

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol

**Adroddiad ar y Bil Teithio Llesol
(Cymru)**

Mai 2013



Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Cynulliad Cenedlaethol Cymru yw'r corff sy'n cael ei ethol yn ddemocrataidd i gynrychioli buddiannau Cymru a'i phobl, i ddeddfu ar gyfer Cymru ac i ddwyn Llywodraeth Cymru i gyfrif.

Gallwch weld copi electronig o'r adroddiad hwn ar wefan y Cynulliad Cenedlaethol:
www.cynulliadcymru.org

Gellir cael rhagor o gopïau o'r ddogfen hon mewn ffurfiau hygyrch, yn cynnwys Braille, print bras, fersiwn sain a chopïau caled gan:
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8242
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: CLA.Committee@cymru.gov.uk

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2013
Ceir atgynhyrchu testun y ddogfen hon am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng cyn belled ag y caiff ei atgynhyrchu'n gywir ac na chaiff ei ddefnyddio mewn cyd-destun camarweiniol na difriol. Rhaid cydnabod mai Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru sy'n berchen ar hawlfraint y deunydd a rhaid nodi teitl y ddogfen.

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol
a Deddfwriaethol

**Adroddiad ar y Bil Teithio Llesol
(Cymru)**

Mai 2013



Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru

National
Assembly for
Wales

Cylch gwaith a phwerau

Sefydlwyd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ar 15 Mehefin 2011. Ei gylch gwaith yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol ac arfer ei bwerau fel y'u nodir yn y Rheolau Sefydlog. Mae hyn yn cynnwys ystyried unrhyw faterion deddfwriaethol cyffredinol eu natur sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu gymhwysedd Gweinidogion Cymru neu sy'n ymwneud â'r cymhwysedd hwnnw, a chyflwyno adroddiadau arnynt.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor



David Melding (Cadeirydd)

Dirprwy Lywydd
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru



Suzy Davies

Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin De Cymru



Julie James*

Llafur Cymru
Gorllewin Abertawe



Eluned Parrott

Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Canol De Cymru



Simon Thomas

Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Yn unol â Rheol Sefydlog 17.48, bu Mick Antoniw AC yn dirprwyo ar ran Julie James AC.



Mick Antoniw

Llafur Cymru
Pontypridd

Cynnwys

1. Cyflwyniad	5
Y Bil	5
2. Cefndir.....	7
Diben y Bil.....	7
Crynodeb o'r darpariaethau yn y Bil	8
3. Cymhwysedd Deddfwriaethol	9
Tystiolaeth gan y Gweinidog.....	9
<i>Ein barn</i>	9
4. Sylwadau cyffredinol	10
Tystiolaeth	10
<i>Ein barn</i>	13
5. Pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth – sylwadau ar bwerau penodol.....	16
Pwerau dirprwyedig i wneud is-ddeddfwriaeth.....	16
Adran 2 – Ystyr “llwybr teithio llesol” a “cyfleusterau cysylltiedig”	16
<i>Ein barn</i>	17
Adran 3 – Mapiau llwybrau presennol.....	18
<i>Ein barn</i>	20
Adran 4 – Mapiau rhwydwaith integredig	20
<i>Ein barn</i>	21
Adran 5 – Cyhoeddi etc mapiau	22
<i>Ein barn</i>	22
Adran 7 – Sicrhau gwelliant parhaus i lwybrau teithio llesol	23
<i>Ein barn</i>	23
Adran 9 – tystiolaeth gan y Gweinidog	24
<i>Ein barn</i>	25
Adran 12 – tystiolaeth gan y Gweinidog	26
<i>Ein barn</i>	26

Casgliadau ac argymhellion y Pwyllgor

Casgliad 1. Nid ydym wedi'n hargyhoeddi bod y cydbwysedd yn y Bil yn gywir. Credwn y dylid rhoi rhagor o fanylion ar wyneb y Bil, ac, mewn rhai achosion, y dylid cynnwys pwerau i wneud rheoliadau yn lle pwerau Gweinidogol arfaethedig i ddyroddi canllawiau statudol. Caiff argymhellion penodol ar y materion hyn eu hamlinellu'n ddiweddarach yn yr adroddiad hwn. (Tudalen 14)

Argymhelliad 1. Rydym yn argymell, yn yr achosion hynny lle yr ystyriwn y byddai canllawiau statudol yn briodol, y dylai'r Gweinidog ystyried cynnwys gweithdrefn ar wyneb y Bil i hyrwyddo gwaith craffu. (Tudalen 14)

Casgliad 2: Wrth ddod i'r casgliadau hyn, hoffwn egluro nad ydym yn dymuno gweld tuedd yn datblygu o ddarpariaethau sylweddol sy'n deillio o ddeddfwriaeth sylfaenol yn cael eu gweithredu heb wneud unrhyw waith craffu ffurfiol arnynt. (Tudalen 15)

Argymhelliad 2: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliannau i adran 2 y Bil er mwyn darparu cyfres glir o feini prawf i'w defnyddio wrth bennu manau dynodedig. (Tudalen 18)

Argymhelliad 3: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i adran 2 y Bil i gynnwys pŵer i wneud rheoliadau i fanylu ar y meini prawf sydd i'w defnyddio er mwyn pennu manau mewn ardal awdurdod lleol. Dylai egwyddorion clir fod yn gysylltiedig â'r pŵer i wneud rheoliadau, a dylai'r rheoliadau fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol yn y lle cyntaf. (Tudalen 18)

Argymhelliad 4: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i adran 3 y Bil i amlinellu'r gofynion lleiaf i awdurdodau lleol gadw atynt, o ran ymgynghori a materion eraill, wrth iddynt baratoi mapiau llwybrau presennol. (Tudalen 20)

Argymhelliad 5: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i adran 4 y Bil i amlinellu'r gofynion lleiaf i awdurdodau lleol gadw atynt, o ran ymgynghori a materion eraill, wrth iddynt baratoi mapiau rhwydwaith integredig. (Tudalen 22)

Argymhelliad 6: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i'r Bil i gynnwys pŵer i wneud rheoliadau sy'n cynnwys y gofynion y mae'n rhaid i awdurdodau lleol eu hystyried wrth baratoi mapiau rhwydwaith integredig. Dylai egwyddorion clir fod yn gysylltiedig â'r pŵer i wneud rheoliadau, a dylai'r rheoliadau fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. (Tudalen 22)

Argymhelliad 7: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i wyneb y Bil er mwyn diffinio'r ymadrodd 'gwelliant parhaus' drwy gyfeirio at y gofynion lleiaf y mae angen i awdurdodau lleol eu bodloni. (Tudalen 24)

Argymhelliad 8: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i ddarparu ar gyfer gwneud rheoliadau sy'n amlinellu sut y bydd y ddyletswydd a osodir ar awdurdodau lleol o dan adran 7(1) yn cael ei gweithredu a'i monitro. (Tudalen 24)

Argymhelliad 9: Rydym yn argymell yn gryf y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil er mwyn peri i'r ddeddfwriaeth fod yn gymwys i ddefnyddwyr cymhorthion symudedd. Yn ein barn ni, dylai'r Bil gynnwys diffiniad penodol fod 'cerddwyr a beicwyr', at ddibenion y Bil hwn, yn cynnwys pobl ag anableddau sy'n defnyddio cymhorthion symudedd y gellir eu rhagnodi mewn rheoliadau. Byddai pŵer o'r fath i wneud rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol. (Tudalen 26)

1. Cyflwyniad

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol (“y Pwyllgor”) yw cyflawni swyddogaethau’r pwyllgor cyfrifol a nodir yn Rheol Sefydlog 21¹, ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol neu lywodraethol arall o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Gweinidogion Cymru, neu sy’n gysylltiedig â’r cymhwysedd hwnnw.
2. O fewn y cylch gwaith hwn, bydd y Pwyllgor yn ystyried pwysigrwydd gwleidyddol a chyfreithiol yr holl offerynnau statudol neu offerynnau statudol drafft a wneir gan Weinidogion Cymru, yn ogystal ag agweddau technegol ar yr offerynnau hynny. Bydd y Pwyllgor yn cyflwyno adroddiad yn ystyried a ddylai’r Cynulliad roi sylw arbennig i’r offerynnau yn unol ag ystod o seiliau a restrir yn Rheol Sefydlog 21.
3. Bydd y Pwyllgor hefyd yn ystyried pa mor briodol yw darpariaethau ym Miliâu’r Cynulliad ac ym Miliâu Senedd y Deyrnas Unedig sy’n rhoi pwerau i Weinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu’r Cwnsler Cyffredinol wneud is-ddeddfwriaeth, ac yn cyflwyno adroddiadau ar hynny.

Y Bil

4. Ar 18 Chwefror 2013, cyflwynodd Carl Sargeant AC, y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau ar y pryd, y Bil Teithio Llesol (Cymru) (“y Bil”) a’r Memorandwm Esboniadol sy’n cyd-fynd ag ef.²
5. Cyfeiriodd Pwyllgor Busnes y Cynulliad Cenedlaethol y Bil at y Pwyllgor Menter a Busnes, gan bennu 24 Mai 2013 yn ddyddiad cau ar gyfer adrodd yn ôl ar ei egwyddorion cyffredinol.
6. Yn sgîl y newid ym mhorthfolios y Gweinidogion ym mis Mawrth 2013, rhoddodd y Prif Weinidog awdurdod i John Griffiths AC, y Gweinidog Diwylliant a Chwaraeon (“y Gweinidog”), fod yr Aelod newydd sy’n gyfrifol am y Bil, a hynny o 18 Mawrth 2013.

¹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Rheolau Sefydlog Cynulliad Cenedlaethol Cymru*, Rhagfyr 2012

² Llywodraeth Cymru, *Bil Archwilio Cyhoeddus (Cymru)*, *Memorandwm Esboniadol yn ymgorffori’r Asesiad Effaith Rheoleiddiol a’r Nodiadau Esboniadol*, Chwefror 2013

7. Bu'r Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol yn ystyried y Bil yn ei gyfarfod ar 15 Ebrill 2013, pan glywodd dystiolaeth gan John Griffiths AC, y Gweinidog Diwylliant a Chwaraeon.

2. Cefndir

Diben y Bil

8. Mae'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Bil yn nodi mai diben y Bil yw:

“ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol wella'r cyfleusterau a'r llwybrau ar gyfer cerddwyr a beicwyr yn barhaus a pharatoi mapiau yn nodi'r llwybrau presennol a llwybrau posibl at eu defnydd yn y dyfodol. Bydd y Bil hefyd yn ei gwneud yn ofynnol iddynt ystyried anghenion cerddwyr a beicwyr wrth ddylunio cynlluniau ffyrdd newydd (gan gynnwys cynlluniau gwella ffyrdd).”³

9. Yn benodol, mae'r Bil yn darparu ar gyfer yr hyn a ganlyn:

- mapiau a gymeradwyir o lwybrau teithio llesol presennol a'r cyfleusterau cysylltiedig;
- mapiau rhwydwaith integredig a gymeradwyir o'r llwybrau teithio llesol newydd a gwell a'r cyfleusterau cysylltiedig, i greu rhwydweithiau integredig o lwybrau teithio llesol a chyfleusterau cysylltiedig;
- ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol roi sylw i fapiau rhwydwaith integredig wrth lunio polisiau trafniadaeth ac i wneud gwelliant parhaus i ystod ac ansawdd llwybrau teithio llesol a chyfleusterau cysylltiedig; ac
- ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru ac awdurdodau lleol, wrth adeiladu a gwella priffyrdd, roi sylw i ddymunoldeb gwella'r ddarpariaeth a wneir ar gyfer cerdded a beicio.

10. Ychwanega'r Memorandwm Esboniadol:

“Nod y Bil yw ei gwneud hi'n bosibl i ragor o bobl gerdded a beicio, a'u galluogi'n gyffredinol i deithio drwy ddefnyddio dulliau heblaw moduron. Rydym am weld cerdded a beicio'n dod y ffordd fwyaf naturiol ac arferol o fynd o gwmpas. Rydym eisiau gwneud hyn fel y gall rhagor o bobl brofi'r manteision i'w hiechyd, fel y gallwn ostwng ein hallyriadau nwyon tŷ

³ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 1

gwydr, ac fel y gallwn helpu i fynd i'r afael â thlodi ac anfantais. Ar yr un pryd, rydym eisiau helpu i ddatblygu ein heconomi, a chreu cyfleoedd i'r economi dyfu mewn modd cynaliadwy.”⁴

Crynodeb o'r darpariaethau yn y Bil

11. Mae gan y Bil 13 o adrannau ac mae'n cynnwys un pŵer i wneud Gorchymyn (at ddibenion cychwyn); nid yw'n cynnwys pwerau i wneud rheoliadau. Fodd bynnag, mae'n cynnwys pwerau helaeth i Weinidogion Cymru ddyroddi cyfarwyddiadau a chanllawiau statudol. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn eu nodi fel pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth.⁵

⁴ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 14

⁵ Y Memorandwm Esboniadol, Rhan 1, Pennod 5

3. Cymhwysedd Deddfwriaethol

Tystiolaeth gan y Gweinidog

12. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn esbonio bod gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru y cymhwysedd deddfwriaethol i wneud y Bil hwn o dan y pennawd Priffyrdd a Thrafnidiaeth yn Rhan 1 Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006* ⁶

13. Dywedodd y Gweinidog fod ymgysylltiad a chyfathrebu wedi mynd rhagddo â Llywodraeth y DU mewn perthynas â'r cynigion, gan gynnwys cyfarfodydd rhwng swyddogion y ddwy Lywodraeth.⁷ Ychwanegodd:

“As far as I know, the UK Government has not raised any concerns”.⁸

14. Cadarnhawyd y sefyllfa gan swyddog a oedd yn bresennol gyda'r Gweinidog:

“Certainly, the UK Government has not raised any issues of competence, as far as we know. We had a consultation response from the Ministry of Defence in its role as a landowning body ... That was about the provisions of the Bill and not about the competence”.⁹

Ein barn

15. Nodwn nad yw Llywodraeth y DU wedi mynegi barn ar gymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol i wneud y deddfwriaeth hon o dan Atodlen 7 i *Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006*.

⁶ Y Memorandwm Esboniadol, paragraff 2

⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 32]*, 15 Ebrill 2013

⁸ *Ibid*

⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 33]*, 15 Ebrill 2013

4. Sylwadau cyffredinol

Tystiolaeth

16. Gwnaethom ofyn i'r Gweinidog ai Bil yw'r modd priodol o gyflawni ei amcanion polisi. Roedd y Gweinidog yn teimlo bod y Bil yn un eithaf arloesol, ac yn cynnig ffordd dra gwahanol o ymdrin â theithio pwrpasol yng Nghymru.¹⁰ Roedd o'r farn bod y cynnig yn gofyn am ddeddfwriaeth sylfaenol,¹¹ a bod hynny'n gwbl gywir, ac, yn sgîl gwaith ymgysylltu helaeth, fod hwnnw'n ddull a gefnogir.¹² Ailadroddodd y farn hon wrth roi tystiolaeth yn ddiweddarach yn y cyfarfod, gan nodi:

“I think that primary legislation is the appropriate vehicle for legislation of this nature, which will be a very important step forward in terms of this area of policy in Wales with cross-cutting benefits ... I believe that we have a widespread level of support for this legislation ...”.¹³

17. Pan ofynnwyd iddo pa bwerau newydd a oedd ar gael yn y Bil nad oeddent ar gael mewn deddfwriaeth bresennol, dywedodd y Gweinidog:

“There is not a duty at the moment to map existing provision and there is not a duty to set out future provision that will deliver continuous improvement for active travel, with regard to purposeful travel in particular. It is about that modal shift to get people out of their cars.”¹⁴

18. Esboniodd y Gweinidog y dull a fabwysiadwyd gan y Llywodraeth o sicrhau cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn sydd i'w gynnwys mewn cyfarwyddiadau a chanllawiau:

“... we looked at what will require frequent change, what is technical in essence, and what will need to be tailored to specific local circumstances and situations, allowing those given duties under the legislation the necessary flexibility and ability to respond to the local circumstances that they know best. We also looked at what is essentially supportive in nature

¹⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 30]*, 15 Ebrill 2013

¹¹ Ibid

¹² Ibid

¹³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 84]*, 15 Ebrill 2013

¹⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 86]*, 15 Ebrill 2013

in assisting those required to deliver on the legislation, rather than making requirements that should properly be set out in legislation.”¹⁵

19. Roedd yn teimlo bod diben ac amcan y ddeddfwriaeth yn cael eu cyfleu’n glir ar wyneb y Bil.¹⁶

20. Wrth gyfeirio at y diffyg gwaith craffu deddfwriaethol a fyddai’n deillio o bwerau dirprwyedig i wneud is-ddeddfwriaeth, dywedodd y Gweinidog:

“...this is obviously a question of what will most appropriately deliver on policy, as far as the Government is concerned, while abiding by the due process of scrutiny. I recognise ... that there will be, as always, various views as to how that balance is best and most appropriately struck.”¹⁷

21. O ran strwythur y Bil, gwnaethom holi’r Gweinidog ynghylch bod yn ddibynnol ar bwerau i wneud cyfarwyddiadau a chanllawiau, a’r diffyg cyfatebol o ran pwerau i wneud rheoliadau. Nododd ei fod wedi ystyried yr ymatebion i’r Papur Gwyn,¹⁸ ac er bod Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru a Sustrans¹⁹ wedi mynegi rhai pryderon, ei fod wedi canfod yr hyn a ganlyn:

“... there was an overwhelming feeling that those matters proposed to be dealt with in guidance and directions most properly sit there ... I think that quite a lot of the concern is with regard to having the necessary involvement in working up the guidance. We have a working group and an external reference group, but we have not yet got to the stage where those groups have been involved with the guidance. However, there is an understanding that we very much intend to continue what has been a very good level of involvement and engagement up to now as we work up those sets of guidance. I hope that that will offer considerable reassurance regarding those concerns.”²⁰

¹⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 21]*, 15 Ebrill 2013

¹⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 80]*, 15 Ebrill 2013

¹⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 64]*, 15 Ebrill 2013

¹⁸ Llywodraeth Cymru, *Ymgynghoriad ar y Bil Teithio Llesol (Cymru)*, Mai 2012

¹⁹ Sustrans, <http://www.sustrans.org.uk/cy/wales>

²⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 25]*, 15 Ebrill 2013

22. Pan wnaethom drafod y materion hyn yng nghyd-destun adrannau unigol o'r Bil (gweler pennod 5), cyfeiriodd y Gweinidog fwy nag unwaith at y ffaith mai'r angen am hyblygrwydd a chyflymder wrth roi datrysiadau ar waith, ynghyd â natur dechnegol y polisiau a'r ffaith ei bod yn debygol y bydd pethau'n newid yn aml, oedd y rhesymau dros fabwysiadu'r dull hwn.

23. Pan ofynnwyd a fyddai'n ystyried lefel wahanol o waith craffu yn achos canllawiau sy'n gysylltiedig â sefydlu'r cynllun cychwynol, er enghraifft drwy gytuno bod pwyllgor yn edrych arnynt cyn eu cyflwyno, dywedodd:

"I would be interested in any proposals or suggestions that this committee might wish to make on that matter."²¹

24. Hefyd, dywedodd y byddai canllawiau ar gael i Aelodau graffu arnynt cyn pleidleisio ar y Bil:

"... we will ensure that guidance is available in a timely fashion so that it can be part of the scrutiny process so that we are not asking any Member of the National Assembly for Wales to vote on legislation without understanding what we mean by the terms that we use in that legislation, including the guidance that is issued as part of it."²²

25. Wrth ystyried y diffyg pwerau gwneud rheoliadau yn y Bil, gwnaethom ofyn am y cosbau a allai fod yn berthnasol am beidio â chydymffurfio â'r canllawiau sy'n deillio o'r Bil. Dywedodd y Gweinidog:

"We are not talking about penalties and sanctions. We believe that we have sufficient levers available to us in terms of general Welsh Government powers and policies. For example, we had the walking and cycling action plan, which will be superseded by an active travel action plan. Within that, we will address monitoring, measurement and evaluation. Crucially, funding mechanisms are available to us as well, given that it will be Welsh Government money that will largely fund the new infrastructure and active travel routes. Obviously, we will have

²¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 66]*, 15 Ebrill 2013

²² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 78]*, 15 Ebrill 2013

certain expectations, dealt with in the guidance, but funding mechanisms are available to us through that funding to ensure that the legislation is properly and effectively delivered.”²³

Ein barn

26. Mae'r Bil yn anarferol oherwydd nad yw'n cynnwys pwerau i wneud rheoliadau, ond mae'n cynnwys pwerau eang iawn i Weinidogion Cymru ddyroddi cyfarwyddiadau neu ganllawiau statudol. Felly, rydym wedi ceisio ystyried a yw'r dull hwn yn briodol, o ystyried y pynciau dan sylw; mae hyn yn bwysig yn benodol oherwydd bod Rhan 5 o'r Memorandwm Esboniadol yn nodi'r pwerau hyn yn glir fel pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth.

27. Yn wahanol i reoliadau a gorchmynion, ni chaiff canllawiau na chyfarwyddiadau eu gwneud drwy offeryn statudol ac nid ydynt yn ddarostyngedig i weithdrefn ffurfiol y Cynulliad. Nid ydynt, felly, yn ddarostyngedig i waith craffu deddfwriaethol ffurfiol, er bod y pwyllgorau pwnc yn rhydd i graffu ar Weinidogion mewn perthynas â'r materion hyn. Gallent, ond nid oes yn rhaid iddynt, fod yn ddeddfwriaethol eu natur.

28. Mae canllawiau a ddyroddir yn unol â darpariaeth statudol yn fwy tebygol o fod yn ddeddfwriaethol eu natur na chanllawiau anffurfiol sydd wedi'u bwriadu i fod o gymorth yn unig. Y geiriad a ddefnyddir mewn perthynas â chanllawiau statudol yw bod yn rhaid i'r rhai y cyfeirir y canllawiau atynt 'roi sylw' i'r canllawiau hynny. Golyga hyn nad yw'n ofyniad cyfreithiol absoliwt, ond rhaid i unrhyw gorff nad yw'n dilyn y canllawiau gael rheswm da dros beidio â'u dilyn.

29. Er y gallai Gweinidog orfodi mewn achos o fethu â dilyn canllawiau drwy ddefnyddio pwerau diofyn, nodwn nad oes pwerau o'r fath wedi'u cynnwys yn y Bil. Fodd bynnag, nodwn awgrym y Gweinidog y byddai'n sicrhau bod sylw dyledus wedi'i roi i'r canllawiau drwy ddefnyddio pwysau ariannol.

30. O ran cyfarwyddiadau, sy'n llai tebygol o fod yn ddeddfwriaethol eu natur, mae gofyniad cyfreithiol i gydymffurfio â hwy, yn hytrach na rhoi sylw iddynt yn unig. Mae modd gorfodi'r rhain hefyd gan ddefnyddio pwerau diofyn (fodd bynnag, unwaith eto nodwn nad oes

²³ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 82]*, 15 Ebrill 2013

pwerau o'r fath yn y Bil), pwysau ariannol a gwleidyddol ac achosion llys.

31. O ystyried bod y Gweinidog yn sicr mai Bil yw'r modd priodol ar gyfer cyflawni ei amcanion polisi, mae'n syndod gweld cymaint o orddibyniaeth ar ddefnyddio canllawiau statudol i hyrwyddo'r broses weithredu.

32. Nodwn fod y Gweinidog yn ffafrio dyroddi canllawiau statudol oherwydd yr hyblygrwydd a'r cyflymder gweithredu y maent yn eu cynnig. Rydym hefyd yn nodi bod y Gweinidog yn credu bod defnyddio canllawiau o'r fath yn briodol oherwydd ei bod yn debygol y bydd y maes polisi hwn yn newid yn aml. Fodd bynnag, er bod y ffactorau hyn yn bwysig i sicrhau bod polisi'n cael ei weithredu'n effeithiol, mae'r angen am waith craffu deddfwriaethol priodol a chymesur ar y cynigion hyn, sy'n rhannau canolog o'r Bil, yn bwysig hefyd. Ni chredwn fod y materion y cyfeiriodd y Gweinidog atynt yn bwysicach na'r angen am y fath waith craffu.

33. Er nad yw canllawiau fel arfer yn ddarostyngedig i reolaethau gweithdrefnol, ni allwn weld unrhyw reswm pam na ddylid hyrwyddo gwaith craffu drwy ryw fath o ddull gweithdrefnol. Er enghraifft, gellid cynnwys gofyniad i gyflwyno canllawiau drafft gerbron y Cynulliad. Gellid cyfuno hynny â chyfyngiad ar y pŵer i gyhoeddi'r canllawiau hynny am gyfnod penodol ar ôl iddynt gael eu gosod ar ffurf drafft. Byddai hyn yn rhoi cyfle i bwyllgor(au) perthnasol y Cynulliad ymgymryd â'r gwaith craffu Gweinidogol priodol. Fodd bynnag, mae rhai achosion penodol pan na fyddai hynny'n ddigonol, yn ein tyb ni.

Casgliad 1: Nid ydym wedi'n hargyhoeddi bod y cydbwysedd yn y Bil yn gywir. Credwn y dylid rhoi rhagor o fanylion ar wyneb y Bil, ac, mewn rhai achosion, y dylid cynnwys pwerau i wneud rheoliadau yn lle pwerau Gweinidogol arfaethedig i ddyroddi canllawiau statudol. Caiff argymhellion penodol ar y materion hyn eu hamlinellu'n ddiweddarach yn yr adroddiad hwn.

Argymhelliad 1: Rydym yn argymell, yn yr achosion hynny lle yr ystyriwn y byddai canllawiau statudol yn briodol, y dylai'r Gweinidog ystyried cynnwys gweithdrefn ar wyneb y Bil i hyrwyddo gwaith craffu.

Casgliad 2: Wrth ddod i'r casgliadau hyn, hoffwn egluro nad ydym yn dymuno gweld tuedd yn datblygu o ddarpariaethau sylweddol sy'n deillio o ddeddfwriaeth sylfaenol yn cael eu gweithredu heb wneud unrhyw waith craffu ffurfiol arnynt.

5. Pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth – sylwadau ar bwerau penodol

Pwerau dirprwyedig i wneud is-ddeddfwriaeth

34. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn rhestru 14 pŵer i wneud is-ddeddfwriaeth. Dim ond un pŵer i wneud Gorchmynion sydd (sef mewn perthynas â chychwyn) ond mae pwerau helaeth i ddyroddi cyfarwyddiadau a chanllawiau.

35. Nid yw'r Bil yn nodi bod rhaid i bwerau Gweinidogion Cymru o ran rhoi cyfarwyddiadau gael eu harfer drwy offeryn statudol neu bod angen iddynt fod yn ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn o ran gwaith craffu'r Cynulliad.

36. Mae'r Bil hefyd yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru ddyroddi canllawiau statudol, sydd hefyd yn rhai nad ydynt yn ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn.

Adran 2 – Ystyr “llwybr teithio llesol” a “cyfleusterau cysylltiedig”

37. Mae adran 2 y Bil yn amlinellu ystyr llwybr teithio llesol (is-adran (1)) a chyfleusterau cysylltiedig (is-adran (5)).

38. Mae adran 2(3) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru, drwy gyfarwyddyd, bennu man neu ddisgrifiad o fan at ddibenion y diffiniad o lwybr teithio llesol yn is-adran (1). Yn ôl y Memorandwm Esboniadol, gallent, er enghraifft, ddynodi trefi sydd â phoblogaeth uwch na nifer benodedig, aneddiadau o fewn radiws penodol i drefi o'r fath neu ardaloedd sydd â dwysedd poblogaeth sy'n fwy na nifer benodedig o bobl i bob cilometr sgwâr.²⁴

39. Mae adran 2(4) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru ddyroddi canllawiau i awdurdodau lleol ynghylch a yw'n briodol i lwybr gael ei ystyried yn llwybr teithio llesol ai peidio.

40. Esboniodd y Gweinidog y gellir defnyddio'r pŵer yn adran 2(3) drwy gyfarwyddyd oherwydd mae'n darparu ar gyfer gwneud penderfyniadau'n gyflym ac yn cynnig yr hyblygrwydd angenrheidiol,

²⁴ Y Memorandwm Esboniadol, Atodiad A – Nodiadau Esboniadol, paragraff 8

yn enwedig o ran a yw terfyn poblogaeth yn cael ei defnyddio, neu unrhyw system arall, fel rhestr o'r aneddiadau sy'n cael eu cynnwys.²⁵

41. Awgrymodd y Gweinidog y byddai materion diogelwch yn hanfodol wrth greu canllawiau,²⁶ ond ni chafwyd unrhyw awgrym y byddai'n eu cynnwys ar wyneb y Bil.²⁷

42. Eglurodd y Gweinidog y manteision sy'n gysylltiedig â defnyddio canllawiau statudol:

“Through statutory guidance we can have a meaningful process of consultation, including public consultation as we go forward with it. We will very much involve the stakeholder groups ... in working it up. That will not simply stop when the guidance is in place; we will have ongoing engagement beyond that. Wherever there is a need for tweaking, we can deal with that quickly through guidance—much more quickly than would be the case if we had put it in subordinate legislation, properly so-called, if I can put it that way.”²⁸

Ein barn

43. Rydym yn nodi defnydd arfaethedig y Gweinidog o bwerau cyfarwyddo o dan adran 2(3) a'i fwriad i ymgynghori ar ganllawiau statudol o dan adran 2(4). Fodd bynnag, rydym yn nodi y cynhelir ymgynghoriad o'r fath yn ôl disgrisiwn y Gweinidog, ac nad yw'r Bil, fel y mae wedi'i ddrafftio ar hyn o bryd, yn darparu ar gyfer proses graffu statudol.

44. Er ei bod yn briodol pennu manau unigol drwy gyfarwyddyd, rydym o'r farn y dylai fframwaith deddfwriaethol mwy cadarn fod yn sail i hyn. Yn ein barn ni, byddai'n briodol cynnwys cyfres o feini prawf yn glir ar wyneb y Bil, i'w defnyddio wrth bennu manau dynodedig. Gellid defnyddio rheoliadau wedyn i nodi meini prawf mwy manwl at ddibenion diffinio llwybr teithio llesol o dan is-adran (1). Wrth restru'r llwybrau teithio llesol yn eu manau dynodedig, byddai dyletswydd wedyn ar awdurdodau lleol i roi sylw i'r canllawiau statudol o dan is-

²⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 35]*, 15 Ebrill 2013

²⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 39]*, 15 Ebrill 2013

²⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraffau 40 a 41]*, 15 Ebrill 2013

²⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 43]*, 15 Ebrill 2013

adran 2(4), a ddylai, yn ein barn ni, fod yn ddarostyngedig i weithdrefn graffu sy'n cyd-fynd â'r hyn a nodir yn argymhelliad 1.

Argymhelliad 2: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliannau i adran 2 y Bil er mwyn darparu cyfres glir o feini prawf i'w defnyddio wrth bennu manau dynodedig.

Argymhelliad 3: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i adran 2 y Bil i gynnwys pŵer i wneud rheoliadau i fanylu ar y meini prawf sydd i'w defnyddio er mwyn pennu manau mewn ardal awdurdod lleol. Dylai egwyddorion clir fod yn gysylltiedig â'r pŵer i wneud rheoliadau, a dylai'r rheoliadau fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn gadarnhaol yn y lle cyntaf.

Adran 3 – Mapiau llwybrau presennol

45. Mae adran 3 yn nodi bod yn rhaid i bob awdurdod lleol baratoi map o lwybrau presennol a'i gyflwyno i Weinidogion Cymru i'w gymeradwyo.

46. Mae adran 3(3) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru ddyroddi canllawiau i awdurdodau lleol ar fapiau llwybrau presennol, gan gynnwys ar yr ymgynghoriad sydd i'w gynnal ac unrhyw gamau eraill i'w cymryd wrth baratoi'r mapiau hyn, yr hyn y dylid ei ddangos ar y mapiau a'u ffurf.

47. Er bod adran 3(4)(a) yn gofyn bod awdurdodau lleol yn cyflwyno'u mapiau llwybrau presennol o fewn 3 blynedd i'r adeg y daw adran 3 i rym, mae adran 3(4)(b) yn caniatáu i Weinidogion Cymru nodi, drwy gyfarwyddyd, ddyddiad ar ôl y cyfnod hwnnw o 3 blynedd erbyn pryd y bydd yn rhaid i awdurdod lleol gyflwyno'i fap llwybrau presennol i'w gymeradwyo.

48. Mae adran 3(5) yn galluogi Gweinidogion Cymru i'w gwneud yn ofynnol, drwy gyfarwyddyd, fod awdurdod lleol yn adolygu map llwybrau presennol, yn adolygu'r map hwn ymhellach neu'n cyflwyno map i'w gymeradwyo erbyn dyddiad penodol.

49. Mae adran 3(7) yn ei gwneud yn ofynnol bod awdurdodau lleol yn diweddarau mapiau ac yn eu cyflwyno i'w cymeradwyo gan Weinidogion

Cymru bob tair blynedd. Mae adran 3(8) yn rhoi pŵer i Weinidogion Cymru nodi, drwy gyfarwyddyd, gyfnod gwahanol i'r un a nodir yn adran 3(7).

50. Eglurodd y Gweinidog sail resymegol y dull a fabwysiadwyd yn adran 3:

“It is very important that there is due ministerial ability to ensure that we get the improvement and the progress that this Bill has as its objective ... Therefore, it is important in terms of the maps—the initial mapping, the integrated routes maps, and any revisions—that due ministerial approval is required. We need to be sure that the Welsh Government is able to, confidently, expect that this legislation, and the approach to this legislation, will lead to the improvements that are so important in many respects. Therefore, it is right that there is that requirement in the guidance. However, if we had put any of this on the face of the Bill, I think that we would have run into those difficulties in terms of frequent change, the speed of change, the difficulty of change, and flexibility. Therefore, again, I believe that the balance is just about right on those matters.”²⁹

51. Nododd hefyd pam mai canllawiau sy'n briodol yn hytrach na rheoliadau, gan ddweud:

“Much of this will be quite technical, which is why it is so important that we get the working group's involvement in making sure that this guidance is worked up in an inclusive way that really does take on board all the on-the-ground issues. There is a series of common factors to the questions around whether regulations rather than guidance are the most appropriate mechanism ... It is about flexibility, the local authority's own particular circumstances, and the speed of operation. As I said, it is about technicality, including technological change ... as well as about spreading best practice with speed from one area to another, where improvements are replicable.”³⁰

²⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 58]*, 15 Ebrill 2013

³⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 56]*, 15 Ebrill 2013

Ein barn

52. Rydym yn nodi sylwadau'r Gweinidog.

53. Fodd bynnag, credwn y dylai gofynion mewn perthynas â'r ymgynghoriad, a champau sylweddol eraill sydd i'w cymryd wrth baratoi mapiau llwybrau presennol, y cyfeirir atynt yn adran 3(3)(a), ymddangos ar wyneb y Bil.

54. Rydym yn fodlon â'r pwerau Gweinidogol i ddyroddi canllawiau statudol o dan adrannau 3(3)(b) a 3(3)(c), yn amodol ar argymhelliad 1.

Argymhelliad 4: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i adran 3 y Bil i amlinellu'r gofynion lleiaf i awdurdodau lleol gadw atynt, o ran ymgynghori a materion eraill, wrth iddynt baratoi mapiau llwybrau presennol.

55. Rydym yn fodlon â'r pwerau Gweinidogol i ddyroddi cyfarwyddiadau sydd wedi'u cynnwys yn yr adran hon.

Adran 4 – Mapiau rhwydwaith integredig

56. Mae adran 4 yn nodi bod yn rhaid i bob awdurdod lleol baratoi map rhwydwaith integredig a'i gyflwyno i'w gymeradwyo gan Weinidogion Cymru. Bydd y map hwn yn dangos y llwybrau teithio llesol newydd a gwell a'r cyfleusterau newydd a gwell.

57. Er bod adran 4(4)(a) yn ei gwneud yn ofynnol bod awdurdodau lleol yn cyflwyno'u mapiau rhwydwaith integredig o fewn 3 blynedd i'r adeg y daw adran 3 i rym, mae adran 4(4)(b) yn caniatáu i Weinidogion Cymru nodi, drwy gyfarwyddyd, ddyddiad ar ôl i'r cyfnod hwnnw o 3 blynedd fynd heibio erbyn pryd y bydd yn rhaid i awdurdod lleol gyflwyno map rhwydwaith integredig i'w gymeradwyo.

58. Mae adran 4(5) yn galluogi Gweinidogion Cymru i'w gwneud yn ofynnol, drwy gyfarwyddyd, fod awdurdod lleol yn adolygu, neu'n adolygu ymhellach, fap rhwydwaith integredig na wnaethant ei gymeradwyo, neu'n cyflwyno map i'w gymeradwyo erbyn dyddiad arbennig.

59. Mae adran 4(7) yn ei gwneud yn ofynnol bod awdurdodau lleol yn diweddarau mapiau ac yn eu cyflwyno i’w cymeradwyo gan Weinidogion Cymru bob tair blynedd. Mae adran 4(8) yn rhoi’r pŵer i Weinidogion Cymru nodi, drwy gyfarwyddyd, gyfnod gwahanol i’r un a nodir yn adran 4(7).

60. Mae adran 4 yn dilyn fformat tebyg i adran 3, a buom yn ystyried eto a oes unrhyw fodd o gynnwys rhagor o eglurder am y broses ymgynghori y mae Gweinidogion Cymru yn rhagweld y bydd yn cael ei chynnwys mewn canllawiau, naill ai ar wyneb y Bil neu drwy reoliad. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

“Again, these are matters that will be dealt with in the guidance ... In line with what the First Minister has stated, there would obviously be an opportunity for committees ... to examine that guidance in a timely fashion during the scrutiny process. That is very important. I recognise that a lot of matters are the province of guidance—appropriately so, in my view. However, it is important that there is engagement with committees during the scrutiny process to ensure that the guidance is subject to due process before the legislation is voted upon.”³¹

Ein barn

61. Rydym yn nodi sylwadau’r Gweinidog.

62. Fel yn achos ein sylwadau ar adran 3, credwn y dylai gofynion ynghylch ymgynghoriad, a champau eraill i’w cymryd wrth baratoi mapiau rhwydwaith integredig, fel y cyfeirir atynt yn adran 4(3)(a), ymddangos ar wyneb y Bil.

63. Fodd bynnag, credwn hefyd y dylid darparu gofynion ynghylch paratoi mapiau rhwydwaith integredig, fel y nodir yn adrannau 4(3)(b), 4(3)(c) a 4(3)(d), drwy reoliadau yn hytrach na chanllawiau statudol, oherwydd eu bod yn rhan annatod o sicrhau bod amcanion y Bil yn cael eu cyflawni’n llwyddiannus.

64. Yn ein barn ni, bydd mabwysiadu dull o’r fath yn sicrhau eglurder a sicrwydd i awdurdodau lleol ynghylch yr hyn a ddisgwyllir ganddynt. Bydd hefyd yn sicrhau bod digon o amser yn mynd heibio cyn gwneud

³¹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 62]*, 15 Ebrill 2013

unrhyw newidiadau dilynol i bolisi a'r dull gweithredu er mwyn caniatáu i awdurdodau lleol ymateb yn effeithiol.

Argymhelliad 5: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i adran 4 y Bil i amlinellu'r gofynion lleiaf i awdurdodau lleol gadw atynt, o ran ymgynghori a materion eraill, wrth iddynt baratoi mapiau rhwydwaith integredig.

Argymhelliad 6: Rydym yn argymell y dylai'r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i'r Bil i gynnwys pŵer i wneud rheoliadau sy'n cynnwys y gofynion y mae'n rhaid i awdurdodau lleol eu hystyried wrth baratoi mapiau rhwydwaith integredig. Dylai egwyddorion clir fod yn gysylltiedig â'r pŵer i wneud rheoliadau, a dylai'r rheoliadau fod yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol.

65. Rydym yn fodlon â'r pwerau Gweinidogol i ddyroddi cyfarwyddiadau sydd wedi'u cynnwys yn yr adran hon.

Adran 5 – Cyhoeddi etc mapiau

66. Mae adran 5 yn amlinellu'r gofynion cyhoeddi mewn perthynas â mapiau.

67. Mae adran 5(2) yn nodi bod yn rhaid i awdurdodau lleol roi sylw i ganllawiau a ddyroddir gan Weinidogion Cymru ar gyhoeddi, cyflenwi a chopio mapiau llwybrau presennol neu fapiau rhwydwaith integredig a gymeradwywyd.

68. Pan ofynnwyd iddo pam y bydd canllawiau'n cael eu defnyddio i ddarparu'r wybodaeth hon, yn hytrach na rheoliadau, dywedodd y Gweinidog:

“...it is because of that necessary flexibility to recognise the great variety of circumstances and means of communication that local authorities employ.”³²

Ein barn

69. Rydym yn fodlon â'r pŵer Gweinidogol i ddyroddi canllawiau sydd wedi'i gynnwys yn adran 5.

³² Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 72]*, 15 Ebrill 2013

Adran 7 – Sicrhau gwelliant parhaus i lwybrau teithio llesol

70. Mae adran 7(2) yn nodi y bydd yn ofynnol i awdurdodau lleol roi sylw i ganllawiau a ddyroddir gan Weinidogion Cymru wrth gyflawni eu dyletswydd o dan adran 7(1) i wneud gwelliant parhaus i ystod ac ansawdd llwybrau teithio llesol a'r cyfleusterau cysylltiedig yn eu hardaloedd.

71. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn disgrifio gwelliant parhaus fel a ganlyn:

“... disgwylir i awdurdodau lleol wneud gwelliannau o flwyddyn i flwyddyn i'w llwybrau a'u cyfleusterau, naill ai drwy gynyddu faint o lwybrau a chyfleusterau sydd ar gael neu drwy uwchraddio'r ddarpariaeth bresennol.”³³

72. Roedd y Gweinidog yn teimlo bod yr ymadrodd 'gwelliant parhaus' yn siarad drosto'i hun,³⁴ ac mai cyfleu ystyr cyffredinol yr ymadrodd Saesneg, sef 'continuous improvement', yw'r bwriad, yn hytrach nag ystyr penodol, pan ddefnyddir y term mewn deddfwriaeth.³⁵ Nododd, hefyd, fod yr ymadrodd yn cael ei ddefnyddio mewn cyfreithiau eraill, a bod llywodraeth leol yng Nghymru yn ei ddeall.³⁶ Pan ofynnwyd iddo eto am y materion hyn, dywedodd y byddai canllawiau yn ymdrin â hwy,³⁷ gan nodi:

“... we will ensure that guidance is available in a timely fashion so that it can be part of the scrutiny process so that we are not asking any Member of the National Assembly for Wales to vote on legislation without understanding what we mean by the terms that we use in that legislation, including the guidance that is issued as part of it.”³⁸

Ein barn

73. Er ein bod yn fodlon â'r pŵer Gweinidogol yn yr adran hon i ddyroddi canllawiau, mae gennym rai pryderon ynghylch ystyr 'gwelliant parhaus'.

³³ Y Memorandwm Esboniadol, Atodiad A – Nodiadau Esboniadol, paragraff 20

³⁴ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 74]*, 15 Ebrill 2013

³⁵ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 76]*, 15 Ebrill 2013

³⁶ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 74]*, 15 Ebrill 2013

³⁷ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 78]*, 15 Ebrill 2013

³⁸ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 78]*, 15 Ebrill 2013

74. Mae adran 7(1) yn nodi bod “*rhaid*” i bob awdurdod lleol wneud gwelliant parhaus i ystod ac ansawdd y llwybrau teithio llesol a’r cyfleusterau cysylltiedig. Oherwydd bod gofyniad o’r fath wedi’i gynnwys, credwn ei bod yn anfodddhaol esbonio’r ymadrodd ‘gwelliant parhaus’ mewn canllawiau statudol. Hefyd, nid yw’n glir o dystiolaeth y Gweinidog sut y mae’n bwriadu cyflawni hyn.

75. Credwn y dylid cynnwys diffiniad o welliant parhaus ar wyneb y Bil, oherwydd ei fod yn ganolog i gyflawni’r amcan o sicrhau bod mwy o bobl yn cerdded a beicio, ac yn gyffredinol yn teithio heb ddefnyddio trafndiaeth â modur (gweler paragraff 10). Credwn y gellir cyflawni hyn drwy gyfeirio at gyfres o ofynion lleiaf y mae angen i awdurdodau lleol eu bodloni.

76. Hefyd, credwn fod angen rhyw fath o sail statudol i’r gwaith o weithredu a monitro dyletswydd awdurdod lleol o dan adran 7(1) mewn perthynas â gwelliant parhaus. Credwn mai rheoliadau yw’r ffordd orau i wneud hyn.

Argymhelliad 7: Rydym yn argymhell y dylai’r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i wyneb y Bil er mwyn diffinio’r ymadrodd ‘gwelliant parhaus’ drwy gyfeirio at y gofynion lleiaf y mae angen i awdurdodau lleol eu bodloni.

Argymhelliad 8: Rydym yn argymhell y dylai’r Gweinidog ystyried cyflwyno gwelliant i ddarparu ar gyfer gwneud rheoliadau sy’n amlinellu sut y bydd y ddyletswydd a osodir ar awdurdodau lleol o dan adran 7(1) yn cael ei gweithredu a’i monitro.

Adran 9 – tystiolaeth gan y Gweinidog

77. Mae adran 9(1) yn caniatáu i Weinidogion Cymru ddyroddi canllawiau i awdurdodau lleol ar sut y dylai darpariaethau’r Bil fod yn gymwys i deithwyr llesol anabl, fel defnyddwyr cadeiriau olwyn a chymhorthion symudedd eraill.

78. Oherwydd bod y Bil yn berthnasol i gerddwyr a beicwyr, ac nid yw’r ddau grŵp hyn wedi’u diffinio mewn modd sy’n cynnwys defnyddwyr cymhorthion symudedd, buom yn ystyried a yw canllawiau yn ddull priodol o ehangu cwmpas y Bil.

79. Dywedodd y Gweinidog wrthym:

“We are likely to have quite technical guidance on this; that is one of the acid tests of whether guidance is the most appropriate vehicle and whether its content will be very technical in nature. It could come down to the nature of the surfaces that will be provided on the routes and making the maps accessible to the widest range of people. We will also have regular revisions of what is suitable travel infrastructure, because that changes very quickly. We could have some innovative schemes that we would want replicated quickly elsewhere. So, local circumstances require a lot of flexibility on this matter and it will be subject to a good level of public consultation. There have been significant issues for the various groups involved, such as disability groups. We have had good input through the White Paper and the consultation process and we expect that to continue as we go forward with formulating the guidance and with implementation.”³⁹

80. Pan bwysleisiwyd y mater ynghylch a fyddai'r canllawiau'n newid yr hyn sydd ar wyneb y Bil, ac a fyddai rheoliadau, felly, yn ddull mwy addas, ymateb y Gweinidog oedd:

“... [this argument] very much emphasises the appropriateness of dealing with these matters in guidance, because there could be frequent change in these definitions and, indeed, in other legislation. I think that it is sensible to deal with it in guidance, which allows for a great deal of flexibility. As you say, there is an issue with the definition of bicycles and electric bikes, where, if the electric element is an aid to getting up a hill, or getting somewhere more quickly for a purpose, that is one thing, but, where it goes beyond that, it is quite another. These matters change quite regularly and guidance is the most appropriate vehicle.”⁴⁰

Ein barn

81. Mae'r Bil, fel y mae wedi'i ddrafftio ar hyn o bryd, yn berthnasol i gerddwyr a beicwyr, ac nid yw'r un o'r grwpiau hyn wedi'u diffinio

³⁹ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 98]*, 15 Ebrill 2013

⁴⁰ Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Cofnod y Trafodion [paragraff 100]*, 15 Ebrill 2013

mewn modd sy'n cynnwys defnyddwyr cymhorthion symudedd. O ganlyniad i hyn, byddai adran 9 yn caniatáu i gwmpas y Bil gael ei ehangu drwy ganllawiau, nad yw'n ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn graffu. Mae'r dull hwn yn gwbl anaddas ar gyfer newid mor bwysig â hyn. Beth bynnag, ni all canllawiau ymestyn cymhwysiad Bil sydd wedi'i gyfyngu'n benodol i gerddwyr a beicwyr.

Argymhelliad 9: Rydym yn argymell yn gryf y dylai'r Gweinidog gyflwyno gwelliant i'r Bil er mwyn peri i'r ddeddfwriaeth fod yn gymwys i ddefnyddwyr cymhorthion symudedd. Yn ein barn ni, dylai'r Bil gynnwys diffiniad penodol fod 'cerddwyr a beicwyr', at ddibenion y Bil hwn, yn cynnwys pobl ag anableddau sy'n defnyddio cymhorthion symudedd y gellir eu rhagnodi mewn rheoliadau. Byddai pŵer o'r fath i wneud rheoliadau yn ddarostyngedig i'r weithdrefn negyddol.

Adran 12 – tystiolaeth gan y Gweinidog

82. Mae adran 12 y Bil yn rhoi manylion o ran pryd y bydd y Bil yn dod i rym:

- adrannau 3 i 9 yn unol â darpariaeth a wneir gan Weinidogion Cymru drwy Orchymyn (nid yw'n ddarostyngedig i unrhyw weithdrefn yn unol ag arfer deddfwriaethol safonol); a'r
- darpariaethau eraill drannoeth y diwrnod y mae'r Ddeddf yn cael Cydsyniad Brenhinol.

Ein barn

83. Yr arfer safonol yw peidio â rhagnodi gweithdrefn ar gyfer gorchmynion cychwyn nad ydynt yn cynnwys unrhyw ddarpariaethau eraill, ac rydym yn fodlon â'r dull hwn.