MEMORANDWM GAN BWYLLGOR MENTER A DYSGU CYNULLIAD CENEDLAETHOL CYMRU

Y GYFRAITH GYFANSODDIADOL: DATGANOLI, CYMRU

Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Cymhwysedd Deddfwriaethol) (Priffyrdd a Thrafnidiaeth) 2011

Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol Arfaethedig ynghylch darpariaeth awdurdodau priffyrdd o lwybrau i'w defnyddio'n unig neu'n bennaf gan un neu fwy o'r canlynol: cerddwyr, beicwyr, pobl ar gefn ceffyl neu'n arwain ceffyl

Cyflwyniad

1. Mae'r Memorandwm Esboniadol hwn yn nodi'r cefndir i ddarpariaethau'r Gorchymyn arfaethedig Pwyllgor amgaeedig, a fyddai'n rhoi cymhwysedd deddfwriaethol ychwanegol i Gynulliad Cenedlaethol Cymru ("y Cynulliad"). Mae'n esbonio cwmpas y pŵer y gwneir cais amdano.

2. Gosodir cyd-destun cyfansoddiadol y cais hwn gan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ("Deddf 2006"). Mae Adran 95 o Ddeddf 2006 yn ymbweru Ei Mawrhydi, drwy Orchymyn yn y Cyngor, i roi'r cymhwysedd i'r Cynulliad i ddeddfu drwy Fesur y Cynulliad ar Faterion penodol. Gallai'r Materion hyn gael eu hychwanegu at Feysydd o fewn Rhan 1 o Atodlen 5 i Ddeddf 2006. Caiff Mesurau'r Cynulliad wneud unrhyw ddarpariaeth y gellir ei gwneud gan Ddeddf Seneddol (felly gall addasu deddfwriaeth bresennol a gwneud darpariaeth o'r newydd), mewn cysylltiad â Materion, yn amodol ar y cyfyngiadau a ddarperir ar eu cyfer yn Rhannau 2 a 3 o Atodlen 5 i Ddeddf 2006. Cyfeirir at Orchymyn yn y Cyngor o dan Adran 95 o Ddeddf 2006 fel Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol yn y Memorandwm hwn.

3. Byddai'r Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol (y Gorchymyn) yn rhoi cymhwysedd deddfwriaethol pellach i'r Cynulliad drwy fewnosod Mater ym Maes Priffyrdd a Thrafnidiaeth (Maes 10, Rhan 1, Atodlen 5 i Ddeddf 2006). Bydd y pwerau deddfwriaethol newydd hyn yn galluogi Llywodraeth Cynulliad Cymru, Aelodau'r Cynulliad neu Bwyllgorau'r Cynulliad i gyflwyno cynigion ar gyfer deddfwriaeth, ar ffurf Mesurau sy'n adlewyrchu anghenion ac amgylchiadau penodol Cymru. Bydd y Mesurau hyn yn ddarostyngedig i waith craffu trylwyr a chymeradwyaeth y Cynulliad.

Cyd-destun

4. Cafodd y Cynulliad blaenorol amrywiaeth o swyddogaethau gweithredol dros briffyrdd a thrafnidiaeth o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 1998 a Gorchymyn Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Trosglwyddo Swyddogaethau) 1999 a wnaed o dan y Ddeddf honno. Cafodd y swyddogaethau hyn eu trosglwyddo i Weinidogion Cymru gan Ddeddf

2006. Cafodd y pwerau hyn eu hatgyfnerthu gan Ddeddf Rheilffyrdd 2005, Deddf 2006 a Deddf Trafnidiaeth Leol 2008.

5. Yn dilyn proses eang o ymgynghori â rhanddeiliaid, a oedd yn dangos awydd cryf am bwerau ychwanegol yn y maes hwn, ynghyd â chefnogaeth drawsbleidiol eang, gosododd Pwyllgor Menter a Dysgu'r Cynulliad Orchymyn arfaethedig gerbron y Cynulliad ar 4 Mehefin 2009. Roedd y Gorchymyn arfaethedig yn ceisio estyn cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad i gynnwys darpariaeth awdurdodau priffyrdd o lwybrau yn bennaf ar gyfer cerddwyr a beicwyr. Mae'r Gorchymyn wedi cael ei ddiwygio yn dilyn sylwadau a wnaed ar y Gorchymyn arfaethedig a osodwyd gerbron y Cynulliad a thrafodaethau â Llywodraeth Cynulliad Cymru a Llywodraeth y DU.

6. Bydd y Gorchymyn yn galluogi'r Cynulliad i ystyried deddfwriaeth a allai amrywio pwerau a dyletswyddau awdurdodau priffyrdd cyhoeddus mewn cysylltiad â darparu llwybrau i'w defnyddio'n unig neu'n bennaf gan un neu fwy o'r canlynol: cerddwyr, beicwyr, pobl ar gefn ceffyl neu'n arwain ceffyl. Ar hyn o bryd, nid oes gan y Cynulliad ddim cymhwysedd deddfwriaethol i wneud hynny.

7. Dyma'r Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol cyntaf i gael ei gynnig gan un o Bwyllgorau'r Cynulliad a'r cyntaf hefyd i ddod yn uniongyrchol o broses ddeisebau'r Cynulliad. Ar ben hynny, daeth y ddeiseb yn uniongyrchol gan gymdeithas ddinesig. Cafodd ei chyflwyno gan Sustrans, sef elusen trafnidiaeth gynaliadwy, a'i chefnogi gan lawer o sefydliadau gwirfoddol eraill.

8. Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi cytuno i gefnogi'r Gorchymyn arfaethedig hwn a hwyluso ei daith.

Fframwaith Deddfwriaethol Presennol

9. Mae gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol mewn cysylltiad â sefydlu a chynnal a chadw llwybr arfordirol, yn rhinwedd Mater 16.2 yn Rhan 1 o Atodlen 5 i Ddeddf 2006. Fodd bynnag, dim ond mewn cysylltiad â llwybrau a ddefnyddir at ddibenion hamdden y mae'r cymhwysedd hwnnw'n berthnasol, ac nid yw'n cynnwys creu priffyrdd newydd. Nid oes gan y Cynulliad ddim cymhwysedd deddfwriaethol i'w alluogi i ystyried deddfwriaeth a allai amrywio pwerau a dyletswyddau awdurdodau cyhoeddus yng Nghymru mewn cysylltiad â llwybrau troed, llwybrau beicio a llwybrau ceffylau at ddibenion ehangach.

Deddf Priffyrdd 1980

10. Yn ddarostyngedig i rai eithriadau, Gweinidogion Cymru yw'r awdurdod priffyrdd yng Nghymru ar gyfer cefnffyrdd, ffyrdd arbennig a ddarperir ganddynt, priffyrdd y maent yn benodol yn gyfrifol amdanynt yn rhinwedd Gorchymyn a wnaed ganddynt o dan unrhyw ddeddfiad, priffyrdd a drosglwyddwyd iddynt o dan adran 14 neu 18 o Ddeddf

Priffyrdd 1980 ("Deddf 1980") a phriffyrdd a adeiladwyd ganddynt nad ydynt wedi cael eu trosglwyddo i unrhyw awdurdod priffyrdd lleol (gweler a1(1) o Ddeddf 1980).

11. Cyngor sir neu gyngor bwrdeistref sirol ("cyngor lleol") yw'r awdurdod priffyrdd ar gyfer yr holl briffyrdd yn ei ardal, pa un a ydynt i gael eu cynnal a'u cadw gan arian cyhoeddus ai peidio, pan nad y Gweinidog yw'r awdurdod priffyrdd o dan a1(1) o Ddeddf 1980 (a.1(3A) o Ddeddf 1980).

12. Mae Adran 36 o Ddeddf 1980 yn darparu y bydd rhai priffyrdd, gan gynnwys llwybrau troed, yn cael eu cynnal a'u cadw gan arian cyhoeddus.

13. Mae Adran 41 o Ddeddf 1980 yn gosod dyletswydd ar yr awdurdod priffyrdd i gynnal a chadw priffordd gydag arian cyhoeddus. Yn ymarferol, mae'n anarferol iawn i Weinidogion Cymru fod yn awdurdod priffyrdd ar gyfer llwybrau cyhoeddus a gaiff eu cynnal gan arian cyhoeddus. Mae'r ddyletswydd yn gorffwys, fel arfer, ar gynghorau lleol sy'n cael creu llwybrau troed, llwybrau ceffylau a chilffyrdd cyfyngedig drwy gytundeb neu'n orfodol (Adrannau 25 a 26 o Ddeddf 1980).

14. Yn rhinwedd a.65(1) o Ddeddf 1980, caiff awdurdod priffyrdd adeiladu llwybr beicio fel rhan o briffordd a gaiff ei chynnal a'i chadw gan arian cyhoeddus. Gellir arfer y pŵer hwn gan Weinidogion Cymru mewn cysylltiad â chefnffyrdd a chan gynghorau lleol mewn cysylltiad â phriffyrdd y maent yn awdurdod priffyrdd ar eu cyfer.

15. Ni chaiff y term 'priffyrdd' ei ddiffinio yn Neddf 1980. O dan gyfraith gyffredin, gellir diffinio priffordd fel ffordd y mae gan aelodau'r cyhoedd yr hawl i'w defnyddio a'i hail-ddefnyddio. Rhaid i ddefnydd y cyhoedd o'r ffordd fod yn hawl yn hytrach na thrwy oddefiad neu gan drwydded. Mae'r dosbarthiad o briffyrdd yn cynnwys y canlynol:

(a) priffyrdd cerbytffyrdd, â hawliau i gerbydau;
(b) cilffyrdd sydd ar agor i bob traffig;
(c) cilffyrdd cyfyngedig, i'w tramwyo ar droed, ar gefn ceffyl, ac ar gyfer cerbydau ac eithrio cerbydau a yrrir yn fecanyddol;
(d) llwybrau ceffylau, ar gyfer eu tramwyo ar droed neu ar gefn ceffyl. Mae gan feicwyr yr hawl i deithio ar feiciau pedal ar lwybrau ceffylau (yn ddarostyngedig i unrhyw is-ddeddfau neu orchmynion a wneir gan yr awdurdod lleol));
(e) llwybrau troed, sy'n cario hawliau tramwy ar droed yn unig;
(f) llwybrau beicio, a allai fod yn cynnwys hawliau tramwy ar droed hefyd neu ddim.

<u>Deddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad 1981</u>

16. Mae Adran 53 o Ddeddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad 1981 yn gosod dyletswydd ar gynghorau lleol i gofnodi a pharhau i adolygu hawliau

tramwy cyhoeddus. Yn ymarferol, bydd cynghorau lleol yn cofnodi'r priffyrdd a gaiff eu disgrifio ym mharagraff 15(b) i (e) uchod. Yng Nghymru, ni chaiff llwybrau beicio eu cofnodi ar fapiau na datganiadau diffiniol. Os caiff hawliau tramwy eu troi'n llwybrau beicio, cânt eu tynnu oddi ar fapiau a datganiadau diffiniol.

Deddf Llwybrau Beicio 1984

17. Mae Adran 3 o Ddeddf Llwybrau Beicio 1984 yn caniatáu i gynghorau lleol, drwy orchymyn, droi llwybrau troed yn llwybrau beicio. Unwaith y gwneir y Gorchymyn, mae gan y cyhoedd hawliau tramwy ar y llwybr beicio ar feiciau pedal ac ar droed. Gall y ddwy ffordd gael eu gwahanu (ee drwy ddarparu rhwystrau neu farciau) er diogelwch y cyhoedd. Fodd bynnag, ni all cyngor wneud Gorchymyn o dan yr Adran hon sy'n croesi unrhyw dir amaethyddol oni bai fod pob un person sydd â budd cyfreithiol yn y tir wedi cydsynio.

Deddf Trafnidiaeth (Cymru) 2006

18. Mae Adran 1 o Ddeddf Trafnidiaeth (Cymru) 2006 yn gosod dyletswydd trafnidiaeth gyffredinol ar Weinidogion Cymru. Mae'n ei gwneud yn ofynnol iddynt ddatblygu polisïau ar gyfer hybu ac annog cyfleusterau a gwasanaethau diogel, integredig, cynaliadwy, effeithlon a darbodus i gerddwyr a beicwyr, ac i arfer eu swyddogaethau er mwyn gweithredu'r polisïau hynny. Mae Adran 2 yn ei gwneud yn ofynnol i Weinidogion Cymru gyhoeddi, a pharhau i adolygu, Strategaeth Drafnidiaeth Cymru, sy'n gorfod nodi'r polisïau hynny a sut y bwriedir gweithredu'r ddyletswydd trafnidiaeth gyhoeddus.

Deddf Llywodraeth Cymru 2006

19. Mae gan Weinidogion Cymru bŵer i wneud unrhyw beth y maent o'r farn ei fod yn briodol i gyflawni'r bwriad o hybu neu wella lles cymdeithasol, economaidd neu amgylcheddol Cymru (a.60(1)), pŵer i roi cymorth ariannol (a.70(1)) a phŵer i wneud unrhyw beth sydd wedi'i gynllunio i hwyluso'r gwaith o arfer eu swyddogaethau, neu sy'n eu cynorthwyo i wneud hynny, neu sy'n gysylltiedig ag ef (a.71). Mae gan awdurdodau lleol bwerau tebyg o dan ddeddfwriaeth llywodraeth leol mewn cysylltiad â'u hardaloedd eu hunain.

Rhesymeg

20. Nod y Gorchymyn arfaethedig yw estyn cymhwysedd y Cynulliad mewn cysylltiad â darpariaeth awdurdodau priffyrdd yng Nghymru o lwybrau i'w defnyddio'n unig neu'n bennaf gan un neu fwy o'r canlynol: cerddwyr, beicwyr, pobl ar gefn ceffyl neu'n arwain ceffyl. Bydd hyn yn galluogi'r Cynulliad i ddeddfu yn y meysydd hyn. Ar hyn o bryd, mae gan Weinidogion Cymru swyddogaethau gweithredu eang mewn cysylltiad â phriffyrdd a thrafnidiaeth ond nid oes gan y Cynulliad ddim cymhwysedd deddfwriaethol cyfatebol. Er bod cymhwysedd

deddfwriaethol wedi cael ei ddatganoli mewn cysylltiad â chodi tâl ar ddefnyddwyr ffyrdd, ffioedd consesiynol a thrafnidiaeth i ddysgwyr, nid yw cymhwysedd o'r fath yn ymestyn i ddarparu llwybrau gan awdurdodau priffyrdd ar gyfer cerddwyr, beicwyr a phobl sy'n marchogaeth neu'n arwain ceffylau.

21. Yn ystod yr ymgynghoriad â'r rhanddeiliaid ar y Gorchymyn posibl a gynhaliwyd gan Bwyllgor Menter a Dysgu'r Cynulliad, amlinellodd llawer o sefydliadau y manteision amrywiol o gynyddu lefelau cerdded a beicio yng Nghymru. Roedd y rhain yn cynnwys hybu teithio cynaliadwy drwy gerdded neu feicio yn lle defnyddio'r car; manteision iechyd sy'n gysylltiedig â gwneud mwy o ymarfer corff; manteision amgylcheddol fel lleihau allyriadau carbon a'r effaith ar y newid yn yr hinsawdd, yn ogystal â gwelliannau amgylcheddol lleol o ran llai o sŵn a gwell ansawdd aer. Cafodd manteision economaidd hamdden, twristiaeth a'r economi wledig ehangach eu pwysleisio hefyd.

22. Cafodd y Pwyllgor Menter a Dysgu nifer o sylwadau am sut y gall darparu llwybrau di-draffig, heb foduron gyfrannu'n sylweddol at gynyddu cyfranogiad mewn cerdded a beicio. Roedd tystiolaeth a gyflwynwyd yn dangos cydberthyniad cryf rhwng darparu rhwydwaith integredig eang o lwybrau beicio di-draffig a llwybrau beicio uchel eu defnydd. Nodwyd bod llwybrau di-draffig hefyd yn dangos cymysgedd o ddefnydd beicio a cherdded. Er enghraifft, roedd 48 y cant o ddefnyddwyr y Rhwydwaith Beicio Cenedlaethol yn gerddwyr a 50 y cant yn feicwyr. Yn ogystal, mae'n hanfodol i lwyddiant y llwybrau di-draffig hyn eu bod:

- yn gyfleus ac ar gael yn lleol
- wedi'u cynllunio'n benodol i ddiwallu anghenion pobl anabl ac unrhyw un y gallai llwybrau di-draffig beri trafferthion iddynt
- yn gydgysylltiedig yn hytrach na'n rhanedig neu'n ad hoc
- yn mynd yn uniongyrchol i gyrchfannau yn hytrach na'u bod yn gwmpasog
- o safon uchel gyda seilwaith ac amgylchedd lleol sydd wedi'u cynnal a'u cadw'n dda.

23. Mae'r amrywiaeth o bwerau sydd gan awdurdodau priffyrdd ar hyn o bryd i ddatblygu llwybrau di-draffig ar gyfer cerdded, beicio, marchogaeth neu arwain ceffylau yn dueddol o fod yn dameidiog eu natur, ac mae hyn yn adlewyrchu'r gwahanol fframweithiau cyfreithiol y mae'r pwerau hyn yn deillio ohonynt. Yn ogystal, mae gwaith ymchwil a wnaeth yr Asiantaeth Cefn Gwlad (2005) ar gyfer Cyngor Cefn Gwlad Cymru wedi dangos nad yw'r pwerau mewn cysylltiad â chreu Hawliau Tramwy Cyhoeddus yn cael eu defnyddio'n eang gan awdurdodau lleol, efallai oherwydd eu canfyddiadau ynghylch goblygiadau iawndal. Yn fwy cyffredinol na hynny, mae blaenoriaethau eraill gan awdurdodau lleol yn aml ac mae'r gallu i osod dyletswydd ar awdurdodau lleol yn un o'r rhesymau allweddol dros geisio am bwerau ychwanegol i wneud deddfwriaeth sylfaenol.

24. Gall amrywiaeth yn y defnydd o bwerau gan awdurdodau priffyrdd i ddatblygu llwybrau di-draffig arwain hefyd at ddatblygu llwybrau syth datgysylltiedig yn hytrach nag ehangu'r rhwydwaith cenedlaethol o lwybrau cerdded, beicio a marchogaeth. Cyflwynodd Gwasanaethau Heddlu Cymru yr achos mai'r hyn sydd ei angen yw:

"…something much more purposefully and coherently planned and integrated than the peripheral haphazard and (crucially) short routes so often produced in the UK to date."

25. Yn ogystal, nid yw'r ystod o ddyletswyddau a swyddogaethau a osodwyd ar awdurdodau priffyrdd yn rhagnodi safonau cynllunio a chynnal a chadw llwybrau cerdded, beicio a marchogaeth. Yn ymarferol, mae hyn yn arwain at amrywiaeth eang o ran dylunio, adeiladu a chynnal a chadw'r llwybr. Fel y dywedodd y cyflwyniad gan y Cyclists' Touring Club Cymru:

"…not all traffic-free routes are good.[…].Cycle tracks alongside roads (as distinct from those entirely separate from the road network) in particular are often very poorly designed, serving only to create conflict between pedestrians and cyclists (something neither group wants), whilst increasing the hazards cyclists face when crossing junctions and driveways."

26. Byddai rhoi cymhwysedd i'r Cynulliad ynghylch llwybrau cerdded, beicio a marchogaeth yn caniatáu iddo ystyried y fframwaith deddfwriaethol mwyaf priodol i Gymru a fyddai'n gallu mynd i'r afael â'r materion a nodir uchod. Er enghraifft, byddai'n galluogi pwyllgorau'r Cynulliad, Aelodau'r Cynulliad neu Lywodraeth Cynulliad Cymru i gynnig deddfwriaeth a allai:

- alluogi'r fframwaith deddfwriaethol presennol i gael ei gydgrynhoi a'i grisialu mewn un rhwydwaith cenedlaethol;
- datblygu llinellau cyfrifoldeb clir a thryloyw tuag at gael llwybrau cerdded, beicio a marchogaeth wedi'u darparu a'u cynnal a'u cadw gan awdurdodau priffyrdd;
- cynnig canllawiau ar gyfer rheoli llwybrau a gaiff eu rhannu er mwyn sicrhau bod gofynion defnyddwyr hawdd eu niweidio yn cael eu hystyried;
- gosod dyletswydd ar awdurdodau priffyrdd i gydweithredu ar draws ffiniau gweinyddol i ddatblygu a chynnal a chadw llwybrau cerdded, beicio a marchogaeth; a
- cynnig safonau dylunio, adeiladu a chynnal a chadw cenedlaethol.

27. Mae Llywodraeth y Cynulliad wedi cytuno i gefnogi cynnig y Pwyllgor Menter a Dysgu am gymhwysedd ac mae'n credu y byddai'r Gorchymyn hwn yn helpu i gyfrannu at nod polisi Llywodraeth Cynulliad Cymru o ddatblygu nifer fwy o lwybrau cerdded a beicio di-draffig, fel y nodir yn ei Gynllun Trafnidiaeth Cenedlaethol, a'r targedau penodol o gael mwy o

bobl i gerdded a beicio, fel y nodir yn ei Chynllun Gweithredu ar Gerdded a Beicio.

28. Mae Rhan 4 o Ddeddf 2006 yn cynnwys darpariaethau ("darpariaethau Deddfau'r Cynulliad") a fyddai'n galluogi'r Cynulliad i basio deddfwriaeth a elwir yn Ddeddfau'r Cynulliad pe bai mwyafrif y rhai a fyddai'n pleidleisio mewn refferendwm yng Nghymru yn pleidleisio o blaid (a bod y Cynulliad yn cymeradwyo gorchymyn i gychwyn darpariaethau Deddfau'r Cynulliad). Mae Rhan 1 o Atodlen 7 i Ddeddf 2006 yn nodi'r pynciau y caiff y Cynulliad basio Deddfau arnynt, ac eithriadau i'r pynciau hynny a fyddai'n aros heb eu datganoli.

29. Nid yw'r mater i'w roi yn Atodlen 5 i Ddeddf 2006 gan y Gorchymyn hwn yn ymddangos yn yr un termau yn Atodlen 7. Fodd bynnag, byddai'r cymhwysedd a roddir gan fater 10.3 yn dod o fewn y pwnc ehangach "Highways, including bridges and tunnels" ym mharagraff 10 o Ran 1 o Atodlen 7. Mae hyn yn golygu, pe bai pleidlais gadarnhaol yn y refferendwm a gynhelir ar 3 Mawrth 2011, byddai'r Cynulliad yn gallu pasio Deddfau'r Cynulliad mewn cysylltiad â thestun mater 10.3. Mae cynhwysedd y Cynulliad yn Atodlen 7 yn ddarostyngedig i eithriadau sy'n gysylltiedig â phriffyrdd a thrafnidiaeth ac sy'n cael yr un effaith â'r eithriadau cyffredinol a nodir o dan y pennawd hwnnw yn Rhan 2 o Atodlen 5.

30. Pe bai'r refferendwm yn arwain at bleidlais "na", ni fydd darpariaethau Deddf Cynulliad yn cael eu cychwyn a bydd Rhan 3 o Ddeddf 2006 yn parhau mewn grym. Bydd y broses bresennol yn parhau, lle bydd Llywodraeth Cynulliad Cymru ac Aelodau a phwyllgorau'r Cynulliad yn gallu ceisio am gymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad mewn achosion unigol drwy Orchmynion o dan adran 95 o Ddeddf 2006. Yn y sefyllfa hon, byddai'r Gorchymyn arfaethedig yn rhoi cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad mewn cysylltiad â'r llwybrau a nodir ym mater 10.3, ond heb fod mewn cysylltiad â phriffyrdd yn fwy cyffredinol.

31. Nid yw'n bosibl cymryd canlyniadau'r refferendwm y flwyddyn nesaf ar estyn pwerau deddfu sylfaenol y Cynulliad yn ganiataol, felly mae Llywodraeth y Cynulliad yn cefnogi cyflwyno'r cais hwn ar hyn o bryd.

Cwmpas

32. Argymhellir bod Mater 10.3 yn cael ei fewnosod ym Maes 10: priffyrdd a thrafnidiaeth o Atodlen 5 i Ddeddf 2006:

"Mater 10.3

Darpariaeth awdurdodau priffyrdd o lwybrau i'w defnyddio'n unig neu'n bennaf gan un neu fwy o'r canlynol: cerddwyr, beicwyr, pobl ar gefn ceffyl neu'r arwain ceffyl."

33. Bydd angen i ddarpariaethau mewn unrhyw Fesur arfaethedig sy'n deillio o'r Gorchymyn fod yn gysylltiedig â'r Mater uchod (gweler adran 94(4)(a) o Ddeddf 2006). Bwriedir i'r term 'Darpariaeth awdurdodau priffyrdd o lwybrau' gynnwys amrywiaeth eang o swyddogaethau posibl. Yn ogystal â chreu llwybrau, mae'r rhain hefyd yn cynnwys agweddau sy'n gysylltiedig â'u datblygiad parhaus, e.e. cynnal a chadw a gwella llwybrau, safonau dylunio, darparu cyfleusterau arbennig ar lwybrau a gofynion ar gyfer cydweithredu rhwng cynghorau lleol. Gallai'r "llwybrau" yn y mater gynnwys cilffyrdd, llwybrau ceffylau, llwybrau troed a llwybrau beicio.

34. Defnyddir y term "yn bennaf" i alluogi'r Cynulliad i ddeddfu mewn cysylltiad â llwybrau a ddefnyddir gan neb ond cerddwyr, beicwyr a phobl ar gefn ceffyl neu sy'n arwain ceffyl, a hefyd mewn cysylltiad â llwybrau sydd i'w defnyddio'n bennaf gan y grwpiau hynny ond a gaiff eu rhannu â defnyddwyr eraill. Er enghraifft, mae llwybrau a ddefnyddir yn bennaf gan gerddwyr, ond hefyd gan ddefnyddwyr cadeiriau olwyn a cherbydau sy'n cydymffurfio â Rheoliadau Defnyddio Cerbydau Pobl Anabl ar Briffyrdd 1988 (OS 1988/2268) yn dod o fewn ei gwmpas hefyd. Yn yr un modd, byddai'n bosibl gwneud darpariaeth ategol ar gyfer defnydd a wneir gan gerbydau argyfwng, cerbydau fferm a cherbydau sydd wedi'u heithrio o'r diffiniad o gerbyd modur a restrir yn adran 189(1)(c) o Ddeddf Traffig Ffyrdd 1988 (sef peiriannau torri gwair, rhai cerbydau penodol a gaiff eu rheoli gan gerddwyr a cherbydau penodol a gaiff eu cynorthwyo'n drydanol). Bwriedir i'r term "yn bennaf" hefyd gwmpasu amgylchiadau pan fydd llwybrau yn croesi ffyrdd neu pan fydd lonydd beicio yn rhan ddynodedig o ffordd yn hytrach na llwybr cyfagos.

Craffu cyn y broses ddeddfu gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru

35. Ar 17 Hydref 2007, cyflwynodd Sustrans ddeiseb i'w hystyried gan y Pwyllgor Deisebau ar ran cynghrair o sefydliadau a oedd yn cynnwys BT, y Post Brenhinol, BMA, Age Concern, Chwarae Cymru a Chadwch Gymru'n Daclus. Daeth y ddeiseb i gael ei chefnogi'n ddiweddarach gan Gyngor Cefn Gwlad Cymru, Comisiynydd Plant Cymru a Chymdeithas Prif Gwnstabliaid Cymru. Roedd yn annog y Cynulliad i wneud cais am bwerau pellach i ddatblygu a chynnal rhwydwaith o lwybrau di-draffig ar gyfer cerddwyr a beicwyr ar draws Cymru. Cafodd y ddeiseb ei hystyried gan y Pwyllgor ar ddiwedd 2007, gan gymryd tystiolaeth gan y deisebwyr, a chyfeiriwyd y ddeiseb at y Pwyllgor Menter a Dysgu i gael ei hystyried ymhellach.

36. Ar ôl ystyried y ddeiseb, aeth y Pwyllgor Menter a Dysgu ati i ddarparu Gorchymyn posibl mewn cysylltiad â llwybrau troed a llwybrau beicio a gofynnodd am farn ymgynghoreion ym mis Medi 2008. Cafwyd cyfanswm o 19 ymateb ysgrifenedig. Cafodd y Pwyllgor dystiolaeth lafar bellach gan 15 o sefydliadau neu unigolion rhwng mis Hydref 2008 a mis Mawrth 2009. Cyhoeddir yr ymatebion manwl ar wefan y Pwyllgor Menter a Dysgu. <http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-

committees/bus-committees-scrutiny-committees/bus-committees-third-els-home/bus-committees-third-els-inquiry/bus-committees-third-els-inquiry-lco.htm>.

37. Y cytundeb cyffredinol ymysg y rhai a ymatebodd, gan gynnwys Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru, oedd y dylai cymhwysedd deddfwriaethol gael ei roi i'r Cynulliad.

38. Ym mis Mehefin 2009, gosododd y Pwyllgor Menter a Dysgu Orchymyn arfaethedig gerbron y Cynulliad, a oedd wedi'i ddiwygio i gyfleu canlyniadau'r ymatebion i'r ymgynghoriad a'r dystiolaeth lafar a glywodd.

39. Dim ond un mater o egwyddor ynghylch y Gorchymyn posibl a gododd yn y broses ymgynghori. Roedd rhai grwpiau anableddau am gynnwys dyletswydd benodol i ystyried hawliau pobl anabl. Gan fod yr egwyddor o drin pawb yn gyfartal yn ganolog i Adrannau 35 a 77 o Ddeddf 2006, roedd y Pwyllgor o'r farn nad oedd angen gwneud cyfeiriad penodol at hynny yn y Gorchymyn. Fodd bynnag, roedd y Pwyllgor yn cydnabod pryderon y grwpiau anableddau ynghylch llwybrau a rennir gan ddefnyddwyr a'i farn oedd y dylai'r mater hwn gael ei ystyried mewn unrhyw Fesur sy'n deillio o'r Gorchymyn.

40. Gwnaeth y Pwyllgor ddau newid arall i'r Gorchymyn yn dilyn yr ymgynghoriad. Yn gyntaf, mynegodd nifer o'r ymatebwyr ansicrwydd am y term 'Llwybrau Di-draffig" yn nheitl y Gorchymyn, er enghraifft a fyddai sgwteri modur a chadeiriau olwyn modur yn cael eu cynnwys ai peidio. Am y rheswm hwn, cafodd y term "Llwybrau Di-draffig" ei newid i'r term "Priffyrdd a Thrafnidiaeth" yn y teitl. Yn ail, cafodd y Mater ei newid i ddarllen "i'w defnyddio'n bennaf gan gerddwyr neu feicwyr neu'r ddau." Mae'r geiriad wedi cael ei ddiwygio ymhellach i adlewyrchu arferion presennol o ran fformat a chynnwys, yn dilyn trafodaethau â Llywodraeth Cynulliad Cymru.

41. Mae'r geiriad presennol hefyd yn adlewyrchu'r ffaith bod y Pwyllgor Menter a Dysgu wedi cael sylwadau y dylai marchogaeth gael ei gynnwys yn y Gorchymyn. O gofio bod hawliau tramwy cyhoeddus yng Nghymru wedi'u gwau ynghyd fel rhwydwaith, mae cwmpas y Gorchymyn arfaethedig yn cynnwys pobl sy'n marchogaeth neu'n arwain ceffylau.

42. Cytunodd y Cynulliad mewn Cyfarfod Llawn ym mis Gorffennaf 2009 nad oedd angen ystyriaeth fanwl o'r Gorchymyn arfaethedig gan Bwyllgor Deddfwriaeth, gan fod y Pwyllgor Menter a Dysgu eisoes wedi cynnal ymgynghoriad ac wedi craffu ar y Gorchymyn arfaethedig. Fodd bynnag, mae'r Cynulliad yn cadw'r hawl i graffu ar y Gorchymyn drafft cyn iddo gael ei osod.

Cyfyngiadau daearyddol unrhyw Fesur Cynulliad Cenedlaethol Cymru

43. Mae Adran 94 o Ddeddf 2006 yn darparu nad yw darpariaeth Mesur y Cynulliad yn gyfraith i'r graddau y mae y tu hwnt i gymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad. Mae darpariaeth y tu hwnt i gymhwysedd os yw'n gymwys ac eithrio mewn cysylltiad â Chymru neu ei fod yn rhoi, yn gosod, yn addasu neu'n dileu swyddogaethau sy'n arferadwy ac eithrio mewn cysylltiad â Chymru (neu'n rhoi pŵer i wneud hynny). Mae rhai eithriadau cyfyngedig ar gyfer rhai mathau o ddarpariaeth ategol, er enghraifft darpariaeth briodol i wneud darpariaethau'r Mesur yn weithredol, darpariaeth sy'n galluogi darpariaethau'r Mesur i gael eu gorfodi ac i wneud diwygiadau canlyniadol i ddeddfwriaeth arall.

44. Mae'r cyfyngiad mewn cysylltiad â swyddogaethau ac eithrio mewn cysylltiad â Chymru yn golygu na fyddai'r Cynulliad yn gallu, trwy Fesur, roi swyddogaethau i Weinidogion Cymru, awdurdodau lleol Cymru nac unrhyw awdurdod cyhoeddus arall na fyddai'n gysylltiedig â Chymru.

Swyddogaethau Gweinidogion y Goron

45. Nid yw'r Gorchymyn arfaethedig hwn ynddo'i hun yn ceisio addasu na thynnu unrhyw swyddogaethau oddi ar Weinidog y Goron. Yn rhinwedd Rhannau 2 a 3 o Atodlen 5 i Ddeddf 2006, ni chaiff y Cynulliad, drwy Fesur, newid swyddogaethau Gweinidog y Goron heb gydsyniad yr Ysgrifennydd Gwladol. Mewn cysylltiad ag unrhyw gynigion yn y dyfodol a allai effeithio ar swyddogaethau Gweinidog y Goron, ymgynghorir ag Adran briodol Llywodraeth y DU a gwneir cais am gytundeb ar unrhyw gynigion i newid neu addasu'r swyddogaethau hyn.

Casgliad

46. Am y rhesymau a amlinellir uchod, dymuna'r Pwyllgor Menter a Dysgu gynnig y dylai cymhwysedd deddfwriaethol gael ei roi i'r Cynulliad mewn cysylltiad â darpariaeth awdurdodau priffyrdd o lwybrau i'w defnyddio'n unig neu'n bennaf gan un neu fwy o'r canlynol: cerddwyr, beicwyr, pobl ar gefn ceffyl neu'n arwain ceffyl, a hynny yn nhermau'r Mesur arfaethedig.

10 Rhagfyr 2010