ymateb i newidiadau i drethi 'rhagflaenol' y DU (hynny yw, treth dir y dreth stamp neu dreth dirlenwi) sy'n effeithio ar y swm a delir i Gronfa Gyfunol Cymru neu a allai effeithio arno – mae'n amlwg bod angen inni allu ymateb yn gyflym i newidiadau o'r fath ac felly bydd y broses gadarnhaol "gwnaed", mewn rhai amgylchiadau, yn briodol.
26. Yn yr un modd, yn achos diogelu rhag gweithgarwch osgoi mewn perthynas â'r dreth gwarediadau tirlenwi a'r dreth trafodiadau tir, mae'r gallu i ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" yn golygu y gellir gwneud y newid ar unwaith. Mae hyn yn cynnwys achosion lle bydd mwy o eglurder yn y ddeddfwriaeth yn dileu unrhyw amheuaeth am sut y bwriedir cymhwyso'r darpariaethau deddfwriaethol, ac o bosibl bydd o fudd i drethdalwyr drwy atal hyrwyddo cyfleoedd osgoi nad ydynt yn bodoli mewn gwirionedd. Cymerwyd camau o'r fath gan Lywodraeth y DU i ddiogelu cyfundrefnau treth a threthdalwyr yn y gorffennol a hoffwn allu cymryd camau tebyg.

27. O ran peidio â chydymffurfio ag unrhyw rwymedigaethau rhyngwladol, mae'n iawn ein bod yn barod i newidiadau gael eu gwneud - a phe bai diffyg cydymffurfio o'r fath yn cael ei nodi, yna efallai y bydd Gweinidogion Cymru yn teimlo bod angen cyflwyno newid yn gyflym gan ddefnyddio'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed" a hynny yn ôl-weithredol. Gallai methu â chydymffurfio beri risg i enw da Llywodraeth Cymru ac adlewyrchu'n wael ar Gymru yn fwy cyffredinol, gan effeithio ar fewnffuddsoddi posibl. Gallai methu â chydymffurfio hefyd orfodi rhai trethdalwyr i ffeilio eu ffurflenni trethi mewn modd sy'n groes i'r rhwymedigaethau rhyngwladol, gan olygu bod angen diwygiadau yn ddiweddarach pan adlewyrchir cydymffurfiad â'r rhwymedigaeth ryngwladol yn ein cyfraith (a bwrw bod y newid yn cael ei wneud gydag effaith ôl-weithredol).
28. Yn yr un modd, pan fo penderfyniad llys neu dribiwnlys yn nodi mater a allai elwa o newid deddfwriaethol ym marn Gweinidogion Cymru, neu pan fo penderfyniad o'r fath yn tynnu sylw at faes yn y gyfraith bresennol a allai elwa o gael ei egluro'n well, yna gallai fod angen i Weinidogion Cymru gyflwyno newid o'r fath ar frys.
29. Mae'r Bil hwn yn ceisio dod o hyd i'r ateb deddfwriaethol priodol ar gyfer y sefyllfa bresennol ar ein taith ddatganoli. Mae'r berthynas rhwng y refeniw sydd ar gael i Lywodraeth Cymru o'n trethi datganoledig ac effaith newidiadau Llywodraeth y DU i'r trethi rhagflaenol ar ein cyllideb yn berthnasol iawn yn hyn o beth. Dim ond yn ddiweddar y mae'r berthynas honno wedi codi. Mae'n werth cofio mai newid cyfansoddiadol cymharol ddiweddar yw datganoli ei hun, gyda'n trethi datganoledig yn dechrau gweithredu bedair blynedd yn ôl yn unig (ac yn yr Alban saith mlynedd yn ôl yn unig).

6. Pwerau gwneud rheoliadau – newid y gyfraith bresennol

Mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid, gwnaethoch gyfeirio at adran 109 o Ddeddf Cyllid 2003, sy'n rhoi pwerau i Drysorlys EM wneud newidiadau ar unwaith, ond dros dro, i dreth dir y dreth stamp. Fodd bynnag, fel y gwnaethoch esbonio hefyd, mae'r pwerau hynny'n destun darpariaeth fachlud sy'n cyfyngu ar eu heffaith am hyd at 18 mis. A wnaethoch ystyried cynnwys darpariaethau machlud tebyg yn gymwys i reoliadau a wnaed o dan y pŵer a gynigir yn adran 1 o'r Bil hwn? Os felly, pam y diystyrwyd y dull gweithredu hwn?

30. Nid wyf yn argyhoeddedig y byddai darpariaeth machlud ddeddfwriaethol yn gweithio'n ymarferol yng nghyd-destun deddfwriaethol Cymru. Er enghraifft, pe bai cymal machlud sy'n dod i ben ar ôl pum mlynedd yn cael ei roi o fewn y Bil hwn, yna ar ôl y pwynt hwnnw byddai unrhyw reoliadau a wneir gan ddefnyddio'r pŵer galluogi o fewn y Bil yn diflannu. Gallai cymalau machlud o'r fath mewn perthynas â setiau unigol o reoliadau greu ansicrwydd wrth i'r dyddiad hwnnw nesáu o ran a fyddai'r ddeddfwriaeth yn parhau mewn grym ai peidio.
31. Mae posibilrwydd hefyd y gallai dileu'r newidiadau a gyflwynir gan y rheoliadau arwain (oherwydd newidiadau pellach) at yr angen am newidiadau canlyniadol eraill fel bod y ddeddfwriaeth yn parhau i weithredu mewn modd cydlynol.
32. Mae'r cynnig o ran cymal machlud yn deillio o'r rheolau yn adran 109 o Ddeddf Cyllid 2003 sy'n galluogi newidiadau i gael eu gwneud i'r rhan fwyaf o ddeddfwriaeth treth dir y dreth stamp (SDLT) lle mae Gweinidogion y Trysorlys o'r farn ei bod yn hwylus er budd y cyhoedd. Mae'r darpariaethau machlud yn y rheoliadau yn cael eu sbarduno 18 mis ar ôl i'r rheoliadau gael eu gwneud neu unrhyw gyfnod byrrach a bennir yn y rheoliadau. Diben y darpariaethau machlud yw rhoi cyfle i Weinidogion y Trysorlys ymgorffori'r newidiadau a wneir gan y rheoliadau hynny mewn Bil Cyllid

dilynol. Yn gyffredinol, mae gan lywodraeth y DU Fil Cyllid bob blwyddyn sy'n galluogi hyn i gael ei gyflawni.

33. Nid oes gennym Fil Cyllid blynyddol yng Nghymru ar hyn o bryd ac felly nid oes gennym unrhyw gyfrwng deddfwriaethol gwarantedig i 'gwblhau' darpariaethau machlud o'r fath a chaniatáu iddynt barhau fel y gyfraith. Dyna pam nad wyf yn teimlo bod cymalau o'r fath yn briodol ar hyn o bryd.
34. At hynny, mae pryder bod darpariaethau machlud yn creu ansicrwydd i drethdalwyr a'u cynghorwyr ynghylch a fydd y ddeddfwriaeth sy'n ddarostyngedig i'r darpariaethau machlud yn cael parhau ar ôl i'r dyddiad machlud fynd heibio, neu a fydd yn syrthio. Trafodwyd hyn yn fy ail ymddangosiad yn y Pwyllgor Cyllid¹.
35. Derbynnir y gellir newid pob deddfwriaeth drwy basio deddfwriaeth bellach ac, o fewn rheswm, gall hyn ddigwydd ar unrhyw adeg. Er hynny, byddwn yn dadlau bod darpariaeth machlud yn creu mwy o ansicrwydd oherwydd y gofyniad i ddeddfu i *gynnal* effaith bresennol y ddeddfwriaeth honno, ac i osgoi canlyniadau deddfwriaethol diangen. Ar y llaw arall, ni fyddai peidio â chymryd unrhyw gamau mewn perthynas â deddfwriaeth heb unrhyw ddarpariaethau machlud yn cael unrhyw effaith debyg.

7. Pwerau gwneud rheoliadau

A ydych o'r farn y gellid defnyddio'r pwerau yn y Bil hwn i newid pwerau gwneud rheoliadau presennol neu/a gweithdrefnau cymeradwyo cysylltiedig y Senedd yn Deddfau Trethi Cymru, hyd yn oed os nad dyna'r bwriad polisi y tu ôl i'r Bil? Os nad ydych, a wna'r Gweinidog ystyried diwygio'r Bil i wneud hyn yn glir?

36. Rwyf yn cytuno, mewn egwyddor, y gallai'r pŵer yn y Bil gael ei ddefnyddio i newid pwerau presennol i wneud rheoliadau a/neu weithdrefnau cymeradwyo cysylltiedig y Senedd. Er hynny, rwyf o'r farn bod hyn yn bur annhebygol.

Ni allaf rag-weld sefyllfa lle y byddai'r pŵer a ddarperir gan y Bil yn cael ei ddefnyddio i newid unrhyw un o'r pwerau presennol i wneud rheoliadau neu/a gweithdrefnau cymeradwyo'r Senedd. O gofio bod rhaid bodloni un o'r pedwar prafw diben i sbarduno'r defnydd o'r pŵer, a bod rhaid i'r defnydd o'r pŵer hwnnw fod yn "angenrheidiol neu'n briodol" mae'n anodd gweld sut y byddai'r sefyllfa hon yn codi, yn enwedig mewn perthynas â'r tri phrawf diben cyntaf.

37. O ran y pedwerydd prafw diben, credaf y *gallai* fod yn bosibl i benderfyniad llys sy'n ymwneud â'r pwerau gwneud rheoliadau neu/a gweithdrefnau sy'n gysylltiedig â chymeradwyo rheoliadau effeithio ar ein deddfwriaeth o ganlyniad i 'benderfyniad annisgwyl'. Felly, byddai'n fanteisiol i'r pŵer yn y Bil allu cael ei ddefnyddio o dan yr amgylchiadau hyn, p'un a wneir y penderfyniad llys hwnnw mewn perthynas â Deddfau Trethi Cymru, trethi llywodraethau eraill y DU neu bwerau gwneud rheoliadau eraill neu weithdrefnau cymeradwyo i'r graddau y gellir eu cymhwyso i Ddeddfau Trethi Cymru. Unwaith eto, er hynny, o dan yr amgylchiadau hyn, byddai angen i unrhyw newid basio'r prafw angenrheidiol neu briodol o hyd cyn y gellid gwneud rheoliadau.

38. Mae Atodiad 1 yn rhoi manylion enghreifftiau o'r defnydd o ddeddfwriaeth ôl-weithredol mewn perthynas â threthi llywodraeth y DU. Rwyf yn credu bod enghraifft

¹ [Y Pwyllgor Cyllid 16/02/2022 - Senedd Cymru \(senedd.cymru\)](#), paragraffau 163-176.

3 yn berthnasol wrth ystyried yr effaith eang ac annisgwyl ar adegau y gall penderfyniadau llys ei chael ar weithredu trethi. Os byddai penderfyniad yn effeithio ar ddilysrwydd yr holl reoliadau neu rai rheoliadau a wneir, yna yn niffyg y gallu i ymateb yn gyflym, gallai hyn arwain at oblygiadau sylweddol. Er enghraifft, gallai llawer o drethdalwyr (yn enwedig y rhai sy'n cael eu cynghori'n dda) gyflwyno hawliadau y dylai treth a dalwyd ganddynt, a gafodd ei thalu'n gywir, yn eu barn nhw, gael ei had-dalu gan na chafodd y pŵer perthnasol ei arfer yn briodol, neu am fod gweithdrefnau cymeradwyo'r Senedd yn ddiffygiol mewn rhyw ffordd. Gall hyn ymddangos yn dra annhebygol, ond, fel y dengys enghraifft 3, gall penderfyniadau annisgwyl o'r fath ddigwydd a heb weithredu cyflym ac ôl-weithredol gallai effeithiau sylweddol godi. Rwyf o'r farn o hyd, felly, fod y darpariaethau yn y Bil yn parhau'n briodol yn hyn o beth ac y gallai fod angen eu defnyddio o dan amgylchiadau eithriadol, i wneud newidiadau i'r gweithdrefnau gwneud rheoliadau.

8. Deddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016

Fel y'i drafftwyd, byddai'r pŵer a gynigir yn adran 1 o'r Bil yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau yn addasu darpariaethau yn Neddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 ac eithrio Rhan 2. Byddai'r Pwyllgor yn ddiolchgar pe gallai'r Gweinidog esbonio'r amgylchiadau penodol lle y rhagwelir y bydd angen i reoliadau a wneir o dan adran 1 addasu pob un o Rannau 1 a 3 – 10 o'r Ddeddf honno.

39. Nid yw'n ymarferol ar hyn o bryd rhag-weld pob amgylchiad posibl yn y dyfodol a allai arwain at ddiwygiad i Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 (TCMA)², ond rwyf wedi bod yn ofalus i eithrio unrhyw ddiwygiad posibl i weithrediad Awdurdod Cyllid Cymru yn Rhan 2, gan fod hynny'n rhywbeth y dylid ei gadw, yn gwbl briodol, i ddeddfwriaeth sylfaenol. Mae Rhan 2 o TCMA yn nodi sefydlu, aelodaeth a gweithrediad Awdurdod Cyllid Cymru.

40. Mae'r Nodiadau Esboniadol³ i'r Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi yn nodi diben pob Rhan o'r Ddeddf ac rwyf yn amgáu dolen i'r ddogfen honno er hwylustod i'r Pwyllgor. Pe bai amgylchiadau penodol yn codi, dylwn ailadrodd yma na fyddai newid deddfwriaethol yn bosibl ond pe bai un o'r pedwar prawf diben yn cael ei sbarduno.

9. Pŵer i osod trethi ôl-weithredol drwy is-ddeddfwriaeth

A yw'r Gweinidog yn ymwybodol o enghreifftiau eraill yng nghyfraith Cymru neu yng nghyfraith ehangach y DU lle y mae gan lywodraeth y pŵer i osod trethi ôl-weithredol drwy is-ddeddfwriaeth?

41. Er nad oes enghreifftiau tebyg o ddeddfwriaeth o'r fath yn y DU, mae rhesymau pam y mae deddfwriaeth o'r fath yn iawn i Gymru mewn rhai amgylchiadau ac rwyf yn dadlau bod yr amgylchiadau hynny'n cael eu hadlewyrchu'n briodol yn y pedwar prawf diben cyfyngol a nodir yn y Bil. Dylid cofio hefyd ein bod yn delio yma â deddfwriaeth treth y mae ei phrif effaith yn ymwneud ag arian a delir neu sy'n daladwy i'r awdurdod trethi, yn hytrach nag, er enghraifft, gyfyngiadau angenrheidiol ar weithgareddau a symudiadau pobl fel yn achos rheoliadau Covid.

42. Pan fo'r Gweinidogion yn arfer y pŵer yn y Bil hwn gan ddefnyddio rheoliadau'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed", hyd yn oed pan fo'r rheoliadau hynny'n gwneud newidiadau a fydd yn cael effaith ôl-weithredol, mae Adran 5 o'r Bil yn rhoi amddiffyniad i drethdalwr adennill treth ychwanegol a delir o ganlyniad i'r rheoliadau. Mae hyn yn wahanol i reoliadau eraill y weithdrefn gadarnhaol "gwnaed", yn enwedig

² Mae Deddf Casglu a Rheoli Trethi 2016 ar gael yn <http://www.legislation.gov.uk/anaw/2016/6/contents/enacted>

³ Mae Nodiadau Esboniadol Deddf Casglu a Rheoli Trethi 2016 ar gael yn: <https://www.legislation.gov.uk/anaw/2016/6/notes/contents>

y rheoliadau Covid diweddar, gan y gall effaith y rheoliadau sy'n methu â chael cymeradwyaeth y Senedd gael ei throï yn ôl – gellir adennill y dreth sy'n golygu mai Gweinidogion Cymru ac nid ein dinasyddion a'n busnesau ni sy'n gyfrifol am y risg mewn perthynas â rheoliadau'r weithdrefn gadarnhaol "gwnaed".

10. Pŵer ôl-weithredol i wneud rheoliadau

Dywedodd Syr Paul Silk, o ran pwerau ôl-weithredol i wneud rheoliadau, efallai y bydd gofyn i'r Senedd, yn y Bil hwn, gytuno i symud i ffwrdd ymhellach o'r arferion seneddol gorau. Beth yw barn y Gweinidog am hyn?

43. Gallaf ddeall sylw Syr Paul ac mae gennyf rywfaint o gydymdeimlad ag ef. Er hynny, rwyf hefyd o'r farn bod y Bil wedi'i ddrafftio mewn ffordd a fydd yn cyflawni nod Llywodraeth Cymru o ddarparu'r offeryn angenrheidiol i'w alluogi i fynd i'r afael â phedwar digwyddiad allanol penodol a allai effeithio ar weithrediad neu refeniw'r trethi datganoledig. Mae Llywodraeth Cymru yn ceisio darparu'r offeryn cywir, gyda'r mesurau diogelu cywir, ar gyfer y cam yr ydym wedi'i gyrraedd ar ein taith ddatganoli. Y digwyddiad allanol sy'n codi'r pryder mwyaf yw cyflwyno newid sylweddol i dreth ragflaenol a fydd yn gofyn am ymateb gan Lywodraeth Cymru. Fel yr wyf wedi dweud, mae angen i Lywodraeth Cymru, yn wahanol i lywodraeth y DU, fynd i'r afael â newidiadau a wnaed gan y llywodraeth honno i'w threthi a all effeithio ar gyllideb Cymru.
44. Er nad yw pwerau ôl-weithredol i wneud rheoliadau yn beth arferol, maent wedi cael eu defnyddio sawl gwaith o fewn deddfwriaeth llywodraeth y DU. Mae adran 10(2) o Ddeddf Hawliau Dynol 1998 yn caniatáu i un o Weinidogion y Goron ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol drwy is-ddeddfwriaeth i sicrhau bod y ddeddfwriaeth sylfaenol honno'n gydnaws â hawl y Confensiwn mewn sefyllfaoedd lle mae llys wedi penderfynu bod y ddeddfwriaeth sylfaenol yn anghydnaws.
45. Enghraifft o is-ddeddfwriaeth a wnaed gan ddefnyddio'r pŵer hwn yw Gorchymyn Deddf Lloches a Mewnfudo (Trin Hawlwyr, etc.) 2004 (Adferol) 2011⁴. Diwygiodd y Gorchymyn hwnnw Ddeddf 2004 yn ôl-weithredol o ganlyniad i benderfyniad llys a gydnabu y dylai mewnfudwyr gael statws cyfartal waeth beth fo'u statws priodasol. Ymhellach, mae rheoliadau wedi'u gwneud yng Nghymru, Lloegr a'r Alban gan ddefnyddio darpariaeth ôl-weithredol o fewn adran 34(3) o Ddeddf Gwasanaethau Tân ac Achub 2004⁵. Mae'r ddarpariaeth hon yn caniatáu i ddeddfwriaeth gael ei gwneud yn ôl-weithredol ac nid i gael ei ôl-ddyddio yn unig i ddyddiad y cyhoeddiad.

11. Adran 1: Cyffredinol

A all y Gweinidog roi enghreifftiau penodol o sefyllfaoedd lle y byddai'r pwerau (o dan adran 1) wedi bod o fudd i drethdalwyr Cymru ers i'r trethi datganoledig ddod i rym yn 2018?

46. Ni chafwyd unrhyw ddigwyddiadau allanol penodol sydd wedi codi eto y byddai'r pŵer yn y Bil wedi cael ei ddefnyddio i fynd i'r afael â hwy. Mae'r pŵer a ddarperir gan y Bil yn cael ei geisio ar hyn o bryd i ddarparu'r offeryn angenrheidiol i fynd i'r afael â digwyddiadau allanol a ragwelir yn y dyfodol.

12. 'Angenrheidiol neu briodol'

⁴ O.S. 2011/1158

⁵ Gweler: [Fire and Rescue Services Act 2004 \(legislation.gov.uk\)](https://www.legislation.gov.uk)

Mae adran 1 o'r Bil, fel y'i cyflwynwyd, yn gwneud darpariaeth i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau ar gyfer unrhyw un o'r pedwar diben a nodwyd os ydynt yn ystyried bod addasu deddfwriaeth treth ddatganoledig yn "angenrheidiol neu'n briodol". Pa gyfyngiad (os o gwbl) ydych yn credu y mae'r geiriau hyn yn ei osod ar y defnydd o'r pŵer? Os bydd Gweinidogion Cymru yn penderfynu arfer pŵer i wneud rheoliadau, oni fyddai'r amod bod y Gweinidog yn ystyried bod y rheoliadau yn "briodol" yn cael ei fodloni'n awtomatig?

47. Yn fy marn i mae'r geiriad a ddefnyddir yn Adran 1 yn gosod cyfyngiadau digonol ar ddefnyddio'r pŵer, tra'n caniatáu rhywfaint o hyblygrwydd hefyd. Mae adran 1(1) yn datgan bod yn rhaid i Weinidogion Cymru ystyried bod y rheoliadau yn "angenrheidiol neu'n briodol" cyn y gellir eu cymeradwyo. Yn fy marn i mae'r "angenrheidiol" yn gosod bar uchel, gyda'r llysoedd yn rhoi ystyr iddo gan gynnwys mesur o orfodaeth. Mae cyfraith achosion wedi dyfarni fel a ganlyn "something is necessary not if it is useful, reasonable or desirable but only if there is a pressing need for it".
48. Bydd hyn yn cwmpasu senario lle mae Gweinidogion Cymru o'r farn bod angen arfer y pŵer i wneud rheoliadau (bar uchel) neu pan fyddant o'r farn ei bod yn briodol gwneud hynny (pan fo'n addas neu'n briodol o dan yr amgylchiadau unigol).
49. Ni fyddwn yn dweud bod y "prawf angenrheidiol" bob amser yn cael ei fodloni wrth ystyried pa reoliadau i'w gwneud, gan fod adran 1(1) yn datgan bod rhaid i'r rheoliadau fod yn angenrheidiol neu'n briodol, gan roi profion amgen i Weinidogion Cymru ddewis o'u plith yn dibynnu ar yr amgylchiadau.
50. Efallai y byddai adegau y byddai gwneud newid yn briodol, megis os byddai newid yn ddymunol ar ôl gwneud set gyntaf o reoliadau, er enghraifft, i gael gwared ar ddsbarth o drethdalwyr sydd wedi'u cynnwys yn anfwriadol o fewn y newidiadau neu pan fo'r craffu'n dangos bod angen newidiadau. Efallai na fydd newidiadau o'r fath yn "angenrheidiol" ond byddant, os bydd Gweinidogion Cymru am eu gwneud, yn "briodol". Enghraifft arall fyddai os byddai Gweinidogion Cymru am wneud newid i ddarparu gostyngiad mewn treth yn dilyn newidiadau i SDLT – unwaith eto, efallai na fydd newid o'r fath yn "angenrheidiol" ond yn sicr gellir ei ystyried yn "briodol" i roi budd cyfartal i drethdalwyr neu i ddiogelu'r sylfaen drethi.
51. Rwyf yn ailadrodd yma hefyd, hyd yn oed gyda'r prawf "angenrheidiol neu briodol", y bydd y rheoliadau'n dal i fod yn destun y pedwar prawf diben, sy'n rhoi gwiriad ar bŵer Gweinidogion Cymru i ddeddfu.

13. Adran 1 – rhwymedigaethau rhyngwladol

Un o'r dibenion lle y caiff Gweinidogion Cymru wneud rheoliadau yw sicrhau nad yw'r trethi datganoledig yn cael eu gosod mewn ffordd a fyddai'n anghydnaws â rhwymedigaethau rhyngwladol. Mae adran 1(4) o'r Bil yn diffinio rhwymedigaethau rhyngwladol fel unrhyw rwymedigaethau rhyngwladol sydd gan y Deyrnas Unedig heblaw rhwymedigaethau i gadw at hawliau'r Confensiwn. Beth oedd y rhesymeg dros eithrio hawliau'r Confensiwn o gwmpas y pwerau hyn?

52. Nid yw'r diffiniad o rwymedigaethau rhyngwladol yn cynnwys rhwymedigaethau i gadw at hawliau'r Confensiwn a'u gweithredu, gan fod y rhain yn rhwymedigaethau y darperir ar eu cyfer eisoes yng nghyfraith ddomestig y DU yn Neddf Deddf Hawliau Dynol 1998.

14. Rhwymedigaethau rhyngwladol a'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi

Mae Memorandwm Esboniadol y Bil (ym mharagraff 3.17) yn awgrymu y byddai cytundeb masnach newydd neu gytundeb trethiant dwbl yn dod i ben yn enghraifft o amgylchiadau lle y gallai Gweinidogion Cymru ddymuno gwneud newidiadau i Ddeddfau Trethi Cymru ar fyr rybudd i sicrhau cydymffurfedd â

rhwymedigaethau rhyngwladol. Sut y byddai'r Gweinidog yn rhagweld y gallai cytundebau o'r fath effeithio ar dreth gwarediadau tirlenwi ar fyr rybudd?

53. Rwyf yn cytuno na fydd yn amlwg o bosibl sut y gallai rhwymedigaethau rhyngwladol effeithio ar ein trethi datganoledig. Rhoddwyd tystiolaeth o'r blaen i'r Pwyllgor Cyllid fod aelodaeth y DU o'r Undeb Ewropeaidd wedi arwain yn flaenorol at rwymedigaeth i roi rhyddhad elusennau i elusennau cymwys yr UE ac EEA ar yr un sail ag elusennau'r DU. Efallai y bydd angen rheolau triniaeth cydraddoldeb tebyg mewn perthynas ag elusennau neu agweddau eraill ar y Dreth Trafodiadau Tir (LTT) o ganlyniad i gytundebau masnach yn y dyfodol etc.
54. O ran y Dreth Gwarediadau Tirlenwi (LDT), er bod enghraifft uniongyrchol yn anos ei nodi, mae'n werth nodi bod i'r diffiniad o wastraff nad yw'n beryglus yr ystyr a roddir yng Nghyfarwydddeb 2008/98/EC Senedd Ewrop a'r Cyngor ar 18 Tachwedd 2008 ar wastraff. Mae hyn yn dangos y gall rhwymedigaethau'r cytuniad effeithio ar feysydd polisi tirlenwi. Gallai cytundebau masnach gael llai o effaith, ond gallai rhwymedigaethau eraill y cytuniad, efallai mewn perthynas â materion amgylcheddol, barhau i gael effaith.
55. O ran a oes angen y newidiadau ar fyr rybudd, mae'n werth cofio nad yw llywodraeth y DU bob amser yn rhagweithiol o ran rhannu newidiadau a allai godi drwy ei mentrau polisi ei hun heb sôn am pryd, ar y dechrau, mae'n ymddangos bod y mater (cytuniadau rhyngwladol) yn dod o fewn materion a gedwir yn ôl. Rwyf hefyd o'r farn ei bod yn well gallu dweud 'mae ein deddfwriaeth yn cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol' yn hytrach na 'bydd ein deddfwriaeth yn cydymffurfio â rhwymedigaethau rhyngwladol'.

15. Adran 1 – diben gwrthweithio osgoi trethi

Yn ei thystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid, dywedodd Dr Sara Closs-Davies o Brifysgol Bangor fod angen diffinio'r term "osgoi trethi" yn y Bil. Pam y dewisodd Llywodraeth Cymru beidio â diffinio hyn, er enghraifft drwy gyfeirio at y darpariaethau osgoi trethi presennol a nodir yn Rhan 3A o Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016?

Pa fesurau diogelu sydd mewn perthynas â'r pŵer a gynigir yn adran 1 o'r Bil i drethdalwyr sy'n ymwneud â chynllunio trethi cyfreithlon, yn enwedig o gofio y gellid defnyddio'r pŵer hwnnw i osod treth yn ôl-weithredol heb waith craffu llawn gan y Senedd a fyddai'n cael ei wneud ar gynigion o'r fath pe bai bil yn eu cynnwys?

56. Cynllunio artiffisial neu ddyfeisiedig (weithiau yn seiliedig ar ddarllenid 'newydd' o'r ddeddfwriaeth) yw osgoi trethi sy'n sicrhau canlyniad nad oedd y Senedd yn ei fwriadu. Tra mae cynllunio trethi, yn unol â bwriad y darpariaethau, yn ymateb cwbl resymol i'r ddeddfwriaeth honno.
57. Rwyf wedi rhoi tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid ar ystyr 'osgoi trethi' a pham yr wyf wedi dewis peidio â diffinio'r term hwn yn y Bil. Ceir crynodeb o'r dadleuon hyn isod. Mae Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi (CThEM) wedi rhoi canllawiau⁶ defnyddiol i'w drethdalwyr ar ystyr osgoi ac mae llawer o'r egwyddorion yn wir am y trethi datganoledig.
58. Mae'r ddarpariaeth yn cyfeirio at "amddiffyn rhag osgoi trethi" a defnyddir diffiniad yr un mor eang yn adran 12 o'r Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi i ddisgrifio prif swyddogaethau Awdurdod Cyllid Cymru (ACC) mewn perthynas ag osgoi trethi. Mae

⁶ [Cyflwyniad i arbed treth - GOV.UK \(www.gov.uk\)](http://www.gov.uk)

Gweinidogion Cymru ac ACC yn ceisio mynd i'r afael â'r un peth yma o ran osgoi trethi, ac felly mae'n briodol disgrifio hyn yn yr un modd.

59. Bydd y diffiniad yn y Rheol Gyffredinol yn Erbyn Osgoi Trethi (GAAR) yn berthnasol, yn gyffredinol, i fynd i'r afael â threfniadau artiffisial sy'n creu mantais dreth nad oedd y Senedd yn ei bwriadu wrth weithredu'r ddeddfwriaeth berthnasol. Nid yw GAAR wedi cael ei phrofi eto yn y llysoedd ac felly mae'n bosibl bod trefniadau osgoi a allai fod y tu allan i'r diffiniad hwn ond y byddai angen inni ymateb yn gyflym iddynt. Byddai cysoni'r diffiniad yn y Bil â'r diffiniad yn GAAR yn cynyddu'r risg i gyllid Cymru a thegwch i bob trethdalwr. Mae hynny oherwydd efallai nad ymwneir â GAAR a byddai gallu cyfyngedig i ymateb yn gyflym i gau'r bwlch.
60. Er fy mod yn cydnabod y gallai diffiniad manwl o'r hyn yw gweithgarwch osgoi fod yn ddeniadol, nid yw'n bosibl darparu'r sicrwydd hwnnw. Os caiff ei ddiffinio'n rhy gul, mae perygl y gallai Gweinidogion Cymru ganfod bod y gallu i wneud rheoliadau yn rhy gyfyngedig. Hefyd, gallai'r rheini sy'n ceisio plygu'r rheolau strwythuro eu materion mewn ffordd a fyddai ychydig y tu allan i ddiffiniad culach, ond a fyddai'n dal i sicrhau canlyniad treth sy'n groes i fwriad y Senedd wrth basio'r ddeddfwriaeth wreiddiol. Rwy'n credu bod ymarferwyr treth wedi cydnabod y pwyntiau hyn, a rhoddwyd tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid a oedd yn cydnabod yr anhawster o ddarparu diffiniad manwl gyda rhai, yn gyffredinol, yn ffafrio'r diffiniad yn y Bil.
61. Gallai enghraifft o weithgarwch osgoi yn y gorffennol mewn perthynas â threth dir y dreth stamp (SDLT) helpu i gyfleu 'osgoi trethi'. Roedd nifer o gynlluniau SDLT wedi'u strwythuro i fanteisio ar y rheolau is-werthu. Ceisiodd un cynllun o'r fath ganiatáu i SDLT gael ei hosgoi'n sylweddol gan gwpl a oedd yn prynu cartref. Gwnaeth hynny drwy wneud i un partner, a oedd wedi'i gcontractio i brynu'r tŷ am y pris llawn, dalu 85% o'r gydnabyddiaeth, ond, cyn i'r gwerthiant gael ei gwblhau, 'is-werthu' yr eiddo i'w bartner. Roedd canlyniad yr is-werthiant, fe'i dadleuwyd, yn golygu mai dim ond y 15% arall o'r gydnabyddiaeth a oedd yn agored i dreth. Golygai hyn fod y rheini a oedd yn prynu cartrefi gwerth miliynau yn talu swm a oedd yn nes at y dreth a dalwyd gan berson a oedd yn prynu tŷ am bris cyfartalog. Roedd y rheolau is-werthu, sydd bellach wedi'u newid, yn bodoli am resymau dilys. Fodd bynnag, byddwn yn awgrymu bod cwpl sy'n prynu eu cartref yn y modd hwn yn sicr yn enghraifft o osgoi trethi yn hytrach na chynllunio trethi'n gyfreithlon.
62. Awgrymir, weithiau, fod Cyfrifon Cynilo Unigol (wedi'u dylunio gan Lywodraeth y DU i annog dinasyddion i gynilo a chaniatáu i'r incwm a'r enillion o fewn amlapiwr ISA dyfu heb gael eu trethu) yn 'osgoi trethi'. Rwy'n credu bod ceisio cymharu ISA â'r enghraifft a ddarperir uchod yn ymestyn ac yn cymylu ystyr 'osgoi'. Mae'r naill yn amlwg y tu allan i'r hyn y byddai person rhesymol yn disgwyl i fod yn ymddygiad rhesymol neu'n ganlyniad treth rhesymol, ac mae'r llall yn ymateb yn y modd yr oedd y Senedd a Llywodraeth y DU yn ei fwriadu. Yn yr un modd, nid yw cynilo pensiwn lle y darperir rhyddhad treth ar y cyfraniadau a wneir, ond y telir treth pan wneir taliadau i'r pensiynwr, ychwaith yn osgoi trethi. Yn hytrach, mae'r ddau yn rhan o gynllunio trethi.

16. Adran 1 – cwmpas y diben gwrthweithio osgoi

Gwnaethoch esbonio'n flaenorol i'r Pwyllgor Cyllid y gellid defnyddio'r pŵer arfaethedig yn adran 1 o'r Bil i gau cyfleoedd canfyddedig ar gyfer osgoi trethi cyn y camfanteisir arnynt yn eang. Mewn tystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Cyllid, mae'r Athro Emyr Lewis yn nodi nad oes dim yn y Bil hwn a fyddai'n atal Gweinidogion Cymru rhag diwygio'r darpariaethau gwrthweithio osgoi presennol yn Neddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 i wrthdroi'r baich profi a'i gwneud yn ofynnol i drethdalwr ddangos nad yw trefniadau osgoi yn rhai artiffisial, yn lle Awdurdod Cyllid Cymru fel y mae'r gyfraith ar hyn o bryd. A ydych yn derbyn

63. Mae'n gywir y gallai Gweinidogion Cymru ddefnyddio'r pŵer yn y Bil hwn yn dechneol i ddiwygio elfennau o GAAR. Fodd bynnag, byddai angen i newidiadau o'r fath basio'r prawf 'angenrheidiol' neu 'briodol' o hyd a bod mewn ymateb i ddigwyddiad allanol. Yn ogystal, yn achos rheoliadau o dan y weithdrefn gadarnhaol 'gwnaed', byddai angen iddynt fod yn angenrheidiol oherwydd brys.
64. Mae'n anodd gweld sut y byddai'r amodau ar gyfer arfer y pŵer yn cael eu bodloni ar gyfer newidiadau i GAAR o ganlyniad i'r gweithgarwch osgoi y'i cynlluniwyd i'w dargedu. Yn yr achosion hynny, gallai'r ymateb gynnwys newid deddfwriaethol gan ddefnyddio'r pŵer newydd, ond byddai hynny'n fwyaf tebygol o fod yn ddiwygiad i ddarpariaethau'r Dreth Trafodiadau Tir (LTT) neu ddarpariaethau'r Dreth Gwarediadau Tirlenwi (LDT) eu hunain – gan gau 'bwch' canfyddedig neu sicrhau bod y dehongliad yn gwbl eglur. Yn yr un modd, mae'n ymddangos yn annhebygol y byddai angen diwygio'r darpariaethau GAAR eu hunain o ganlyniad i newidiadau i gyllideb y DU.
65. Enghraifft lle y gellid defnyddio'r pŵer newydd, o bosibl, yw mewn ymateb i benderfyniad llys a ddyfarnodd fod y ddeddfwriaeth GAAR yn 'ddiffygiol' mewn rhyw ffordd neu a gefnogodd dehongliad o'r darpariaethau GAAR a newiodd y ffordd o gymhwyso GAAR y tu hwnt i'r hyn a fwriadwyd gan y Senedd. Er enghraifft, mabwysiadu dull annisgwyl o ymdrin â'r hyn a olygir wrth 'artiffisial'. Gallai effaith y penderfyniad wneud GAAR yn llai effeithiol, gan effeithio, o bosibl, ar allu ACC i fynd i'r afael ag achosion parhaus eraill o osgoi.
66. Mae'n bosibl hefyd y gallai penderfyniad llys wneud GAAR yn 'rhy' effeithiol, gan gofnodi mwy o drafodion na'r bwriad. Yn y ddwy senario, mae'r gallu i wneud diwygiad cyflym i GAAR ei hun i'w galluogi i weithredu'n effeithiol fel y bwriadwyd yn fesur diogelu pwysig.
67. Mae'n werth cofio hefyd, wrth gwrs, mai dim ond os bydd y Senedd yn cymeradwyo'r rheoliadau y bydd y newidiadau a wneir yn dod i rym neu'n cael effaith barhaol. Ar hyn o bryd, rwy'n agored i ystyried a fyddai'n briodol cael cyfyngiadau ychwanegol o ran y gallu i wneud newidiadau i GAAR ac rwy'n edrych ymlaen at weld argymhellion y Pwyllgorau. Fodd bynnag, dylai'r Aelodau fod yn ymwybodol, os bydd penderfyniad llys yn dyfarnu bod GAAR yn aneffeithiol, na fydd y llwybr ystwyth a hyblyg i wneud y newidiadau angenrheidiol ar gael o ganlyniad i ddiwygiad o'r fath. Yn ogystal, yng Nghymru gallem gael cyfnod heb GAAR effeithiol i ddiogelu ein sylfaen drethu.

17. Awdurdod Cyllid Cymru – pwerau osgoi trethi

Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi, yn achos osgoi trethi, fod ystod o bwerau eisoes ar gael i Awdurdod Cyllid Cymru a'i fod yn eu defnyddio'n weithredol i sicrhau bod pawb yn talu'r swm cywir o dreth ac nad oes neb yn cael mantais annheg. At ba bwerau y cyfeirir, a pha ddiffygion penodol yn y pwerau presennol hyn sydd wedi'u nodi sy'n gofyn am bŵer arall i "dynhau" darpariaethau gwrthweithio osgoi presennol?

68. Mae gan ACC bwerau i gynnal ymholiadau i'r ffurflenni y mae trethdalwyr yn eu llenwi, i bennu neu asesu treth nad yw wedi'i chynnwys ar ffurflen os oes angen ac i osod cosbau gan gynnwys pan fo trethdalwyr yn ffeilio ffurflenni treth anghywir. Ceir y pwerau hyn yn bennaf yn Neddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016. Er enghraifft, mae Rhan 4 yn cynnwys pwerau ymchwilio ACC, ac mae Rhan 8 yn cynnwys y rheolau sy'n ymwneud ag adolygiadau o benderfyniadau ACC ac apeliadau yn erbyn

y penderfyniadau hynny, pan fydd y trethdalwr ac ACC yn methu â chytuno. Mae'r rheolau gwrthweithio osgoi a geir yn Neddfau Trethi Cymru yn cynnwys yn bennaf y Rheol Gyffredinol yn Erbyn Osgoi Trethi yn Rhan 3A o Ddeddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016, ac mewn perthynas â LTT, y rheol wedi'i thargedu yn erbyn osgoi trethi yn adran 31 o Ddeddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig (Cymru) 2017⁷.

69. Nid yw Llywodraeth Cymru ac ACC yn ymwybodol ar hyn o bryd o unrhyw newidiadau y gallai fod eu hangen i'r trethi datganoledig er mwyn atal unrhyw weithgarwch osgoi. Ar gyfer y ddwy dreth ddatganoledig, yn anffodus, mae perygl bob amser y bydd gweithgarwch osgoi unigol neu dorfol y bydd Llywodraeth Cymru ac ACC am ei atal ar unwaith. Gallai hyn fod oherwydd bod bwch yn y ddeddfwriaeth sy'n hwyluso'r gweithgarwch osgoi, neu, yn seiliedig ar brofiad y DU, oherwydd bod angen eglurder ar y ddeddfwriaeth i'w gwneud yn glir bod y gyfraith yn gweithredu mewn modd nad yw'n caniatáu'r gweithgarwch osgoi.
70. Fodd bynnag, mae profiad Llywodraeth y DU gyda'r trethi rhagflaenol yn dangos, pan wneir ymdrechion ar y cyd i fanteisio ar fylchau canfyddedig at ddibenion osgoi, y gall datrysiadau neu esboniadau deddfwriaethol bach atal y gweithgarwch osgoi penodol yn syth.
71. Felly, nid bwriad cyflwyno'r pŵer newydd hwn yw mynd i'r afael â diffygion neu 'fylchau' canfyddedig presennol yn y ddeddfwriaeth trethi datganoledig, ond yn hytrach darparu offeryn ychwanegol i ddiogelu refeniw rhag ymosodiadau annisgwyl yn y dyfodol.
72. Yn ogystal, mae'n werth cofio bod yr offerynnau sydd ar gael i ACC yn ei alluogi i wrthweithio achosion o osgoi trethi pan fo'r trethdalwr eisoes wedi ceisio mantais dreth. Bydd y pŵer newydd a gyflwynir gan y Bil hwn yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud newidiadau deddfwriaethol i gau cyfleoedd i osgoi cyn i drethdalwyr geisio hawlio mantais o'r fath.
73. Yn olaf, gellid defnyddio'r pŵer newydd pan fo penderfyniad llys sy'n ymwneud â defnyddio pwerau ACC, naill ai'n eu gwneud yn llai effeithiol, neu hyd yn oed yn rhy effeithiol, mewn ffordd debyg i GAAR fel y disgrifir uchod. Unwaith eto, gallai'r pŵer newydd fod yn ffordd bwysig o unioni'r sefyllfa mewn modd amserol a mynd â ni'n ôl i'r sefyllfa lle mae pwerau presennol ACC yn parhau i weithredu'n effeithiol.

18. ACC – GAAR fel ataliad effeithiol

Mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid ar 2 Chwefror, dywedodd Awdurdod Cyllid Cymru wrth y Pwyllgor nad yw o'r farn bod osgoi yn risg yn y ddwy dreth ddatganoledig ar hyn o bryd, sef bod y darpariaethau gwrthweithio osgoi presennol yn Neddf Casglu a Rheoli Trethi (Cymru) 2016 yn ataliad effeithiol ac, yn fwy na hynny, dywedwyd nad yw sefyllfa pan fyddai'r pwerau arfaethedig hyn wedi bod o fudd i Awdurdod Cyllid Cymru neu drethdalwyr Cymru wedi codi eto. A yw'r Gweinidog yn cytuno ag Awdurdod Cyllid Cymru? Os nad yw, pam felly?

74. Rwy'n cytuno ag asesiad ACC bod GAAR yn ataliad effeithiol ac rwy'n croesawu cadernid y ddeddfwriaeth hyd yma. Fodd bynnag, rwyf hefyd yn cydnabod bod y ddeddfwriaeth hon yn dal yn gymharol newydd. Rwy'n cymryd y risg o osgoi trethi o ddifrif ac ni ddylid anwybyddu'r posibilrwydd y bydd amgylchiadau'n newid yn y dyfodol. Er enghraifft, gellir gwneud newidiadau i'r trethi datganoledig presennol, ac, wrth gwrs, gellir creu trethi datganoledig newydd. Efallai y bydd pethau'n codi sy'n ei

⁷ [Deddf Treth Trafodiadau Tir a Gwrthweithio Osgoi Trethi Datganoledig \(Cymru\) 2017 \(legislation.gov.uk\)](https://legislation.gov.uk)

gwneud yn ofynnol inni weithredu'n gyflym iawn. Mae'r Bil hwn yn cynnig cyfle i gryfhau ymhellach y defnydd o'r pwerau hyn sydd eisoes yn effeithiol ac rwy'n credu y dylid croesawu hynny.

19. Adran 1 – llysoedd a thriwlynlysoedd

Byddai adran 1(1)(d) o'r Bil yn caniatáu i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau sy'n diwygio Deddfau Trethi Cymru at ddibenion "ymateb i benderfyniad llys neu driwlynlys sy'n effeithio, neu a allai effeithio, ar weithrediad unrhyw un neu ragor o Ddeddfau Trethi Cymru neu reoliadau a wneir o dan unrhyw un neu ragor o'r Deddfau hynny" (gan gynnwys yn ôl-weithredol). Mewn tystiolaeth i'r Pwyllgor Cyllid ar 2 Chwefror, dywedodd Awdurdod Cyllid Cymru wrth y pwyllgor, mewn perthynas â gweithredu'r gyfundrefn dreth ddatganoledig, na fu angen iddo ymateb i benderfyniad triwlynlysoedd hyd yn hyn. Beth arweiniodd y Gweinidog i'r casgliad bod y pŵer gwneud rheoliadau penodol hwn yn angenrheidiol?

75. Nid yw ACC eto wedi nodi mater a fydd yn gofyn am newid deddfwriaethol mewn perthynas â phenderfyniad triwlynlys neu lys uwch. Dim ond dau benderfyniad Triwlynlys Haen Gyntaf a gafwyd ynghylch ACC hyd yma ac roedd y ddau yn ymwneud â chosbau. Nid ydyw ychwaith, na'm swyddogion, wedi nodi penderfyniad llys mewn perthynas ag unrhyw dreth ragflaenol, neu benderfyniad arall, a allai olygu bod angen ymateb deddfwriaethol gan Weinidogion Cymru. Y rheswm am hynny, yn gyntaf, yw bod oedi'n aml rhwng trafodion neu weithredoedd y trethdalwr a'r achos yn cyrraedd y triwlynlys am wrandawriad. Er enghraifft, mae'r achos SDLT⁸ a gyhoeddwyd yn fwyaf diweddar (penderfyniad Llys Apêl ym mis Chwefror 2022) yn ymwneud â dau drafodiad ar wahân a ddigwyddodd ym mis Hydref 2015 a mis Mawrth 2016 (cyn i'r Bil LTT gael ei gyflwyno hyd yn oed). Cyhoeddodd y Triwlynlys Haen Gyntaf ei benderfyniadau ym mis Gorffennaf a mis Rhagfyr 2019, a'r Uwch Driwlynlys ym mis Mawrth 2021. Yn ail, mae llawer o'r achosion is-werthu SDLT a benderfynwyd cyn ac ar ôl rhoi ein trethi datganoledig ar waith yn ymwneud â deddfwriaeth sy'n wahanol i'r ddeddfwriaeth LTT, gan olygu nad oes angen ymateb gan Weinidogion Cymru. Mae'n werth pwysleisio hefyd fod gan CThEM hanes llwyddiannus iawn o ennill achosion SDLT; mae newid deddfwriaethol yn fwy tebygol o fod yn angenrheidiol pan fydd colled.
76. Yn ogystal, mae'n ddyddiau cymharol gynnar o hyd ar gyfer trethiant datganoledig yng Nghymru – nid yw'r ffaith na fu angen ymateb eto i unrhyw achos llys neu driwlynlys yn golygu na fydd angen inni wneud hynny yn y dyfodol.
77. Mewn llawer o achosion, mae gan drethdalwyr yr hawl i herio'r modd y mae ACC yn cymhwyso cyfraith trethi datganoledig mewn perthynas â phenderfyniadau a wneir sy'n ymwneud â'u materion. Gall trethdalwyr ofyn am adolygiad o'r penderfyniad gwreiddiol gan ACC, neu gallant ddewis apelio. Mae'r apeliadau hynny'n cael eu clywed gan y Triwlynlysoedd Trethi a'r llysoedd uwch. Mae'n bosibl y bydd penderfyniad y llys yn arwain at y llys yn dyfarnu bod y gyfraith yn gweithredu mewn modd sy'n wahanol i'r hyn a fwriadwyd gan Lywodraeth Cymru a'r Senedd wrth ddrafftio a chymeradwyo'r ddeddfwriaeth. Mewn achosion o'r fath, efallai y byddai'n ddymunol i Lywodraeth Cymru ddiwygio'r ddeddfwriaeth fel ei bod yn gweithredu yn y ffordd a fwriadwyd yn wreiddiol.
78. Bwriedir i'r pŵer hwn hefyd roi eglurder pan fydd triwlynlys yn dyfarnu o blaid trethdalwr a phan fo Llywodraeth Cymru yn fodlon â'r gyfraith yn gweithredu yn y modd hwnnw (ac i'r gwrthwyneb pan fydd Llywodraeth Cymru yn ennill yr achos ond gellir gwella eglurder y ddeddfwriaeth).

⁸ Hyman and another v Revenue and Customs Commissioners - [2022] All ER (D) 89 (Feb)

79. Fel gyda'm hymateb cynharach mewn perthynas ag amddiffyn rhag osgoi trethi, nid oes ymateb deddfwriaethol angenrheidiol wedi'i nodi ar hyn o bryd mewn ymateb i benderfyniad tribiwnlys neu lys uwch. Mae'r prawf diben hwn wedi'i gynnwys i sicrhau, pan wneir penderfyniad o'r fath, y gall Gweinidogion Cymru ymateb mewn modd ystwyth (gweler, er enghraifft, Atodiad 1 sy'n nodi rhai o'r penderfyniadau llys a olygodd bod angen, neu y gallai fod angen, newid deddfwriaethol (ac efallai'n ôl-weithredol)).

20. Deddfwriaeth ôl-weithredol mewn ymateb i benderfyniad llys

A fyddech yn derbyn barn yr Athro Emyr Lewis, sef os yw deddfu yn ôl-weithredol mewn ymateb i benderfyniad llys yn cael ei ganiatáu o gwbl, y dylid o leiaf ei gyfyngu ar wyneb y Bil fel na all y Llywodraeth newid y gyfraith a fyddai'n weithredol ar ddyddiad sy'n gynharach na'r dyddiad y cyhoeddir y newid hwnnw? Os na fyddech, pam felly?

80. Rwy'n ddiolchgar i'r Athro Lewis am godi'r mater hwn ac rwy'n nodi'r pryder ynghylch defnyddio'r pŵer i wneud newidiadau sydd i'w cymhwysu'n ôl-weithredol, boed mewn perthynas â phenderfyniadau llys neu brofion diben eraill.

81. Rwy'n agored i ystyried ymhellach a yw'n briodol cyfyngu ar y gallu i ddeddfu'n ôl-weithredol, a hynny dim ond yn ôl cyn belled â dyddiad cyhoeddiad gan Lywodraeth Cymru. Yn benodol, rwy'n cytuno y dylid ystyried hyn lle y gallai newid – h.y. cost ariannol – effeithio'n negyddol ar drethdalwyr. Os eir ymlaen â hyn, rwy'n credu y dylai 'dyddiad y cyhoeddiad' allu cynnwys mwy na chyhoeddi'r ddeddfwriaeth benodol yn unig, ond hefyd 'rybuddion' y gallai trethdalwyr eu dehongli'n rhesymol i awgrymu y bydd camau'n cael eu cymryd mewn maes penodol o'r ddeddfwriaeth. Wrth gwrs, byddai'r safbwynt polisi hwn yn cael ei gyhoeddi yn y datganiad polisi ar ddeddfwriaeth ôl-weithredol. Fodd bynnag, fel y nodir ym mharagraff 86, rwyf hefyd o'r farn bod angen inni fod yn ofalus wrth ystyried cyfyngu ar y pŵer i ddeddfu'n ôl-weithredol.

82. Yn ogystal, rwyf o'r farn y dylai unrhyw gyfyngiad o'r fath barhau i ganiatáu i Weinidogion Cymru ddefnyddio'r pŵer i wneud newidiadau gydag effaith ôl-weithredol ymhellach yn ôl na dyddiad unrhyw gyhoeddiad pan fo'r newid hwnnw'n lleihau'r dreth a godir yn unig. Mae hyn er mwyn inni allu gwneud newidiadau i'n deddfwriaeth i leihau atebolrwydd ein trethdalwyr i dalu treth o ddyddiad cyn y cyhoeddiad. Er enghraifft, os byddwn yn ymateb i newid i Gyllideb y DU i sicrhau y gall ein trethdalwyr elwa ar y gostyngiad ar yr un pryd â threthdalwyr yn Lloegr. Bydd hefyd yn ddymunol gwneud newidiadau'n ôl-weithredol pan fo categori o drethdalwyr wedi'u dal yn anfwriadol o fewn atebolrwydd i gael eu trethu pan nad dyna'r bwriad. Gall sefyllfa o'r fath godi pan fo rheoliadau wedi'u gwneud ac mae craffu ar y rheoliadau, neu ddigwyddiadau dilynol, yn dangos y dylid gwneud newid. Drwy ganiatáu i reoliadau ôl-weithredol gael eu gwneud o dan yr amgylchiadau hyn, byddem yn osgoi'r angen i ddefnyddio Bil i wneud newidiadau'n ôl-weithredol yn ddiweddarach.

83. Daeth Llywodraeth yr Alban ar draws yr angen hwn i ddeddfu ddwywaith (rheoliadau a Bil) pan gyflwynodd newidiadau i'r atodiad anheddau ychwanegol (ADS) (y cyfraddau preswyl uwch yn LTT) ar gyfer y Ddeddf Treth Trafodiadau Tir ac Adeiladau (LBTT). Gosodwyd cyfres o reoliadau⁹ ar ffurf drafft a oedd yn gwneud newidiadau fel nad oedd mwy o drafodion yn ddarostyngedig i ADS. Dim ond o'r dyddiad y cawsant eu gwneud (29 Mehefin 2017) y cafodd y rheoliadau hynny

⁹ [Gorchymyn Treth Trafodiadau Tir ac Adeiladau \(Swm Ychwanegol-Rhyddhad Preswylfa Breifat Ail Gartrefi\) \(Yr Alban\) 2017 \(legislation.gov.uk\)](https://legislation.gov.uk/ukpga/2017/11/section/1)

effaith, yn dilyn y bleidlais i gymeradwyo eu gwneud. Flwyddyn yn ddiweddarach (22 Mehefin 2018) cafodd Bil¹⁰ byr iawn y Cydsyniad Brenhinol i roi effaith ôl-weithredol i'r rheoliadau o ddyddiad cychwyn ADS (1 Ebrill 2016). Mewn perthynas â rheoliadau a wneir gan ddefnyddio'r pŵer a ddarperir gan y Bil hwn, hoffwn osgoi'r angen i ddeddfu ddwywaith, yn enwedig os mai effaith y rheoliadau yw lleihau atebolrwydd trethdalwyr i dreth ddatganoledig.

84. Mae Atodiad 1 yn nodi nifer o enghreifftiau o'r defnydd o ddeddfwriaeth ôl-weithredol sy'n deillio o brofiad Llywodraeth y DU o drethi a'r rhybuddion a'r cyhoeddiadau cysylltiedig. Er nad yw'r ddwy enghraifft gyntaf yn ymwneud ag ymateb i benderfyniad llys, mae'r drydedd enghraifft yn ymwneud â hynny.
85. Mae'r enghreifftiau'n nodi materion y byddwn am sicrhau yr eir i'r afael â hwy os caiff unrhyw gyfyngiadau pellach ar ddefnyddio'r pŵer eu cynnwys yn y Bil.
86. Mae'r drydedd enghraifft yn Atodiad 1 yn dangos y risg bosibl a grëwyd mewn perthynas â sut y gall Gweinidogion Cymru ymateb i benderfyniad llys pan fo'r newid ôl-weithredol wedi'i gyfyngu i ddyddiad y cyhoeddiad. Ni fyddem yn gallu defnyddio'r pŵer i wneud newidiadau fel y gwnaeth CThEM mewn ymateb i'r math hwn o benderfyniad llys (a'r enghraifft 'beth os' yn seiliedig ar achos Pollen a Choleg King's¹¹ mewn perthynas â SDLT) gan nad oes cyhoeddiad i ddarparu dyddiad cynharach perthnasol. Mae'r enghraifft yn dangos y canlyniad polisi da a gyflawnir drwy wneud newidiadau i ddiogelu trethdalwyr, a'r system dreth yn fwy cyffredinol, ac na fyddwn yn gallu defnyddio'r pŵer a ddarperir gan y Bil i fynd i'r afael ag ef. Nid diben y newid hwnnw oedd mynd i'r afael ag unrhyw weithgarwch osgoi yr oedd y trethdalwyr wedi ymgymryd ag ef, yn fwriadol, yn ymwybodol (neu y dylent fod wedi bod yn ymwybodol) o rybudd y byddai deddfwriaeth ôl-weithredol yn cael ei defnyddio i atal gweithgarwch penodol. Yn hytrach, newidiodd y rheolau'n ôl-weithredol ar gyfer pob trethdalwr nad oedd eto wedi cyflwyno her yn seiliedig ar ffeithiau tebyg i'r rheini a arweiniodd at benderfyniad y llys. I'r rhai a oedd wedi cyflwyno her o'r fath, gallent barhau i gynnal y safbwynt hwnnw yn seiliedig ar y ddeddfwriaeth a ddiwygiwyd ymlaen llaw. Rwy'n credu bod y newid ôl-weithredol hwn wedi sicrhau'r cydbwysedd cywir rhwng diogelu trethdalwyr unigol, y system dreth a'r boblogaeth yn gyffredinol. Yn ogystal, rwyf o'r farn bod y gallu i ddeddfu'n ôl-weithredol mewn amgylchiadau tebyg yn hanfodol i Lywodraeth Cymru a hoffwn i'r pŵer allu cael ei ddefnyddio yn y modd hwn.
87. Mae cyfoeth o gyfraith achosion sy'n rhoi ffiniau gwerthfawrogiad eang i lywodraethau o ran deddfwriaeth trethi ôl-weithredol. Yr her amlycaf o ran treth fyddai Erthygl 1 o Brotocol 1af y Confensiwn Ewropeaidd ar Hawliau Dynol (ECHR), sy'n darparu ar gyfer yr hawl i fwynhau meddiannau. Yn y mathau hyn o achosion, mae trethdalwyr wedi dadlau bod yr arian y byddent wedi'i dalu mewn treth yn feddiant. Ond yn gyffredinol, yn y rhan fwyaf o achosion, mae'r llysoedd wedi rhoi gwerthfawrogiad eang i lywodraethau, ar y sail bod Erthygl 1 o'r Protocol 1af yn hawl gymwysedig yn hytrach na hawl absoliwt. Yn unol â hynny, os yw o fudd i'r cyhoedd bod y llywodraeth yn dilyn polisi penodol, mae'r llysoedd wedi derbyn hynny. Mae'r llysoedd bob amser wedi ystyried y cydbwysedd rhwng hawliau'r trethdalwr a'r polisi cyhoeddus y mae'r llywodraeth yn ceisio'i ddilyn. Mae'r enghraifft gyntaf yn Atodiad 1 yn nodi'n glir ymagwedd y llysoedd at y materion hyn.

¹⁰ [Deddf Treth Trafodiadau Tir ac Adeiladau \(Rhyddhad o Swm Ychwanegol\) \(Yr Alban\) 2018 \(legislation.gov.uk\)](https://legislation.gov.uk)

¹¹ [2013] EWCA Civ 753-[Templed Dyfarniad Llys Apêl \(pumptax.com\)](https://www.pumptax.com)

88. Mae cyfraith achosion hefyd wedi sefydlu nad yw deddfwriaeth y llywodraeth sy'n ôl-weithredol yn amddifad o sylfaen resymol am y rheswm syml ei bod yn ôl-weithredol. Unwaith eto, mae cydbwysedd i'w sicrhau rhwng polisi'r llywodraeth a hawliau unigol y trethdalwr.

21. Adran 2 – Cosbau

Mae adran 2(1)(b) o'r Bil yn caniatáu'n benodol i Weinidogion Cymru, drwy reoliadau, osod neu rychwantu atebolrwydd i gosb. Ym mha amgylchiadau y gallai'r Gweinidog ragweld angen dybryd i wneud rheoliadau sy'n gosod cosbau newydd, neu'n rychwantu cosbau presennol?

89. Rhagwelir y gallai penderfyniadau llys, er enghraifft, effeithio ar y broses o ddehongli darpariaethau cosb, neu'r broses o gymhwyso cosbau, mewn ffordd a fyddai'n eu gwneud yn llai effeithiol neu'n arwain at ganlyniadau anfwriadol. Yn hynny o beth, rwy'n credu ei bod yn ddoeth cadw'r gallu i wneud newidiadau i'r darpariaethau cosb hynny'n gyflym os bydd angen. Fodd bynnag, rwy'n cydnabod bod newidiadau i gyfundrefnau cosb yn gymharol brin. Yn ogystal, er mwyn i'r pŵer yn y Bil hwn gael ei ddefnyddio fel hyn, byddai angen i'r sefyllfa yr eir i'r afael â hi fodloni un o'r pedwar prawf diben a nodir yn y Bil, yn ogystal â sicrhau bod Gweinidogion Cymru wedi'u bodloni bod diwygiadau o'r fath yn angenrheidiol neu'n briodol.

22. Effaith ôl-weithredol – cymeradwyaeth y Goruchaf Lys ar gyfer cyfiawnhad arbennig

Mae Syr Paul Silk wedi tynnu sylw'r Pwyllgor Cyllid at gymeradwyaeth y Goruchaf Lys o'r ffaith bod y Cwnsler Cyffredinol yn derbyn bod angen cyfiawnhad arbennig lle y mae darpariaeth statudol yn cael effaith ôl-weithredol. A yw'r Gweinidog yn derbyn y safbwynt hwn? Sut y mae'r darpariaethau yn y Bil yn cydymffurfio â'r egwyddor hon?

90. Rwy'n derbyn nad yw deddfwriaeth ôl-weithredol i'w gwneud yn ysgafn a heb gyfiawnhad clir ond gallaf gadarnhau bod y llysoedd, mewn perthynas â threthiant, wedi bod yn gefnogol i'r defnydd o ddeddfwriaeth ôl-weithredol mewn rhai amgylchiadau. Mae'r gofynion ar Weinidogion Cymru i weithredu o fewn y gyfraith, a chyhoeddi eu datganiad polisi ar ddefnyddio deddfwriaeth ôl-weithredol yn helpu i sicrhau mai dim ond mewn modd cyfreithlon y gellir defnyddio'r pŵer yn y Bil. Nid yw o fudd i Lywodraeth Cymru wneud rheoliadau y canfyddir eu bod yn ultra vires.

91. Wrth geisio defnyddio'r pŵer yn ôl-weithredol, rhaid i Lywodraeth Cymru gydymffurfio ag ECHR a'r gyfraith achosion sydd wedi datblygu ar ddefnyddio deddfwriaeth trethi'n ôl-weithredol. Fel y dywedais, mae darpariaethau trethi cynharach yn gyffredinol yn cynnwys Erthygl 1 o'r Protocol 1af ("A1P1") (Yr hawl i fwynhau meddiannau) ond, yn wahanol i lawer o feysydd polisi eraill, mae Llys Strasbwrg a llysoedd domestig wedi rhoi ffiniau gwerthfawrogiad eang i ddeddfwrfeydd yn y maes hwn. Rhoddir y ffiniau hynny o werthfawrogiad ar yr amod bod y darpariaethau'n sicrhau cydbwysedd teg rhwng diddordeb y cyhoedd mewn casglu trethi a hawliau trethdalwyr unigol, ac nad ydynt yn gosod baich unigol a gormodol ar drethdalwyr.

92. Roedd achos R (on the application of APVCO Ltd and Others) v HM Treasury and HMRC yn ymwneud â chynllun osgoi trethi a gaewyd gan Lywodraeth y DU gan ddefnyddio deddfwriaeth ôl-weithredol (gweler yr enghraifft gyntaf yn yr Atodiad am fwy o fanylion). Dadl yr hawlwyr oedd eu bod yn cael eu hamddifadu o'r dreth (arian) y byddai'n rhaid iddynt ei thalu o ganlyniad i'r newidiadau deddfwriaethol ôl-weithredol ac y gellid ystyried treth heb ei thalu yn briodol fel meddiant o fewn ystyr Erthygl 1 o'r Protocol 1af. Ni lwyddodd y trethdalwyr yn eu hadolygiad barnwrol na'u

hapêl i'r Llys Apêl. Dyfarnodd y llys fod y deddfwriaeth yn gyfreithlon, yn gymesur ac yn gydnaws ag ECHR.

93. Bydd angen i Weinidogion Cymru ystyried fesul achos, a thrwy gyfeirio at amgylchiadau penodol unrhyw achos, a fyddai'n briodol ac yn gyfiawn defnyddio darpariaeth ôl-weithredol. Bydd angen iddynt hefyd gyfeirio at y fframwaith deddfwriaethol yn y Bil ac ystyried y mater yn llawn, gan gynnwys dull y llysoedd o ymdrin â deddfwriaeth trethi ôl-weithredol.

Rwy'n ddiolchgar i'r Pwyllgor am amser i ganiatáu imi roi tystiolaeth ac am y cwestiynau pellach hyn. Os bydd angen rhagor o wybodaeth arnoch gennyf wrth ichi ddrafftio eich adroddiad, byddaf yn falch o fod o gymorth.



Rebecca Evans AS/MS

Y Gweinidog Cyllid a Llywodraeth Leol
Minister for Finance and Local Government

CC: Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid

Atodiad 1 – Enghraifftiau o Ddeddfwriaeth Ôl-weithredol

Enghraifft 1 – Newidiadau i dreth dir y dreth stamp gyda rhybudd ac yna cyhoeddiad
Daw'r enghraifft gyntaf o faes treth dir y dreth stamp (SDLT). Mae'n dangos deddfwriaeth ôl-weithredol yn cael ei chysylltu â datganiad neu rybudd clir y bydd camau amhenodol yn cael eu cymryd i fynd i'r afael â gweithgarwch osgoi yn ôl-weithredol. Ar ôl cyhoeddi newidiadau i'r ffordd o weithredu'r rheolau is-werthiant yn ei araith ar ddiwrnod y Gyllideb (21 Mawrth 2012), dywedodd Canghellor y Trysorlys:

"Let me make this absolutely clear to people. If you buy a property in Britain that is used for residential purposes, then we will expect stamp duty to be paid. That is the clear intention of Parliament. I will not hesitate to move swiftly, without notice and retrospectively if inappropriate ways around these new rules are found. People have been warned."

Yn sgil hynny, addasodd hyrwyddwyr y cynlluniau yr oeddent wedi bod yn eu hyrwyddo ac yng Nghyllideb 2013, cyflwynwyd deddfwriaeth ôl-weithredol i'w gwneud yn glir nad oedd dau gynllun arall yn gweithio. Yn dilyn y newidiadau hynny, parhaodd y cynlluniau i gael eu haddasu ac ar 4 Mehefin 2013 nodwyd mewn datganiad ysgrifenedig¹² gan Ysgrifennydd Siecr y Trysorlys y byddai diwygiadau'n cael eu gwneud i Fil Cyllid 2013 i gynnwys newid ôl-weithredol pellach i'w gwneud yn glir nad oedd cynlluniau o'r fath yn bosibl. Byddai'r ddeddfwriaeth hefyd yn cael ei gosod yn ôl-weithredol yn ôl i ddyddiad y datganiad neu'r rhybudd ar 21 Mawrth 2012¹³.

Heriodd rhai aelodau o'r cynllun benderfyniad y Llywodraeth i gyflwyno deddfwriaeth ôl-weithredol, gan apelio wedyn i'r Llys Apêl¹⁴. Canfu'r llys fod Llywodraeth y DU wedi gweithredu'n gyfreithlon wrth wneud deddfwriaeth ôl-weithredol¹⁵. Nododd penderfyniad Barnwyr arweiniol y Llys Apêl wrth wrthod yr apêl:

"For the reasons I have given, I have concluded that neither the appellants' claims that their option agreements were transfers of rights for the purposes of section 45 of the Finance Act 2003, nor the money representing the unpaid SDLT in the appellants' pockets are, in the circumstances of this case, properly to be regarded as "possessions" for the purposes of A1P1 [article 1 protocol 1 of the European Convention on Human Rights]. A1P1 is, therefore not engaged. If it were engaged, I would hold that the legislative changes were, although retrospective, lawful. They were neither unforeseeable nor arbitrary. Moreover, the legislative changes satisfied the proportionality test. The fair balance between the public interest and the protection of the appellants' fundamental rights falls firmly on the side of the public interest in preventing taxpayers taking advantage of abusive tax avoidance schemes after clear warnings have been given that such schemes would not be tolerated and would be tackled with retrospective legislation. Article 6 is also not engaged, since tax proceedings do not relate to the determination of a "civil" right or obligation."

Mae'n bwysig nodi bod ddau gyhoeddiad perthnasol, i bob pwrpas, yn yr enghraifft gyntaf; sef yr un a wnaed i ddechrau yng Nghyllideb 2012 (y rhybudd) a'r rhai a wnaed wrth gyhoeddi'r Bil Cyllid ac ym mis Mehefin 2013 (y datrysiaid deddfwriaethol pellach). Yn ogystal, cafodd y ddeddfwriaeth ei hôl-ddyddio i ddyddiad y rhybudd gwreiddiol ac nid dyddiad y cyhoeddiad deddfwriaethol.

¹² [Datganiadau Gweinidogol Hansard Tŷ'r Cyffredin ar gyfer 04 Meh 2013 \(pt 0001\) \(parliament.uk\)](#)

¹³ [Deddf Cyllid 2013 \(legislation.gov.uk\)](#)

¹⁴ R (on the application of APVCO 19 Ltd) v Revenue and Customs Commissioners [2015] EWCA Civ 648.

¹⁵ [Microsoft Word - StMatthews Judgments Approved 2 .doc \(pumptax.com\)](#)

Enghraifft 2 – Rhybudd am dreth gorfforaeth a chyhoeddi newidiadau, yn ôl-weithredol i ddyddiad gwahanol

Daw'r ail enghraifft o faes treth gorfforaeth. Ar 27 Chwefror 2012¹⁶, cyhoeddodd Ysgrifennydd y Siecr ddatganiad ysgrifenedig yn dweud y byddai Llywodraeth y DU yn cyflwyno deddfwriaeth i atal trefniadau a fwriadwyd i osgoi treth gorfforaeth ar brynu dyledion corfforaethol yn ôl. Nododd y cyhoeddiad y byddai'r newid yn cael effaith ôl-weithredol ar bryniannau dyledion a ddigwyddodd ar neu ar ôl 1 Rhagfyr 2011 (dri mis cyn y cyhoeddiad). Dywedodd Ysgrifennydd y Siecr:

"This is not action that the Government is taking lightly. But the potential tax loss from this scheme and the history of previous abuse in this area, means that the Government believes that this is a circumstance where action to change the legislation with full retrospective effect is justified to ensure that the system is fair for all and that those who seek to benefit from this aggressive avoidance do not get an unfair advantage."

Roedd Llywodraeth y DU o'r farn ei bod yn cydymffurfio â'i phrotocol ar ddeddfwriaeth ôl-weithredol ac yn benodol tynnodd sylw at y ffaith bod prif ddefnyddiwr y cynllun wedi llofnodi'r Cod Ymarfer ar Drethu ar gyfer Banciau¹⁷ a bod datganiadau ysgrifenedig hefyd wedi'u gwneud yn 2010.

Yn yr achos hwn, aeth y newid ôl-weithredol i gau llwybr osgoi treth yn ôl ymhellach na dyddiad y cyhoeddiad i ddeddfu yn 2012. Yn seiliedig ar brotocol Llywodraeth y DU, roedd amgylchiadau lleddfol yn yr achos hwn a oedd yn cyfiawnhau pennu'r dyddiad yr oedd y ddeddfwriaeth yn gymwys ohono ar ddyddiad cyn y cyhoeddiad cychwynnol i ddeddfu a bod y dyddiad a ddewiswyd yn wahanol i'r datganiadau ysgrifenedig cychwynnol yn 2010 (ond ei fod ar eu hôl).

Enghraifft 3 – dim rhybudd a chyfnod ôl-weithredol sylweddol o ganlyniad i benderfyniad llys

Mae'r drydedd enghraifft yn ymwneud â gweinyddu rhai trethi a'r rhwymedigaethau ffeilio a osodir ar drethdalwyr. Roedd Cyllid a Thollau Ei Mawrhydi (CThEM), a Chyllid y Wlad gynt, yn goruchwyllo Hunanasesiadau treth incwm o 1995 ymlaen a Hunanasesiadau treth gorfforaeth o 1999 ymlaen. Yn y ddwy gyfundrefn roedd yn ofynnol i drethdalwyr hysbysu'r awdurdod treth eu bod yn agored i dreth. Yn dilyn yr hysbysiad hwnnw, byddai'r awdurdod treth yn rhoi hysbysiadau i'r drethdalwyr yn ei gwneud yn ofynnol iddynt ffeilio ffurflenni treth. Pe bai'r awdurdod treth yn dymuno ymchwilio i ffurflen y trethdalwr, byddai'n rhoi hysbysiad ymholiad.

Mabwysiadodd yr awdurdod treth, a llawer o gynghorwyr treth a threthdalwyr, ddull pragmatig gan arwain at ffurflenni 'gwirfoddol' yn cael eu cwblhau am nifer o resymau. Derbyniodd yr awdurdod treth y ffurflenni hyn fel rhai a gwblhawyd yn ddilys, asesodd rwymedigaethau, derbyniodd daliadau, rhoddodd ad-daliadau (cafodd llawer eu gwneud i alluogi trethdalwyr treth incwm nad oedd angen iddynt gyflwyno ffurflenni fel arfer i hawlio ad-daliadau treth) a phan oedd yn briodol agorodd ymholiadau, caeodd yr ymholiadau hynny neu ffurfiodd setliadau gyda threthdalwyr. Clywyd dau achos ynghylch a oedd ffurflenni gwirfoddol o'r fath yn ffurflenni dilys a allai fod yn destun ymholiad. Canfu Tribiwnlys yr Haen Gyntaf yn 2016¹⁸, ac eto yn 2018¹⁹, nad oedd y ffurflenni'n rhai dilys am

¹⁶ [Datganiadau Ysgrifenedig – Hansard – Senedd y DU](#) (Mesurau Treth – 1/3 o'r ffordd i lawr y dudalen)

¹⁷ [Y Cod Ymarfer ar Drethu ar gyfer Banciau - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#)

¹⁸ [Revell v The Commissioners for HM Revenue and Customs -Microsoft Word - TC04887.doc \(tribunals.gov.uk\)](#)

nad oeddent wedi'u cyflwyno mewn ymateb i hysbysiad a roddwyd gan CThEM. Felly, byddai unrhyw hysbysiadau ymholiad a hysbysiadau cau hefyd yn annilys. Dangosodd yr achosion fod tua 350,000-450,000 o ffurflenni 'gwirfoddol' o'r fath yn cael eu gwneud bob blwyddyn.

Roedd canfyddiadau'r Tribiwnlys yn golygu bod miliynau o ffurflenni, yn y blynyddoedd ers cyflwyno'r cyfundrefnau hunanasesu, o bosibl wedi'u cwblhau'n annilys a allai arwain at ganlyniadau difrifol i drethdalwyr, CThEM ac o bosibl gyllid y llywodraeth. Roedd potensial i ddod i'r casgliad bod trethdalwyr heb hysbysu CThEM eu bod yn agored i dreth neu eu bod heb ffeilio eu ffurflenni a byddai'r amddiffyniadau rhag camau darganfod yr oeddent wedi'u cael drwy eu ffurflenni 'gwirfoddol' yn diflannu. Ni fyddai unrhyw ymholiadau a agorwyd ac a gwblhawyd gan CThEM yn ddilys o bosibl, gan agor y drws ar gyfer ad-daliadau treth, a allai, yn eu tro, arwain at ganlyniadau difrifol i gyllid Llywodraeth y DU.

Cymerodd Llywodraeth y DU gamau gweithredu ar 29 Hydref 2018²⁰, dyddiad y Gyllideb, pan gyhoeddwyd y byddai newidiadau'n cael eu gwneud yn rhagolygol ac yn ôl-weithredol o ddyddiad y Gyllideb i roi ffurflenni gwirfoddol ar yr un sail â ffurflenni a wneir ar ôl cael hysbysiad i ffeilio ffurflen. Cyflwynwyd deddfwriaeth yn y Bil Cyllid ac ar ôl cael Cydsyniad Brenhinol gwnaed y newidiadau yn adran 87 o Ddeddf Cyllid 2019²¹. Mae'r newidiadau hyn, a gyflwynwyd gan adran 87(3), yn cael eu trin fel pe baent bob amser wedi bod mewn grym, hynny yw, eu bod mewn grym mewn perthynas â threth incwm a threth enillion cyfalaf o 1995 ymlaen. Darparwyd amddiffyniadau i'r trethdalwyr hynny a oedd, cyn 29 Hydref 2018, wedi apelio, neu wedi dechrau achos adolygiad barnwrol, ar y sail nad oedd ffurflen yn ffurflen ddilys (gan nad oedd hysbysiad perthnasol i ffeilio ffurflen wedi'i roi). Gallai'r trethdalwyr hynny barhau â'r achos hwnnw. Ni allai trethdalwyr eraill gyflwyno her mwyach ar y sail bod ffurflen wirfoddol yn annilys.

Efallai yr hoffai Aelodau'r Pwyllgor nodi nad yw'r un mater yn codi ym maes treth dir y dreth stamp, na threth trafodiadau tir, gan nad oes hysbysiad i ffeilio yn cael ei roi gan yr awdurdod treth. Mae hyn, yn rhannol, oherwydd nad oes unrhyw rwymedigaeth reolaidd i ffeilio fel sydd ar gyfer treth incwm, er enghraifft. Roedd y mater hwn o dan sylw mewn achos SDLT diweddar²², a chanfuwyd nad oes dim yn y deddfwriaeth SDLT sy'n creu'r un anhawster ag a achoswyd gan ffurflenni 'gwirfoddol' ar gyfer y cyfundrefnau treth incwm a threth gorfforaeth. Ar gyfer treth gwarediadau tirlenwi, er y gall fod rhwymedigaeth reolaidd i ffeilio (er enghraifft, gan weithredwyr safleoedd tirlenwi), gall y rhwymedigaeth godi ar sail untro hefyd. Felly, mae'r rheolau'n darparu rhwymedigaethau ffeilio ar gyfer pobl gofrestredig ac anghofrestredig sydd wedi cyflawni "gweithrediadau trethadwy" i ffeilio ffurflen (heb i ACC roi hysbysiad).

Fodd bynnag, er nad yw'r mater penodol hwn yn debygol o godi ar gyfer y trethi datganoledig presennol, y bwriad yw darparu enghraifft o'r math o benderfyniad llys 'annisgwyl' a all wrthdroi arfer neu ddealltwriaeth gyffredin sefydledig o'r gyfraith a golygu bod angen gweithredu i ymdrin â chanlyniadau'r penderfyniad llys hwnnw. Yn yr achos hwn, newidiwyd y gyfraith heb unrhyw hysbysiad ymlaen llaw a chydag effaith ôl-weithredol o ddyddiad flynyddoedd lawer yn gynharach, ond gydag amddiffyniadau i rai trethdalwyr.

Ar gyfer ein trethi datganoledig, mae'n werth ystyried beth fyddai'r effaith pe bai'r llysoedd wedi dyfarnu o blaid y dadleuon a gyflwynwyd gan yr apelwyr yn *The Pollen Estate Trustee Company Limited and King's College London v The Commissioners for Her Majesty's*

¹⁹ [Patel & Anor v Revenue and Customs \(INCOME TAX/CORPORATION TAX : Assessment/self-assessment\) \[2018\] UKFTT 185 \(TC\) \(05 April 2018\) \(bailii.org\)](#)

²⁰ [Treth Incwm, Treth Enillion Cyfalaf a Threth Gorfforaeth: ffurflenni treth gwirfoddol - GOV.UK \(www.gov.uk\)](#)

²¹ [Deddf Cyllid 2019 \(legislation.gov.uk\)](#)

²² [TC 08327.pdf \(tribunals.gov.uk\)](#)

Revenue and Customs mewn perthynas â nodi'r buddiant trethadwy perthnasol²³. Pe bai dadleuon yr apelwyr wedi argyhoeddi, byddai'r gyfundrefn dreth wedi'i thanseilio'n sylweddol iawn gan y byddai pob pryniant eiddo yn cael ei hollti'n gyfranddaliadau anrhanedig, a threth yn cael ei chyfrifo ar wahân, ar gyfer pob perchennog llesionol. Penderfynodd y Llys Apêl mai bwriad y ddeddfwriaeth oedd rhoi rhyddhad i elusennau rhag treth wrth brynu eiddo, a bod hynny'n cynnwys adegau pan fyddant yn prynu ar y cyd â rhai nad ydynt yn elusennau, ac felly y dylai rhyddhad 'rhannol' fod ar gael i'r graddau y mae elusen yn brynwr ar y cyd sy'n caffael buddiant yn yr eiddo. Gwnaed diwygiadau rhagolygol i'r ddeddfwriaeth SDLT i ddarparu'n benodol ar gyfer rhyddhad rhannol i elusennau (a darparwyd hefyd reolau tebyg ar gyfer y dreth trafodiadau tir).

O edrych ar yr achos SDLT hwn a'r drydedd enghraifft uchod, mae'n bosibl gweld, pe bai dadl 'hollti' yr apelwyr wedi llwyddo, y gallai Llywodraeth y DU fod wedi ystyried diwygio'r ddeddfwriaeth yn ôl-weithredol er mwyn sicrhau ei bod yn gweithredu o 2003 ymlaen fel y bwriadwyd. Eto, mae'n bosibl y byddai amddiffyniad tebyg ar gyfer y rhai a oedd yn mynd ati i apelio ar seiliau tebyg wedi'i ddarparu fel yn y drydedd enghraifft uchod. Gallai Gweinidogion Cymru, mewn penderfyniadau 'annisgwyl' o'r fath, hefyd ddewis cymryd camau tebyg i ddiogelu'r sylfaen drethu a sicrhau nad oedd treth a dalwyd yn flaenorol (ar sail gyffredinol) yn gorfod cael ei had-dalu ar raddfa fawr. Yn yr un modd, mae'r achos SDLT hwn yn dangos yn ogystal y ffordd y mae hi hefyd yn fanteisiol, er mwyn eglurder y gyfraith, i wneud diwygiadau i ddeddfwriaeth yn dilyn penderfyniad llys i adlewyrchu penderfyniadau'r llysoedd, neu ymdrin fel arall â hwy – sef, yn yr achos hwn, newid y gyfraith i ddarparu'n glir ar gyfer rhyddhad rhannol i elusennau.

²³ [2013] EWCA Civ 753-[Court of Appeal Judgment Template \(pumptax.com\)](http://www.pumptax.com)