Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol Atodol ynglŷn â'r Bil Lleoliaeth

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

Papur briffio cyfreithiol

Cyd-destun

1. Paratowyd y papur briffio cyfreithiol hwn oherwydd arwyddocâd arbennig y cynnig hwn a'r Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol (CCD) arall (yn ymwneud â'r Bil Addysg) sydd gerbron y Cynulliad Cenedlaethol ar hyn o bryd. Maent yn arwyddocaol am ddau reswm. Yn gyntaf, y rhain yw'r cynigion cyntaf o'r fath i ddod gerbron y Cynulliad ers iddo ennill ei gymhwysedd llawer ehangach wedi'r refferendwm a gynhaliwyd yn gynharach eleni. Yn ail, y rhain yw'r cynigion cydsyniad deddfwriaethol cyntaf y bydd y Rheol Sefydlog 29 newydd yn berthnasol iddynt.

2. Daeth Cynigion Cydsyniad Deddfwriaethol yn rhan o fusnes y Cynulliad yn ystod y Trydydd Cynulliad ar ôl i'r Cynulliad ennill cymhwysedd deddfwriaethol cyfyngedig yng nghyswllt y materion sy'n ymddangos yn Atodlen 5 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006. Roeddent yn dilyn y cynsail a sefydlwyd yn yr Alban yn 1999, lle cyfeiriwyd atynt yn gyffredinol fel cynigion Sewell. Maent yn dynodi bod y Cynulliad yn cytuno y gellid creu deddfwriaeth yn San Steffan ar bynciau penodol er bod y cymhwysedd deddfwriaethol wedi ei ddatganoli. Yn ystod y Trydydd Cynulliad cawsant eu cyflwyno'n amlach, a hynny'n raddol, wrth i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad gynyddu. Ar ôl estyn y cymhwysedd hwnnw i gynnwys pob un o'r 20 o bynciau yn Atodlen 7 i Ddeddf 2006, mae'n debygol byddant yn rhan bwysig o waith y Pedwerydd Cynulliad gan y bydd angen cydsyniad y Cynulliad ar ystod llawer ehangach o bynciau os yw Senedd y DU i ddeddfu ar y pwnc hwnnw mewn perthynas â Chymru.

3. Mae'r Rheol Sefydlog 29 newydd yn seiliedig ar Reol Sefydlog 26 y Trydydd Cynulliad, ond mae'n cynnwys un datblygiad arwyddocaol yn RhS 29.4 a RhS 29.5, sy'n caniatáu i'r Pwyllgor Busnes gyfeirio memorandwm cydsyniad deddfwriaethol at un pwyllgor neu ragor i'w ystyried ac adrodd arno (mae memorandwm cydsyniad deddfwriaethol yn esbonio cefndir y Bil a sail y Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol). Gan nad oes unrhyw bwyllgor (ar wahân i'r Pwyllgor Busnes) wedi ei sefydlu eto, nid yw'n bosibl i bwyllgor ystyried y ddau femorandwm cydsyniad deddfwriaethol cyntaf hyn. Pan gaiff

memoranda eu cyfeirio at bwyllgorau, mae'n debygol y rhoddir cyngor cyfreithiol tebyg i'r hyn a geir yn y ddogfen hon i'r pwyllgorau hynny, ac efallai caiff ei gynnwys yn adroddiadau'r pwyllgorau. Yn absenoldeb ystyriaeth o'r fath gan bwyllgor, mae'r cyngor hwn yn cael ei ddarparu'n uniongyrchol i bob Aelod cyn y ddadl yn y Cyfarfod Llawn.

Y Bil Lleoliaeth

4. Cafodd y Bil Lleoliaeth ei Ddarlleniad Cyntaf ffurfiol yn Nhŷ'r Cyffredin ar 13 Rhagfyr 2010, ac y mae wedi cwblhau ei daith drwy'r Tŷ ers hynny. Disgwylir i Ddadl yr Ail Ddarlleniad yn Nhŷ'r Arglwyddi gael ei chynnal ar 7 Mehefin.

5. Mae'r Bil yn berthnasol i Loegr yn unig yn gyffredinol, ond cytunodd y Cynulliad Cenedlaethol i Gynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ar 8 Chwefror 2011 o ran materion a oedd o fewn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad ac a oedd felly yn berthnasol i Gymru bryd hynny –

"Cynnig bod Cynulliad Cenedlaethol Cymru, yn unol â Rheol Sefydlog 26.4, yn cytuno y dylai Senedd y DU ystyried y darpariaethau sy'n ymwneud ag atebolrwydd llywodraeth leol o ran cyflogau, dileu'r ddyletswydd i hybu democratiaeth leol, dileu'r ddyletswydd o ran deisebau, cyflawni dyletswyddau digartrefedd drwy'r sector rhentu preifat a diwygio'r Awdurdod Gwasanaethau Tenantiaid yn Rhan(nau) 1 a 6 o'r Mesur Seneddol ynghylch Lleoliaeth, fel y'i cyflwynwyd i Dŷ'r Arglwyddi ar 13 Rhagfyr 2010, i'r graddau y mae'r darpariaethau hyn yn dod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru."

6. O ganlyniad i'r Refferendwm, mae'r Cynulliad Cenedlaethol wedi ennill cymhwysedd llawer ehangach o ran materion y mae'r Bil yn ymdrin â hwy, sydd, gan hynny, yn parhau'n gyffredinol berthnasol i Loegr yn unig. Felly, mae Llywodraeth Cymru yn cynnig CCD pellach yn ymwneud â dwy agwedd ar y Bil - Awdurdodau Tân ac Achub a "hawl cymuned i brynu" (a ddisgrifiwyd yn y Bil fel "Asedau o Werth i'r Gymuned").

Awdurdodau Tân ac Achub

7. Roedd y Bil yn cynnwys darpariaethau i roi pŵer cyffredinol i Awdurdodau Tân ac Achub yn Lloegr dros y ffordd y gweithredant eu swyddogaethau ac amcanion sy'n gysylltiedig â'r swyddogaethau hynny. Roedd hefyd yn cynnig pwerau cyfyngedig er mwyn iddynt fedru codi tâl am eu gwasanaethau. Mae Llywodraeth y DU wedi gosod cyfres o welliannau i

ymestyn y darpariaethau hynny i Gymru gan fod cymhwysedd cyfreithiol o ran y Gwasanaethau Tân ac Achub wedi ei drosglwyddo i'r Cynulliad Cenedlaethol o ganlyniad i'r Refferendwm. Gan hynny, mae'n briodol cyflwyno Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol atodol.

8. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi'r pwerau ychwanegol y byddai'r Bil yn eu rhoi i'r Awdurdodau Tân ac Achub, felly ni chânt eu hailadrodd yn y fan hon. Fodd bynnag, nid yw'n cyfeirio at y pwerau deddfwriaethol ychwanegol, ac mae'r rheini'n arwyddocaol.

9. Bydd y pwerau deddfwriaethol ychwanegol hyn yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud gorchmynion a fydd yn addasu deddfwriaeth sy'n bodoli'n barod er mwyn cael gwared ar gyfyngiadau a fyddai fel arall yn cyfyngu ar bwerau cyffredinol newydd yr Awdurdodau Tân ac Achub, y cyfeiriwyd atynt ym mharagraff 7. Disgrifir y pwerau hyn yn yr hyn a fydd yn adran 5C newydd y Ddeddf Gwasanaethau Tân ac Achub 2004. Mae'r rhain yn cynnwys y pŵer i Weinidogion Cymru ddiwygio, diddymu, dirymu neu ddatgymhwyso drwy orchymyn unrhyw ddarpariaethau statudol sy'n rhwystro'r Awdurdodau Tân ac Achub perthnasol rhag defnyddio, neu'n cyfyngu ar eu gallu i ddefnyddio, pŵer cyffredinol neu bŵer sy'n gorgyffwrdd â'r pŵer cyffredinol hwnnw. Mae pŵer hefyd i rwystro awdurdodau rhag gwneud unrhyw beth a nodir yn y gorchymyn neu i'w wneud yn ddarostyngedig i amodau penodol. Mae cyfres o ddarpariaethau gweithdrefnol yn ymwneud ag ymgynghori a.a. yn dilyn hynny.

10. Mae darpariaethau newydd a hynod o arwyddocaol yn yr adran 5G newydd sy'n cynnig mecanwaith i benderfynu pa un o weithdrefnau'r Cynulliad (negyddol, cadarnhaol neu uwchgadarnhaol) y dylid ei ddefnyddio ar gyfer gorchmynion penodol o dan adran 5C. Y trefniant arferol yw bod y ddeddfwriaeth sylfaenol yn pennu'r weithdrefn y dylid ei defnyddio ar gyfer yr holl ddeddfwriaeth ddirprwyedig sydd i'w greu gan ddefnyddio pwerau penodol. Mae'r dull hwn wedi derbyn beirniadaeth, fodd bynnag, oherwydd nid yw'n ystyried sylwedd y darnau penodol o ddeddfwriaeth ddirprwyedig. Os mai'r weithdrefn gadarnhaol yw'r weithdrefn gymwys, yna mae'n rhaid ei ddefnyddio bob tro hyd yn oed os yw'r newid y mae'r offeryn yn ei gyflwyno yn gyfyng ac nad oes unrhyw egwyddorion i'w trafod o ganlyniad. Yn yr un modd, gall gorchmynion penodol sy'n ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol godi materion polisi pwysig na ellid ond eu trafod o ganlyniad i gynnig i ddirymu.

11. Yr hyn sy'n newydd ynglŷn â'r trefniadau o ran gorchmynion sy'n ymwneud â'r Awdurdodau Tân ac Achub o dan yr adran 5C newydd yw bod yn rhaid i Weinidogion Cymru osod memorandwm i gyd-fynd â gorchymyn drafft sy'n cael ei osod gerbron y Cynulliad, gan gynnwys yn y memorandwm

hwnnw argymhelliad rhesymedig pa un âi'r weithdrefn negyddol, gadarnhaol neu uwchgadarnhaol y dylid ei defnyddio. Bydd modd i'r Cynulliad wneud penderfyniad fesul achos. Gwneir hyn gan y Cynulliad o fewn 30 diwrnod (heb gynnwys cyfnodau toriad neu ddiddymiad) ar ôl gosod y gorchymyn drafft, gan bennu âi'r weithdrefn gadarnhaol neu uwchgadarnhaol y dylid ei defnyddio. Os na bennir gofyniad o'r fath, defnyddir y weithdrefn negyddol fel mater o drefn.

12. Penderfyniad gan y Cynulliad neu argymhelliad gan un o bwyllgorau'r Cynulliad fydd yn pennu pa un âi'r weithdrefn gadarnhaol neu uwchgadarnhaol y dylid ei defnyddio. Mae'r cymalau newydd yn amlinellu manylion y gweithdrefnau amgen hyn a'r terfynau amser perthnasol.

13. Mae hwn yn ddatblygiad newydd diddorol y dylai Aelodau Cynulliad fod yn ymwybodol ohono, nid yn unig oherwydd ei ddefnydd yn yr achos penodol hwn, ond oherwydd bydd rhai o bosibl am ei ddefnyddio yn y dyfodol mewn perthynas â Biliau'r Cynulliad pan allai fod yn briodol defnyddio gweithdrefnau gwahanol o ran yr amrywiol offerynnau statudol a fydd yn cael eu creu gan ddefnyddio'r un pŵer. Byddai'r mater hwn o ddiddordeb mawr i'r pwyllgor(au) newydd a fydd yn gyfrifol am Faterion Cyfansoddiadol o dan Reol Sefydlog 21, ac efallai byddant am ystyried y mater yn y dyfodol. Efallai bydd angen newidiadau i weithdrefnau'r Cynulliad fel y'u pennwyd yn y Rheolau Sefydlog o ganlyniad i'r datblygiad hwn.

14. Bydd y pŵer i godi tâl yn yr adran 18A newydd a fydd yn cael ei gynnwys yn Neddf Gwasanaethau Tân ac Achub 2004, a bydd yn ddarostyngedig i'r cyfyngiadau a fydd wedi'u pennu yn y Ddeddf. Y mwyaf arwyddocaol o'r rhain yw na fydd yn bosibl i'r awdurdodau godi tâl am ddiffodd tanau, na gwarchod bywyd ac eiddo pan fo tân yn llosgi, heblaw o ran tanau sydd ar y môr neu o dan y môr (adran 18B(1)). Eto mae pŵer i Weinidogion Cymru greu gorchymyn i ddatgymhwyso'r pŵer i godi tâl o ran gweithredoedd penodol neu ar gyfer cyfnod penodol.

Asedau o Werth i'r Gymuned

15. Teitl Pennod 4 o Ran 4 o'r Bil yw "Asedau o Werth i'r Gymuned"; mae'r Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol yn cyfeirio at "Hawl Cymuned i Brynu". Fodd bynnag, mae'n glir eu bod yn cyfeirio at yr un peth.

16. Mae Memorandwm Llywodraeth Cymru sy'n cyd-fynd â'r cynnig yn cyfeirio at welliant i'r Bil o ran darparu cyngor a chymorth gan Weinidogion Cymru yng nghyswllt y darpariaethau sy'n ymwneud â hawl cymuned i brynu. Mae hwn yn awr i'w weld yng nghymal 89 y Bil. Mae'n rhan o Bennod 4

(Asedau o Werth i'r Gymuned) o Ran 4 (Rhoi Grym i'r Gymuned) y Bil. Mae gweddill Pennod 4 yn cynnwys rhestr o asedau o werth i'r gymuned a rhestrau o dir a enwebwyd yn aflwyddiannus gan gymunedau. Mae'n darparu ar gyfer moratoriwm ar werthu tir wedi'i restru a thalu iawndal yn ogystal â chyngor a chymorth.

17. Tra bod y Memorandwm sy'n cefnogi'r Cynnig Cydsyniad Deddfwriaethol ond yn cyfeirio at y darpariaethau yn ymwneud â chyngor a chymorth, mae'r Cynnig ei hun yn cyfeirio at "hawl cymuned i brynu" yn gyffredinol. Ymddengys ei fod yn mynegi sgôp yr hyn y mae'n gofyn i'r Cynulliad gytuno iddo yn fwy eang na'r hyn a fwriadwyd. Ymddengys mai bwriad y Llywodraeth yw drafftio'r Cynnig ei hun yn eang h.y. yn cyfeirio at Rannau neu Benodau cyfan o Filiau i'r graddau y mae'r darpariaethau hynny o fewn cymhwysedd y Cynulliad. Esbonnir yn y Memorandwm yn union pa elfennau o'r Rhannau neu Benodau hynny y mae'r Llywodraeth yn eu hystyried i fod o fewn cymhwysedd y Cynulliad ac felly o fewn sgôp y Cynnig (yr elfennau cyngor a chymorth o'r darpariaethau hawl cymuned i brynu yn yr achos hwn). Deellir bod Llywodraeth yr Alban yn dilyn yr arfer hwn hefyd o ran ei Chynigion Cydsyniad Deddfwriaethol a'i Memoranda.

Y Gwasanaeth Cyfreithiol

Cynulliad Cenedlaethol Cymru

Mehefin 2011