Carl Sargeant AC / AM
Y Gweinidog Tai ac Adfywio
Minister for Housing and Regeneration

Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Ein cyf/Our ref LF/CS/0490/14

Christine Chapman AC
Cadeirydd y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb
a Llywodraeth Leol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

28 Mai 2014

Annwyl Chris,

Tystiolaeth i'r Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol – Bil Safleoedd Carafannau Gwyliau (Cymru)

Diolch ichi am eich llythyr dyddiedig 1 Ebrill yn fy ngwahodd i gyfrannu at y gwaith craffu y mae'ch Pwyllgor yn ei wneud ar Fil Safleoedd Carafannau (Cymru), a gyflwynwyd gan Darren Millar AC. Hoffwn ddiolch ichi am roi cyfle imi gyflwyno fy sylwadau.

Yn unol â'ch cais, amgaeaf fy nhystiolaeth ysgrifenedig.

Yn gywir

Carl Sargeant AC / AM
Y Gweinidog Tai ac Adfywio
Minister for Housing and Regeneration

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

English Enquiry Line 0845 010 3300
Llinell Ymholiadau Cymraeg 0845 010 4400
Correspondence.Carl.Sargeant@wales.gsi.gov.uk

Wedi'i argraffu ar bapur wedi'i ailgylchu (100%)
Printed on 100% recycled paper

<u>Dogfen 4</u>

<u>Y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol</u>: Ystyriaeth Rhan 1 o'r Bil Meysydd Carafannau Gwyliau (Cymru) – Darren Millar AC (aelod cyfrifol)

<u>Tystiolaeth ysgrifenedig gan y Gweinidog Tai ac Adfywio</u>

Cyflwyniad

Diolch i'r Pwyllgor am y cyfle i roi sylwadau ar Fil Darren Millar.

Pan glywais i gyntaf fod Darren yn cynnig deddfwriaethu ar feysydd carafannau gwyliau, roeddwn yn falch ac yn cefnogi ei amcanion yn gyffredinol. Credwn fod ymyriad Darren yn amserol, yn dilyn Bil Safleoedd Rheoleiddiedig Cartrefi Symudol (Cymru) Peter Black, bellach Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013, ac y byddai'n rhoi cyfle i ni foderneiddio'r ddeddf sy'n ymwneud â charafannau gwyliau yn yr un ffordd ag â'r cartrefi symudol hynny a ddefnyddir fel prif gartref. Roeddwn yn ymwybodol, o'm trafodaethau â Darren, ein bod yn rhannu'r un pryderon am bobl sy'n defnyddio carafannau gwyliau fel eu prif gartref a'r problemau a ddaw yn sgil hyn. Gall hynny fod yn torri'r caniatâd cynllunio sydd yn ei le ar gyfer y maes carafannau ond mae hefyd yn gosod baich ychwanegol, nas ariannwyd ar ei gyfer, ar y gwasanaethau cyhoeddus ac roedd angen gwneud rhywbeth i ddod â'r arfer hwn i ben. Fodd bynnag, wedi gweld y Bil erbyn hyn ac wedi cael y cyfle i ystyried cynigion Darren yn ofalus a'r dystiolaeth a roddwyd gan y rheiny sydd yn y sector twristiaeth, yn cynnwys fy nghydweithiwr Gweinidog yr Economi, Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth, nid wyf wedi fy argyhoeddi fod y Bil hwn yn briodol nac yn gymesur. Felly ni allaf ei gefnogi.

Cwestiynau penodol gan Gadeirydd y Pwyllgor

Gofynnodd y Cadeirydd am fy marn ar agweddau penodol o'r Bil a rhoddaf sylw i bob un o'r rhain yn eu tro:

- **Yr angen am ddeddfwriaeth i foderneiddio'r fframwaith rheoleiddio meysydd carafannau gwyliau yng Nghymru**
  Y ddeddfwriaeth bresennol sy'n ymdrin â meysydd carfannau gwyliau yw Deddf Safleoedd Carafannau a Rheoli Datblygu 1960 a Deddf Safleoedd Carafannau 1968. Ni fyddai'r ddeddfwriaeth hon yn gymwys yng Nghymru mwyach pe bai Bil Darren yn dod yn ddeddf.

  Mae yna resymau da dros awgrymu fod angen moderneiddio Deddf 1960 o safbwynt carafannau gwyliau, yn rhannol i roi'r gallu i awdurdodau lleol ymateb yn well i faterion trwyddedu a rhoi iddynt y pwerau i adennill costau gorfodi'r ddeddfwriaeth. Wrth foderneiddio'r Ddeddf hon, gallem hefyd fynd i'r afael ag anghenion perchnogion carafannau er mwyn rhoi mwy o sicrwydd ac eglurder iddyn nhw. Ffactorau eraill sydd angen sylw yw lefel y dirwyon y gellir eu gorfodi pan fo troseddau wedi digwydd, mewn perthynas â Deddf 1960,

sy'n fân iawn yn ôl safonau modern, a'r camau sydd eu hangen i ddirymu trwydded, lle bo modd, sydd yn hirfaith ac yn or-fiwrocrataidd. Roedd materion felly, wrth gwrs, yn nodweddion allweddol o Fil Peter Black o ran safleoedd cartrefi symudol, a gafodd gefnogaeth Llywodraeth Cymru ac sy'n cael eu gweithredu ar hyn o bryd. Byddwn felly yn cefnogi'r angen i foderneiddio'r ddeddfwriaeth i safleoedd carafannau gwyliau yn amodol ar ymchwil fanylach bellach ar natur y problemau a'r ffyrdd posibl o'u datrys.

- **Rhannau'r Bil, sef: Trwyddedu (Rhan 2); Prawf preswylio (Rhan 3); Cytundebau carafannau gwyliau (Rhan 4); Gwarchod rhag aflonyddwch (Rhan 5); ac, Atodol a Chyffredinol (Rhan 6)**

Gan gymryd y rhain yn eu trefn:

<u>Trwyddedu (Rhan 2)</u>
Rwyf yn synnu o weld nad yw'r Bil yn mynnu fod pob trwydded safle gwyliau presennol yn cael eu dirymu, ond yn parhau trwyddedau safle Deddf 1960 a roddir o dan adran 3 o Ddeddf 1960 (adran 9). Mae gan y cynnig i barhau trwyddedau safle sy'n bodoli'n barod y potensial i greu dryswch. Awgrymwyd yn flaenorol nad yw'r awdurdodau lleol eu hunain, mewn rhai ardaloedd, yn gwybod yn iawn pa safleoedd sydd wedi'u trwyddedu yn eu hardal a pha rai sydd heb - yn enwedig os sefydlwyd y safle cyn Deddf 1960.

Mae Cymdeithas Parciau Gwyliau a Pharciau Cartrefi Prydain (BH&HPA) yn datgan eu bod hwy'n cynrychioli 423 o barciau yng Nghymru eu hunain. Er bod hwn yn nifer sylweddol, deallaf fod nifer o safleoedd eraill yng Nghymru nad ydynt yn aelodau o'r BH&HPA. Mae Adran 9 o'r Bil yn datgan y bydd angen i awdurdodau lleol, o fewn 12 mis o'u cychwyn, asesu a yw rheolwyr y safleoedd hyn yn addas a phriodol ac os felly, mae'n rhaid i'r drwydded a roddwyd o dan adan 3 o Ddeddf 1960 gael ei haddasu i sicrhau cydymffurfiaeth â gofynion y Bil o fewn 12 mis ac mae'n bosibl y bydd yr awdurdod lleol yn gosod amodau. Nid yw safleoedd carafannau gwyliau wedi'u dosbarthu'n gytbwys ar draws Cymru ac mae gan rai ardaloedd niferoedd llawer uwch nag eraill. Mae gan y gofyniad hwn y posibilrwydd o osod baich ychwanegol sylweddol ar rai awdurdodau lleol.

Nid yw'r Bil yn darparu ar gyfer safleoedd "defnydd cymysg" felly mae'n debyg y byddai angen dwy drwydded ar safleoedd o'r fath, y naill o dan y Bil hwn ac un arall o dan Ddeddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013, a allai gael ei weld fel gormod o fiwrocratiaeth ac yn ddrud i berchnogion safle.

Nid wyf yn siŵr a yw'r Prawf "Person Addas a Phriodol" wedi cael ei ystyried hyd at ei ben. Yr awgrym yw defnyddio'r un prawf â meini prawf ag a gyflwynir ar gyfer safleoedd cartrefi symudol preswyl. Mae safleoedd gwyliau'n

fusnesau twristiaeth a byddai angen datblygu prawf a meini prawf gwahanol sy'n fwy priodol i'r diwydiant hwnnw.

Prawf Preswylio (Rhan 3)
Rwyf yn gwerthfawrogi'r hyn y mae Darren yn ceisio'i gyflawni - gostwng niferoedd pobl sy'n defnyddio carafannu gwyliau fel eu prif breswylfa, ond nid wyf yn siŵr ai'r Bil yw'r dull gorau o gyrraedd y nod hon. Ceir gofyniad fod trwydded safle yn cynnwys amod sy'n mynnu fod perchennog y safle'n cynnal profion i ddangos nad yw'r meddianwyr yn meddiannu carafannau gwyliau fel eu hunig neu eu prif breswylfa ac mae'n rhaid i feddianwyr ddangos tystiolaeth nad ydynt yn defnyddio'r garafán felly. Mae'n rhaid i'r dystiolaeth gynnwys 2 ddogfen a restrwyd yn Atodlen 2. Yn ychwanegol at osod baich ychwanegol ar fusnesau, nid wyf yn sicr yn union sut byddai'r prawf hwn yn helpu i fynd i'r afael â'i bryder. Os gall meddiannydd carafán ddangos nad eu carafán wyliau yw eu hunig neu eu prif breswylfa yna ni fydd dim yn newid o ran meddiannaeth. Ar y llaw arall, os yw perchennog maes carafannau gwyliau'n credu fod meddiannydd wedi methu'r prawf preswylio, mae'n rhaid i'r perchennog hysbysu'r awdurdod lleol cyn gynted ag y bo'n ymarferol bosibl. Os yw'r awdurdod lleol yn credu fod meddiannydd wedi methu'r prawf preswylio, mae'n rhaid iddynt roi "rhybudd methu prawf preswylio" i'r meddiannydd, a gallant roi hysbysiad cosb benodedig iddo (adran 49). Mae gan hyn y potensial o effeithio ar ddigartrefedd, yr amgylchedd a chynyddu aflonyddwch (gweler Canlyniadau Anfwriadol isod).

Mae'r Memorandwm Esboniadol (para 75) yn datgan "...mae'r prawf yn annhebygol o fod yn gymwys i'r rhan fwyaf o bobl sy'n aros mewn carafannu gwyliau nad ydynt yn berchen arnynt". Rwyf yn poeni fod hyn yn cynnig dihangfa y bydd y rhai llai dibynadwy yn y gymdeithas yn manteisio arni - yn enwedig y rheiny sydd â mwy o arian nag asedau ac sy'n hapus i rentu carafán am gyfnodau hir.

Cytundebau Carafannau Gwyliau (Rhan 4)
Byddwn yn cefnogi'r mesur hwn. Mae darparu cytundebau ysgrifenedig sy'n gosod y telerau allweddol y cytunwyd arnynt rhwng y cwsmer a busnes y parc eisoes yn cael ei weld fel arfer gorau yn y diwydiant a chredaf y dylai hyn ddod y peth arferol.

Gwarchod rhag aflonyddwch (Rhan 5)
Eto, byddwn yn cefnogi unrhyw fesur sy'n ceisio gwarchod pobl rhag aflonyddwch, ond nid wyf yn siŵr a yw'r mesurau sydd yn y Bil yn ychwanegu at yr amddiffynfeydd sydd eisoes yn bodoli o dan y ddeddfwriaeth bresennol (e.e. Deddf Safleoedd Carafannau 1968). Yn ychwanegol, gallai'r cyfrifoldebau ychwanegol a gynigir i berchnogion safle o safbwynt profion preswylio, beri i aflonyddwch gynyddu (gweler Canlyniadau Anfwriadol isod).

Atodol a Chyffredinol (Rhan 6)
Mae'r rhain yn ymddangos yn briodol ac nid oes gennyf sylwadau i'w cynnig.

- **Unrhyw rwystrau posibl i weithredu darpariaethau'r Bil ac a yw'r Bil yn eu hystyried**
  Mae'r Bil yn creu hawliau apelio newydd i'r Llys Ynadon ac un i'r Llys Sirol. Mae angen cynnal asesiad o'r hawliau apelio newydd hyn er mwyn sicrhau eu bod o fewn cymhwysedd deddfwriaethol Cynulliad Cenedlaethol Cymru.

  Adnoddau awdurdodau lleol - bydd y Bil yn golygu cryn dipyn o waith ychwanegol i awdurdodau lleol, rhai yn fwy nag eraill, a fydd angen ei gwblhau o fewn amserlen arbennig. Ar yr un pryd, bydd awdurdodau lleol yn delio â gweithredu'r newidiadau a gyflwynwyd i safleoedd cartrefi symudol preswyl, ac os caiff ei basio, y Bil Tai. Mae gen i bryderon am eu gallu i gyflwyno trefn drwyddedu newydd i safleoedd carafannau gwyliau a gorfodi'r drefn honno.

- **A oes unrhyw ganlyniadau anfwriadol yn deillio o'r Bil**
  Y canlyniad anfwriadol mwyaf sy'n deillio o'r Bil yw'r un a nodwyd gan fy nghydweithiwr, y Gweinidog dros yr Economi, Gwyddoniaeth a Thrafnidiaeth, ac eraill, sef y byddai'r Bil yn gwneud Cymru yn llai cystadleuol o safbwynt twristiaeth na rhannau eraill o'r DU. Credaf fod y Gweinidog wedi gosod allan y goblygiadau o safbwynt twristiaeth a'r economi yn ei thystiolaeth i'r Pwyllgor, felly wnaf i ddim ymhelaethu arnynt yma. O safbwynt ehangach, gallai rhai o'r canlyniadau anfwriadol eraill fod:
  - Yr effaith ar ddigartrefedd - ychydig o dystiolaeth sydd yna i awgrymu fod y broblem "meddiannaeth anghyfreithlon" mor eang ag y mae Darren yn ei awgrymu ond, hyd yn oed wedyn, byddai angen i bob un a fethodd y prawf preswylio gael ei ailgartrefu. Mewn rhai ardaloedd, gallai hyn osod baich ychwanegol sylweddol ar yr awdurdod ar adeg pan fo cyllidebau yn dynn. Agwedd fwy rhesymol at y broblem hon fyddai efalla caniatáu "trwyddedu deuol" ar safle sy'n tramgwyddo (e.e. rhoi trwydded dros dro neu rannol breswylio i'r unedau hynny'n unig a ddefnyddir fel unig breswylfa ac a ddaw i ben gyda deiliadaeth y meddianwyr.
  - Effaith amgylcheddol - mae'r Bil fel y'i drafftiwyd ar hyn o bryd yn darparu ar gyfer symud carfannau pan fo'r perchennog yn methu'r prawf preswylio. Nid yw adleoli fel hyn yn rhad ac mae'n dibynnu ar safle arall yn cytuno i gymryd y garafan, gan wybod fod perchennog y cartref yn "broblematig". Ni fydd rhai unedau yn werth y gost o'u hadleoli, a gallai hyn arwain at eu dympio yn anghyfreithlon ayb a fyddai'n arwain at gostau ychwanegol i awdurdodau lleol.
  - Mwy o aflonyddwch – mae'r Prawf Preswylio arfaethedig yn rhoi cyfle i berchennog y safle ddylanwadu ar a yw perchennog yn aros ar y safle.

Gallai'r grym hwn gael ei gamddefnyddio gan berchnogion safle llai egwyddorol.

- Y beichiau ychwanegol ar y Llysoedd – mae'r Bil yn argymell mai'r Llysoedd, gan mwyaf, fydd yn penderfynu ar unrhyw anghydfodau sy'n deillio o'r ddeddfwriaeth hon. Ni roddir amcangyfrif o'r gost debygol i'r Llysoedd na'u gallu i ymdopi â'r galw ychwanegol tebygol. Gallai'r costau hyn fod yn eithaf sylweddol a bydd angen cynnwys y gost o roi canllawiau/hyfforddiant i Ynadon.

- **Goblygiadau ariannol y Bil (fel ag y'i gosodwyd yn rhan 2 y Memorandwm Esboniadol (ME), yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol (AERh), sy'n amcangyfrif costau a manteision y Bil**

  Mae gen i sawl pwynt i'w gwneud ar y ME a'r AERh:

  - Mae'r AERh yn datgan yn gywir nad oedd modd, ar yr adeg y paratowyd y Bil, amcangyfrif yn gywir y costau i Lywodraeth Cymru heb wybod y manylion. Nid oes gennym amcangyfrif cywir o hyd, ond, o ystyried y nifer mwy o barciau, gallwn ddisgwyl yn rhesymol y byddai cyfanswm y gost yn fwy na'r amcangyfrif o £270,000 o gostau y credir eu hwynebwyd o ganlyniad i weithredu Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013.
  - Mae'n aneglur o'r ME/AERh beth yw hyd a lled y broblem ar hyn o bryd ac a oes gwir angen y ddeddfwriaeth hon. Nid yw'r wybodaeth a gyflwynwyd ar drigolion parhaol yn derfynol a gallai'r cyfraddau ymateb cymharol isel i'r ymgynghoriadau (e.e. 2 ymateb gan Awdurdodau Lleol i'r ymgynghoriad cyntaf a 6 i'r ail) awgrymu nad yw'r broblem yn sylweddol.
  - A oes opsiwn pellach 'Gwneud y Lleiafswm' o ran diwygio'r ddeddfwriaeth bresennol neu wneud yn siŵr fod y ddeddfwriaeth bresennol yn cael ei gorfodi gan awdurdodau lleol? O farnu o'r crynodeb i'r ymgynghoriad, ymddengys mai dyma'r dull gweithredu a ffefrir o safbwynt y diwydiant ac felly mae'n debygol o gael ei godi yn ystod y broses graffu. A yw'r opsiwn hwn wedi cael ei ystyried a'i archwilio'n llawn?
  - Dim ond asesiad o gostau a manteision yr opsiwn a ffefrir a gyflwynir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Byddai o gymorth cael asesiad o bob un o'r opsiynau a nodir er mwyn galluogi gwneud penderfyniad cytbwys ar gostau a manteision cymharol pob opsiwn.
  - Yn gysylltiedig â'r pwynt uchod, a yw pob un o'r costau a nodwyd o dan Opsiwn 3 yn ychwanegol?
  - Mae Para 199 yn datgan y bydd cynllunio trefniadau'r ffi drwyddedu yn cael ei adael i bob awdurdod lleol unigol benderfynu arno. Er bod y dull hwn yn gyson â'r un a amlinellir yn Neddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013, mae'r Bil hwn yn cynnwys llawer mwy o safleoedd. Mae'r cynnig yn codi'r potensial am lefelau ffi gwahanol ar draws Cymru a gallai hynny effeithio ar gystadleuaeth (gweler hefyd isod). Ceir cost ychwanegol i awdurdodau lleol hefyd wrth orfod cynllunio, ymgynghori (yn ôl pob tebyg) a chyfleu'r drefn ffioedd yn eu hardal.
  - Mae'r ME/AERh yn cyfeirio'n aml at gamau gorfodi/apeliadau yn mynd trwy'r llysoedd, fodd bynnag, nid yw'r AERh yn gwneud unrhyw asesiad o'r gost ychwanegol a osodir ar y system gyfiawnder heb ei datganoli (neu ddatganoledig). Er y bydd Gweinidogion, a'r Cynulliad Cenedlaethol rwyf

yn siŵr, yn dymuno'n naturiol gweld sylw clir ar yr effeithiau ar Gymru, dylai'r dadansoddiad cost a budd ymdrin ag unrhyw effaith ar economi'r DU, yn cynnwys Adrannau Llywodraeth y DU. Nid yw'n eglur a gysylltodd Mr Millar â'r Weinyddiaeth Gyfiawnder mewn cysylltiad â'r Bil hwn.

- Er nad yw cost yr opsiwn a ffefrir i ddiwydiant yn ansylweddol, nid yw'n amlwg o'r AERh fod buddiannau cyflwyno'r ddeddfwriaeth hon yn cyfiawnhau'r costau hyn. Mae hyn yn gysylltiedig â'r pwynt cyntaf par: beth yw hyd a lled y broblem ar hyn o bryd. Fodd bynnag, byddai'r AERh yn cael ei gryfhau hefyd drwy gynnwys tystiolaeth fod y gofynion/y gweithgareddau yn y ddeddfwriaeth wedi bod yn effeithiol yn mynd i'r afael â'r problemau mewn llefydd eraill.
- Byddai o gymorth pe bai'r AERh yn cynnwys asesiad cystadleuaeth. Gallai'r ddeddfwriaeth roi meysydd carafannu yng Nghymru o dan anfantais o'u cymharu â safleoedd yn Lloegr drwy osod beichiau rheoleiddiol a chostau ychwanegol arnynt - byddai hyn yn wir p'un ai y byddai'r costau'n cael eu trosglwyddo i'r meddianwyr ai peidio.
- Mae gan yr AERh adran ar Effeithiau Cydraddoldeb ond byddai o gymorth pe bai'r effeithiau ar feysydd pwysig eraill, megis hawliau dynol neu'r iaith Gymraeg, wedi'u gosod allan.
- Mae'r AERh yn nodi'n gywir mai darluniadol yw nifer o'r costau meintioledig, yn y cam hwn. Mae hyn yn ei gwneud yn anodd i mi ddeall union effaith ariannol y Bil ac a ddylid ei gefnogi. Bydd angen gwaith pellach felly os yw'r pwerau sydd yn y Bil i gael eu gweithredu.

- **Priodoldeb y pwerau yn y Bil i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth (fel ag y gosodir allan yn Rhan 1 o'r Memorandwm Esboniadol, sy'n cynnwys tabl yn crynhoi'r pwerau i Weinidogion Cymru wneud is-ddeddfwriaeth)**

  Rwyf yn rhesymol fodlon fod y pwerau is-ddeddfwriaeth yn briodol. Nid yw nifer o'r pwerau sy'n galluogi Gweinidogion Cymru i wneud is-ddeddfwriaeth angen gweithredu arnynt yn syth.