Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Cyllid

Goblygiadau Ariannol y Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru)

Mehefin 2010

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 Cyllid
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
CF99 1NA

Ffôn: 029 2089 8618
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: Fin.Comm@wales.gsi.gov.uk

Mae gwybodaeth am y Pwyllgor, ei Aelodau, ei gylch gwaith a chyhoeddiadau blaenorol ar gael yn: mewnosod y linc berthnasol at dudalen y Pwyllgor ar y wefan: **http://www.cynulliadcymru.org/bus-home/bus-committees/bus-committees-other-committees/bus-committees-third-fin-home.htm**

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2010
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 difrïol. 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 Cyllid

Goblygiadau Ariannol y Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru)

Mehefin 2010

Y Pwyllgor Cyllid

Cylch gwaith y Pwyllgor Cyllid yw sicrhau y craffir yn briodol ar gyllideb a gwariant Llywodraeth Cynulliad Cymru, Comisiwn y Cynulliad, yr Ombwdsmon, y Comisiynydd Plant, y Comisiynydd Pobl Hŷn a'r gwahanol Gyrff a Noddir gan Lywodraeth y Cynulliad a Chyrff GIG.

Yn gyffredinol, mae gan y Pwyllgor dair prif swyddogaeth:

- –ystyried cynigion ar gyfer cyllideb y Cynulliad a chyflwyno adroddiad arnynt;
- –ystyried yr wybodaeth ariannol a gyflwynir gyda Mesurau Cynulliad, a lle bo'n briodol, cyflwyno adroddiad arni;
- –ystyried unrhyw fater arall sy'n ymwneud â gwariant y Llywodraeth neu wariant o Gronfa Gyfunol Cymru, neu sy'n effeithio ar y gwariant hwnnw.

Pwerau

Sefydlwyd y Pwyllgor ar 26 Mehefin 2007. Manylir ar ei bwerau yn Rheol Sefydlog 14 Cynulliad Cenedlaethol Cymru. Mae'r rhain ar gael yn **www.cynulliadcymru.org**.

Aelodau'r Pwyllgor

Angela Burns (Cadeirydd)
Gorllewin Caerfyrddin a De Sir Benfro
Plaid Geidwadol Cymru

Lorraine Barrett
De Caerdydd a Phenarth
Llafur

Andrew Davies
Gorllewin Abertawe
Llafur

Chris Franks
Canol De Cymru
Plaid Cymru

Brian Gibbbons
Aberafan
Llafur

Ann Jones
Dyffryn Clwyd
Llafur

Nick Ramsay
Plaid Geidwadol Cymru
Sir Fynwy

Janet Ryder
Gogledd Cymru
Plaid Cymru

Kirsty Williams
Brycheiniog a Sir Faesyfed
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru

Adroddiad ar y Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru)

Cyflwyniad

1. Mae Rheol Sefydlog 14.2 yn datgan:

> *Caiff y Pwyllgor [Cyllid] hefyd ystyried y canlynol ac, os yw'n gweld yn dda, gyflwyno adroddiadau arnynt:*
>
> *Gwybodaeth ariannol yn y memoranda esboniadol sy'n cyd-fynd â Mesurau Cynulliad arfaethedig;*

2. Trafododd y Pwyllgor Cyllid y Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru) yn ei gyfarfod ar 27 Mai 2010. Cafodd ei gyflwyno i'r Pwyllgor Cyllid gan Jane Davidson AC, y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai, a'r Aelod sy'n Gyfrifol am y Mesur arfaethedig, ac atebodd gwestiynau'r Aelodau. Clywodd y Pwyllgor Cyllid dystiolaeth lafar hefyd gan Clifford Parish, Rheolwr Gweithrediadau dros Wastraff a Glanhau, Bro Morgannwg mewn cysylltiad â'r darpariaethau o'r Mesur sy'n ymwneud â thirlenwi. Rhoddodd yr Aelodau, hefyd, sylw i ymatebion a gafwyd gan Bwyllgor Deddfwriaeth Rhif 4 wrth ymgynghori ar y Mesur arfaethedig.

Cefndir

3. Mae'r Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru) 2010 yn gwneud darpariaeth i leihau gwastraff a sbwriel yng Nghymru a chyfrannu at ddatblygu trefniadau mwy effeithiol ar gyfer rheoli gwastraff yng Nghymru.

4. Mae'r Mesur arfaethedig yn cynnwys amrywiaeth o ddarpariaethau sy'n bennaf yn 'galluogi' - sef maent yn rhoi pwerau i Weinidogion wneud rheoliadau mewn maes cyfrifoldeb penodol ond nid ydynt yn eu cofnodi mewn unrhyw fanylder, gan adael hyn i is-ddeddfwriaeth ddilynol. Gwerth deddfwriaeth 'galluogi' yw ei bod yn cynnig ffordd hyblyg ar gyfer llunio manylion deddfwriaeth yn benodol ac yn amrywiol, er mwyn diwallu anghenion penodol, heb fynd drwy'r broses ddeddfwriaethol lawn bob tro. Mae hyn yn caniatáu hyblygrwydd a gall ystyried barn a gaiff ei mynegi drwy ymgynghoriad. Fodd bynnag, mae

hefyd angen i'r Cynulliad gymeradwyo Mesurau a fynegir yn gyffredinol iawn gan arwain at ddiffyg manylder. Mae'r diffyg manylder hwn yn y pŵer galluogi (y Mesur) golygu ei bod yn eithriadol o anodd gwneud asesiad o'r effaith lawn.

5. Mae'r Mesur arfaethedig yn cwmpasu pedwar maes polisi:

a. bagiau siopa untro;
b. targedau gwastraff trefol;
c. gwahardd rhai deunyddiau o safleoedd tirlenwi; a
d. datblygu Cynlluniau Rheoli Gwastraff Safle yn y diwydiant adeiladu a dymchwel.

Bagiau siopa untro

6. Mae'r Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru) yn adeiladu ar y pwerau rheoleiddio yn *Neddf Newid yn yr Hinsawdd 2008*; sy'n galluogi Gweinidogion (Cymru) i orfodi tâl am ddefnyddio bagiau siopa untro a'i gwneud yn ofynnol i fanwerthwyr gofnodi nifer y bagiau siopa untro a gaiff eu gwerthu. Bydd y Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru) yn galluogi Gweinidogion Cymru i gyflwyno rheoliadau a fydd yn ei gwneud yn ofynnol i fanwerthwyr ddosbarthu 'derbyniadau net' y tâl hwnnw at ddibenion neu sefydliadau amgylcheddol penodedig.

7. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn cyfeirio at gynllun gwirfoddol i fanwerthwyr roi enillion y math yma o dâl i brosiectau amgylcheddol a phrosiectau eraill penodol ac mae hefyd yn dangos[1] mai *dim ond* os nad yw'r trefniadau gwirfoddol yn foddhaol y bydd y pwerau yn y Mesur arfaethedig yn cael eu defnyddio. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn awgrymu[2] hefyd mai'r opsiwn gwirfoddol fydd y rhataf.

Targedau gwastraff trefol

8. Mae'r *Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru)* yn cyflwyno targedau statudol hyd at 2024-25 ar gyfer ailgylchu, ailddefnyddio a chompostio gwastraff trefol. Bydd hefyd yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru;

a. nodi, drwy reoleiddiad, dargedau gwastraff eraill i awdurdodau lleol eu cyrraedd wrth weithredu ei swyddogaethau; a

---

[1] Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru), Memorandwm Esboniadol, para 1.2
[2] Mesur Arfaetheidg ynghylch Gwastraff (Cymru), Memorandwm Esboniadol, para 8.1.46

b. cyflwyno rholiadau i gosbi awdurdodau lleol nad ydynt yn cyrraedd y targedau a bennwyd. Bydd y cosbau'n cael eu pennu mewn rheoliadau dilynol.

Gwaharddiadau tirlenwi

9. Bydd y *Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru)* yn rhoi'r pwerau i Weinidogion Cymru wahardd rhai deunyddiau o safleoedd tirlenwi neu gyfyngu arnynt, ond **nid** yw'n nodi pa ddeunyddiau allai gael eu gwahardd - bydd hyn yn fater i reoliadau yn y dyfodol. Mae hefyd yn cynnwys pwerau i ddarparu ar gyfer sancsiynau sifil ar gyfer tramgwyddo a grëir o dan Adran 9.

Cynlluniau Rheoli Gwastraff Safle

10. Bydd y Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru) yn rhoi'r pwerau i Weinidogion Cymru:

a. ei gwneud yn ofynnol i gwmnïau baratoi Cynlluniau Rheoli Gwastraff Safle a chadw atynt;
b. nodi o dan pa amgylchiadau y dylid paratoi'r cynlluniau hyn, eu cynnwys a'r ffordd y dylid gwneud hyn; a
c. chyflwyno cynllun ffioedd a chodi tâl amdanynt.

<u>Asesiad o'r costau</u>

Bagiau siopa untro

11. Mae'r pwerau i godi tâl am gyflenwi bagiau siopa yn dod o Ddeddf Newid yn yr Hinsawdd 2008, felly mae'r costau hyn y tu allan i'r Mesur arfaethedig. Mae'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Mesur arfaethedig yn dangos costau gosod y ddyletswydd ar fanwerthwyr i dalu arian at ddibenion neu i sefydliadau penodedig (opsiwn 3 o'r Memorandwm Esboniadol) ar gyfer y rhan hon o'r mesur arfaethedig:

Tabl: Costau blwyddyn gyntaf opsiwn 3 y Memorandwm Esboniadol

	£ miloedd
	Amcangyfrif o'r costau
Costau Gweinyddu/Gorfodi i Fusnesau / Prosiectau	
Cost i'r Manwerthwyr	505
Cost i'r Elusennau/Prosiectau	150 - 385
Costau Gweinyddu / Costau Eraill i'r Sector Cyhoeddus	
Gweinyddu gan LlCC	45
Cyfathrebu gan LlCC	40
Monitro / Gorfodi gan Awdurdodau Lleol	45
Cyfanswm	**740 - 975**
Gwerth Net Presennol (£ miliynau)	8.3 - 11.1

Ffynhonnell: *Memorandwm Esboniadol y Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru)* (tudalen 45)

12. Y costau i'r manwerthwyr, mewn gwirionedd, yw'r costau cofnodi gwerthiant y bagiau siopa, a chasglu'r arian a'i anfon at yr elusen berthnasol neu'r prosiect neu'r corff anllywodraethol. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn awgrymu ffigurau o £15 am bob 'trosglwyddiad' i fanwerthwyr mawr a £30 i rai bach. Dywedodd y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai[3] fod y ffigurau'n seiliedig ar y dull a fabwysiadwyd yn yr Alban. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn dangos costau i elusennau neu brosiectau sy'n cael arian o £150,000 - £385,000 yn seiliedig ar wybodaeth gan[4] ffynonellau fel Charity Finance sy'n awgrymu costau gweinyddu o rhwng 5 y cant a 13 y cant o elw. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi y gallai'r costau gweinyddol hyn a'r costau a delir gan fanwerthwyr gael eu didynnu o'r refeniw a gafwyd ac na fyddai unrhyw gostau net, felly, i'r naill na'r llall. O ran gorfodi, mae'r Gweinidog yn datgan (llythyr 9 Mehefin) y bydd y Memorandwm Esboniadol yn cael ei ddiwygio i bwysleisio bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn rhagweld proses a gaiff ei harwain gan gwynion o ran gorfodi unrhyw ddyletswyddau a gaiff eu gosod gan y Mesur arfaethedig. O ganlyniad iddi fod yn broses a gaiff ei harwain gan gwynion, ni all y Pwyllgor Cyllid wneud sylwadau am gostau gorfodi.

[3] Y Cofnod t34, 27 Mai 2010, Y Pwyllgor Cyllid
[4] Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru), Memorandwm Esboniadol, para 8.1.26

13. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn nodi[5] bod y costau hyn, ar y cyfan, yn debyg i'r rhai fyddai wedi bod yn berthnasol o dan yr opsiwn gwirfoddol pe bai'n llwyddiannus ond y byddai'r opsiwn gwirfoddol yn osgoi rhai o gostau gweinyddol Llywodraeth Cynulliad Cymru ac awdurdodau lleol a gaiff eu hamcangyfrif fyddai tua £130,000 yn y flwyddyn gyntaf.

14. Ar y cyfan, mae'r Memorandwm Esboniadol yn amcangyfrif y bydd y costau'n gysylltiedig â'r rhan hon o'r mesur arfaethedig rhwng £740,000 a £975,000 – ond, mewn gwirionedd, byddai'r rhan fwyaf o'r costau hyn yn gysylltiedig â'r opsiwn 'gwirfoddol' y mae'r Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai yn ei obeithio fydd yn gwneud y rhan hon o'r mesur yn ddiangen. Y gwir wahaniaeth rhwng y ddau yw'r gwaith gweinyddol a fydd yn gysylltiedig os caiff pwerau'r mesur eu galw i rym. Amcangyfrif mai costau'r rhain fyddai £120,000[6] net. Fodd bynnag, nid yw'n ystyrlon i edrych ar y rhain, na'r rhan hon o'r Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru), ar wahân gan y gallai'r rhan fwyaf o'r costau i fanwerthwyr gael eu dileu o'r refeniw a gynhyrchir o werthu bagiau siopa untro, lle mae'r pŵer hwnnw'n dod o Ddeddf Newid yn yr Hinsawdd 2008.

15. Mae'r Memorandwm Esboniadol (i'r Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru)) yn amcangyfrif[7] niferoedd presennol y bagiau siopa untro yng Nghymru tua 324m y flwyddyn. Mae hefyd yn dangos[8] y bydd y pris a ddisgwylir rhwng 5c a 15c y bag ac[9] y bydd yn cynhyrchu rhwng £1m a £3m o refeniw. Mae hyn yn seiliedig[10] ar y profiad yn Iwerddon bod codi tal am fagiau siopa untro wedi arwain at ostyngiad o 90 y cant yn eu defnydd. Gosodwyd y Mesur arfaethedig ar 22 Chwefror 2010 ac ar 4 Mehefin (wythnos ar ôl i'r Pwyllgor Cyllid gymryd tystiolaeth ganddi) lansiodd y Gweinidog dros yr Amgylchedd,

---

[5] Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru, Memorandwm Esboniadol, para 8.1.31-36

[6] Y Pwyllgor Cyllid FIN(3)-10-10, papur 4, *Goblygiadau Ariannol y Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff – Gwybodaeth ychwanegol gan y Gweinidog dros Gynaliadwyedd, yr Amgylchedd a Thai,* 17 Mehefin 2010

[7] Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru), Memorandwm Esboniadol, para 3.5

[8] Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru), Memorandwm Esboniadol, para 8.1.1

[9] Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru), Memorandwm Esboniadol, para 8.1.41

[10] Y Pwyllgor Cyllid FIN(3)-09-10 papur 2, *Goblygiadau Ariannol y Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru) Gwybodaeth bellach gan y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai,* 27 Mai

Cynaliadwyedd a Thai ymgynghoriad ar gynnig y Llywodraeth i gyflwyno tâl. Mae hwn yn datgan [para 7.6] mai 7c yw'r tâl isaf a osodwyd ganddi yn y rheoliadau drafft.

16. Mae'n anodd iawn dod i lawer o gasgliadau deallus o'r holl wybodaeth hon. Os yw codi tal am fagiau siopa untro yn arwain at ostyngiad o 90 y cant yn eu defnydd, byddai'n golygu cyflawniad sylweddol iawn o ran polisi a byddai'n parhau i wneud iawn am y costau gweinyddol sy'n gysylltiedig â'r costau gweinyddol sy'n gysylltiedig â'r Mesur hwn. Os nad yw hynny'n digwydd, yna bydd yn arwain at gynhyrchu llawer mwy o arian a fydd yn fwy na digon i wneud iawn am ei gostau casglu ac ailddosbarthu. Bydd hyn yn golygu bod swm sylweddol o arian ar gael i gefnogi prosiectau amgylcheddol a phrosiectau eraill.

17. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi nad oes penderfyniad wedi'i wneud o hyd am y pris a godir ond bod y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai wedi lansio ymgynghoriad yn ddiweddar ar swm arfaethedig o 7c am bob bag siopa untro. Mae'r Pwyllgor Cyllid o'r farn y byddai wedi bod yn fwy defnyddiol pe bai'r ddwy ran yma wedi cael eu cyflwyno gyda'i gilydd, mewn amser a fyddai wedi caniatáu i'r Pwyllgor Cyllid drafod y materion hyn gyda'r Gweinidog. Felly nid oedd yn bosibl iddo archwilio'r ddogfen ymgynghori yn fanwl, ond mae'n nodi ei bod yn cyfeirio at amrywiaeth o gostau i ddefnyddwyr o £9m - £14m sy'n awgrymu bod y farn bresennol ychydig yn is na'r gostyngiad i'w gyflawni o ddefnyddio bagiau siopa untro. Yn erbyn hyn, mae'r costau y cyfeirir atynt yn y Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru) yn gymharol fach.

18. Nododd y Pwyllgor hefyd, fod ffocws y Memorandwm Esboniadol i'r Mesur arfaethedig ar gostau'r Mesur yn gul iawn ac mae wedi anwybyddu effeithiau ehangach fel effaith cyflwyno tâl ar fanwerthwyr bach. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn amcangyfrif y bydd y mwyafrif llethol, tua 8,250, o'r 8,500 o'r manwerthwyr sy'n casglu tâl yn fentrau bach neu ganolig. Roedd y Pwyllgor yn ystyried i ba raddau y byddai'r cynnydd mewn trosiant a fyddai'n deillio o hyn yn gorfodi rhai manwerthwyr i gofrestru ar gyfer TAW a'r costau sylweddol y byddai hyn yn ei olygu ond heb unrhyw gynnydd o ran busnes. Gallai hyn yn ei dro arwain at gostau i'r llywodraeth wrth geisio lleddfu'r effeithiau hyn. Fodd bynnag, nid oes tystiolaeth bod y mater hwn wedi cael ei ystyried, hyd yn oed.

Targedau gwastraff trefol

19. Ystyriodd y Pwyllgor Cyllid y Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Mesur arfaethedig ynghyd â diwygiad o hyn a gyflwynwyd gan y Gweinidog. Mae'r wybodaeth ariannol yn y Memorandwm Esboniadol diwygiedig yn cymryd yn ganiataol y bydd y cyfraddau ailgylchu, heb ymyrraeth, yn cyrraedd gwastadedd o 52 y cant yn 2012-13. Mae'r Mesur yn pennu'r targedau statudol canlynol i awdurdodau lleol ar gyfer ailgylchu gwastraff trefol, ei baratoi i'w ailddefnyddio neu ei gompostio:

Blwyddyn darged (ariannol)	2012-13	2015-16	2019-20	2024-25
Swm targed	52%	58%	64%	70%

20. Nid yw'r Memorandwm Esboniadol yn cynnwys unrhyw ddadansoddiad manwl o gostau symud i'r lefelau hyn o ailgylchu ond mae'n cyfeirio at fodelu ariannol a gynhaliwyd gan Eunomia mewn adroddiad yn 2007 a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cynulliad Cymru.

21. Caiff yr amcangyfrif o'r newidiadau mewn costau rheoli gwastraff er mwyn cyrraedd y targedau o 70 y cant eu hamlinellu yn y tabl isod. Caiff y tabl ei gyfrif yn ôl costau cymdeithasol (sy'n eithrio pob treth a chymhorthdal) a chostau preifat (sy'n cynnwys pob treth a chymhorthdal).[11] Mae'r tabl yn dangos mai costau cyrraedd y targed o 70 y cant fydd rhwng £35.9 miliwn a £7.8 miliwn ond, gan gynnwys arbedion o drethi a chymorthdaliadau (fel trethi tirlenwi) byddai arbedion ar y costau o hyd at £40 miliwn.

[11] O dan ganllawiau Llyfr Gwyrdd Trysorlys EM, dylid rhoi mwy o bwysau ar y costau cymdeithasol gan mai dyma'r mesurydd a gaiff ei ddefnyddio pan fydd y llywodraeth yn gwneud penderfyniadau. Mae costau preifat yn berthnasol i fforddiadwyedd, sy'n arbennig o bwysig i awdurdodau lleol o ran treth tirlenwi.

22. **Tabl: Newid mewn costau rheoli gwastraff i gyflawni cyfradd ailgylchu o 70 y cant sy'n berthnasol i'r llinell sylfaen, 2009-10 i 2024-25** –

£miliwn	**Costau cymdeithasol** (ac eithrio pob treth a chymorthdal)		**Costau Preifat** (gan gynnwys pob treth a chymorthdal)	
	Osgoi Gwaredu fel Tirlanw	**Osgoi Gwaredu drwy Losgi**	**Osgoi Gwaredu fel Tirlanw**	**Osgoi Gwaredu drwy Losgi**
Newid mewn costau casglu o ddrws i ddrws	78.3	78.3	78.3	78.3
Newid mewn costau casglu amwynder dinesig	16.4	16.4	16.4	16.4
Newid mewn costau gwastraff swmpus	1.3	1.3	1.3	1.3
Newid mewn costau rheoli gwastraff gweddilliol	-40.4	-82.5	-154.5	-151.6
ohono: ffi giat	*-40.4*	*-82.5*	*-44.7*	*-151.6*
treth tirlenwi	*0.0*	*0.0*	*-109.9*	*0.0*
Cyfamswm newid mewn costau rheoli gwastraff	55.5	13.4	-58.6	-55.7
Cyfanswm costau (Gweth Presennol Net) 2009/10 - 2024/5	**£35.9**	**£7.8**	**-£40.2**	**-£38.3**
Costau blynyddol (Gwerth Presennol Net)	£3.0	£0.6	-£3.3	-£3.2

Ffynhonnell: Memorandwm Esboniadol Diwygiedig (nid oedd ar gael i'r cyhoedd pan oedd y briff yn cael ei baratoi)

23. Byddai costau cydymffurfio â'r targedau hyn yn disgyn ar ysgwyddau awdurdodau lleol ond nid yw'r Memorandwm Esboniadol yn rhoi unrhyw ddadansoddiad o'r costau ar gyfer awdurdodau unigol. Fodd bynnag, mae Llywodraeth Cynulliad Cymru'n darparu'r rhan fwyaf o'r cyllid sydd ei angen er mwyn galluogi awdurdodau lleol i wneud y newidiadau gweddnewidiol priodol i'r ffyrdd y maent yn rheoli gwastraff'.[12] Yn ogystal, pan ofynnwyd a fyddai'r Llywodraeth, o dan y Ddealltwriaeth Newydd (dilyniant cytundeb Jones-Essex), yn ariannu unrhyw gostau ychwanegol y byddai awdurdodau lleol yn eu hwynebu, dywedodd y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai bod y Llywodraeth eisoes yn ariannu tua 80 y cant o gyllidebau gwastraff awdurdodau lleol.

24. Roedd y Pwyllgor Cyllid yn pryderu am yr effaith y byddai'r rhan hon o'r mesur yn ei chael ar awdurdodau lleol a gwahoddodd Gyfarwyddwyr Gwasanaethau Technegol i ddarparu tystiolaeth ysgrifenedig am hyn. Dim ond dau awdurdod a ymatebodd ac roedd eu prif bryderon yn seiliedig ar yr ansicrwydd yn y Mesur arfaethedig ac, yn bennaf, y posibilrwydd o gosbau ariannol anhysbys yn y dyfodol a'r anawsterau y byddai awdurdodau yn eu hwynebu pe bai pwerau i

[12] FIN(3)-09-10 papur 3, *Llythyr gan y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai at Gadeirydd Pwyllgor Deddfwriaeth Rhif 4: Revised Explanatory Memorandum,* 27 Mai 2010

wahardd mathau penodol o wastraff, neu gyfyngu arnynt, yn cael eu cyflwyno cyn y byddai'r seilwaith newydd yn ei le.

25. Wrth ymateb i'r materion hyn, dywedodd y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai[13] ei bod yn ystyried hyn yn agenda buddsoddi er mwyn arbed. Pwysleisiodd y gwaith manwl a gynhaliwyd a dywedodd y byddai cyfanswm yr arbedion costau cydymffurfio yn cyrraedd hyd at £40 miliwn erbyn 2024-25. Dywedodd y byddai arbedion costau cydymffurfio yn sicrhau manteision ar unwaith, yn rhannol oherwydd y cynnydd mewn treth tirlenwi a fyddai tua £2.5 miliwn yn 2013-14 yn unig. Dywedodd ei bod hefyd yn gweld ailgylchu yn arwain at arbedion costau cydymffurfio o tua £3.7 miliwn. O ran cosbau, dywedodd y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai nad oedd yn disgwyl i awdurdodau lleol fethu â chyflawni ac nad oedd hyn wedi cael ei drafod â hi yn ei thrafodaethau ag awdurdodau lleol.[14]

26. O ran seilwaith amgen yn lle safleoedd tirlenwi, cyfeiriodd swyddogion[15] at ystod o ddulliau ariannu a oedd yn golygu cefnogaeth i gyfalaf ymlaen llaw a chytundeb ag awdurdodau lleol am y cymorth refeniw ychwanegol ar gyfer costau cyfalaf a ddilëwyd. Mae'r Pwyllgor yn nodi ymateb y Gweinidog a'i hyder y bydd awdurdodau lleol yn bodloni canlyniadau ariannol y targedau a osodir ganddi. Ond mae'n siomedig mai ychydig iawn o ddadansoddiad manwl sydd wedi cael ei wneud o ran effaith ariannol y goblygiadau statudol hyn ar awdurdodau lleol ac, yn benodol, ar unrhyw gasgliadau ariannol nas bwriadwyd a allai ddeillio o'r mesur.

Gwaharddiadau tirlenwi

27. Bydd adrannau 9 i 11 o'r Mesur arfaethedig yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru gyflwyno rheoliadau a fydd yn cyfyngu ar rai mathau penodol o wastraff ar safleoedd tirlenwi neu eu gwahardd.

28. Dywed y Memorandwm Esboniadol[16] bod dadansoddiad manteision ariannol cyffredinol o'r ddau brif opsiwn polisi wedi cael ei gynnal, ond dywed nad oes unrhyw amcangyfrifon o gostau posibl

[13] Y Cofnod, para 106, 27 Mai 2010, Y Pwyllgor Cyllid
[14] Y Cofnod, para 111, 27 Mai 2010, Y Pwyllgor Cyllid
[15] Y Cofnod, para 113-115, 27 Mai 2010, Y Pwyllgor Cyllid
[16] Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru), Memorandwm Esboniadol, para 8.3.10

wedi cael eu cynnwys gan nad oes gwaharddiadau na chyfyngiadau manwl wedi cael eu cynnig ar hyn o bryd.

29. Mae'n datgan ymhellach bod Llywodraeth y Cynulliad wedi bod yn gweithio'n agos gyda Llywodraeth y DU a Gweinyddiaethau Datganoledig eraill i edrych ar y potensial o ran gwaharddiadau a chyfyngiadau tirlenwi. Caiff adroddiad ar hyn ei gyhoeddi yn ystod gwanwyn 2010 a bydd yr adroddiad hwn yn nodi, ymysg pethau eraill, asesiad o gostau a manteision gwaharddiadau tirlenwi ar draws y DU. Un rheswm dros beidio â rhoi mwy o wybodaeth ar hyn o bryd yw bod y costau a'r manteision yn amrywio'n sylweddol, yn dibynnu ar y math arbennig o ddeunydd gwastraff sydd o dan sylw. I gyd-fynd â'r adroddiad hwn, bydd Defra a Llywodraeth y Cynulliad yn gwneud mwy o waith manwl ar gostau gwahardd neu gyfyngu ar fathau arbennig o wastraff mewn safleoedd tirlenwi yng Nghymru. Bydd yr asesiadau hyn yn ystyried, yn benodol, ollyngfeydd posibl ar gyfer deunyddiau gwastraff gwaharddedig neu gyfyngedig yn ogystal â'r goblygiadau ar gyfer y seilwaith rheoli gwastraff yng Nghymru. O gofio'r drefn glir o ddatblygu polisi yn y maes hwn, mae'r Memorandwm Esboniadol yn dweud bod y Llywodraeth yn credu y byddai'n amhriodol pennu amcangyfrif cyffredinol o ran costau, yn seiliedig ar ddata'r DU, o ran gwahardd neu gyfyngu ar fathau arbennig o wastraff o safleoedd tirlenwi. Mae'n datgan y gallai amcangyfrifon fel hyn fod yn gamarweiniol. Mae'r Llywodraeth o'r farn y byddai'n fwy priodol i amcangyfrif o gostau gael eu hadlewyrchu'n llawn yn yr asesiadau effaith rheoleiddiol a fyddai'n cyd-fynd ag unrhyw reoliadau drafft.

30. Mae'r dadansoddiad cyffredinol o gostau a manteision, sydd wedi'i gynnwys yn y Memorandwm Esboniadol yn dangos bod costau gweinyddol a chydymffurfio, a chostau eraill yn debygol o godi fel a ganlyn:

- **Awdurdodau lleol** - costau uwch oherwydd newidiadau mewn seilwaith a systemau casglu;
- **Y Rheoleiddiwr** - canllawiau, hyfforddiant, rheoleiddio a gorfodi – ond bydd hyn yn dibynnu ar y math o wastraff a waherddir;
- **Busnesau** - costau uwch oherwydd newidiadau mewn costau casglu gwastraff, cynnydd posibl yn y gwaith o reoli gwastraff ar y safle ac oddi ar y safle; a

- **Gweithredwyr tirlenwi** - newidiadau mewn dulliau gweithredu, ailhyfforddi staff, cynnydd yn y costau profi gwastraff a ddaw i mewn i'r safle.

31. Felly mae effaith ariannol bosibl y rhan hon o'r Mesur arfaethedig yn eang iawn. Yn ei thystiolaeth lafar i'r Pwyllgor,[17] cadarnhaodd y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai ei barn y byddai unrhyw asesiad effaith rheoleiddiol manwl ar hyn o bryd, o fewn cyd-destun y gwaharddiad tirlewni, cyn cwblhau'r ymgynghoriad, wedi bod yn amhriodol. Dywedodd mai dyna pam eu bod wedi ymrwymo i arallgyfeirio cymaint o wastraff â phosibl o safleoedd tirlenwi, ond dim ond rhoi'r pwerau galluogi y mae'r Mesur arfaethedig fel y gall Gweinidogion Cymru ystyried gwaharddiadau neu gyfyngiadau priodol. Bydd yr amser o gyflwyno'r broses hon yn hir iawn, a bydd hefyd yn ymwneud â sicrhau ei fod yn ystyried gwaith ar seilwaith a marchnadoedd, sydd eisoes wedi cael ei wneud.

Cynlluniau Rheoli Gwastraff Safle

32. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn rhoi darlun yr un mor anghyflawn ar gyfer costau'r rhan hon o'r Mesur arfaethedig. Mae'n dweud[18] bod y Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru) yn ailddatgan pwerau presennol Gweinidogion Cymru o dan adran 54 o Ddeddf Cymdogaethau Glân a'r Amgylchedd (CNEA) 2005 i wneud rheoliadau ynghylch Cynlluniau Rheoli Gwastraff Safle. Mae hefyd yn rhoi pwerau i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau am wneud cynlluniau ffioedd a thaliadau o ran Cynlluniau Rheoli Gwastraff Safle. Fodd bynnag, mae hefyd yn dweud[19] mai 'un' opsiwn ar gyfer ariannu'r gwaith hwn yw'r olaf.

33. Dywed y Memorandwm Esboniadol bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn bwriadu ymgynghori ar system ffioedd a thaliadau fel rhan o'r prif ymgynghoriad ar Reoliadau Cynlluniau Rheoli Gwastraff Safle yng Nghymru erbyn diwedd 2010. Ar hyn o bryd, mae Llywodraeth y Cynulliad yn cynnal dadansoddiad o gostau a manteision ac asesiad effaith ar yr opsiynau i'w cyflwyno ar gyfer yr ymgynghoriad yn ymwneud â rheoliadau Cynllun Rheoli Gwastraff Safle yng Nghymru.

---

[17] Y Cofnod, p124, 27 Mai 2010, Y Pwyllgor Cyllid
[18] Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru), Memorandwm Esboniadol, para 8.4.1
[19] Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru), Memorandwm Esboniadol, para 8.4.2

34. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn dweud bod asesiad effaith ar wahân wedi cael ei baratoi, sy'n ystyried y costau a'r manteision sy'n gysylltiedig â chyflwyno taliadau. Mae'r Asesiad Effaith hwn wedi cael ei gynnal ar wahân yn gynnar yn y gwaith o ddadansoddi costau a manteision er mwyn rhoi ychydig o gefndir ar gyfer cyflwyno darpariaeth taliadau o fewn y mesur. Nid yw'r opsiynau polisi ar Gynlluniau Rheoli Gwastraff Safle, y dull o adennill costau na sut y byddai cynllun ffioedd a thaliadau yn gweithio wedi cael eu pennu eto. Felly, mae'r opsiynau a'r data yn yr asesiad effaith rheoleiddiol hwn yn amcangyfrifon eang sy'n gysylltiedig â chyflwyno cynllun taliadau. Ceir manylion pellach yr opsiynau a'r data wrth i'r dadansoddiad o'r costau a'r manteision a'r asesiad effaith gael eu cwblhau ym mis Ebrill 2010.

35. Yn ei thystiolaeth lafar i'r Pwyllgor, dywedodd y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai bod llawer mwy o waith i'w wneud cyn cyflwyno'r agwedd hon ar y Mesur. Dywedodd fod yr asesiad effaith rheoleiddiol llawn yn becyn ehangach o waith sy'n cael ei wneud ar yr opsiynau rheoleiddiol ar gyfer rheoliadau cynlluniau rheoli gwastraff safle yng Nghymru. Bydd yn cyhoeddi dogfen ymgynghori ar hyn yn yr hydref, gydag asesiad effaith rheoleiddiol llawn.

<u>Y Mesur yn gyffredinol</u>

36. Mae'r Pwyllgor Cyllid wedi cael cryn drafferth yn archwilio effaith ariannol y Mesur arfaethedig hwn am fod cymaint o'i ddarpariaethau yn 'galluogi' o ran antur a chânt eu cefnogi gan ychydig iawn o fanylion sy'n dangos eu heffaith posibl ac, yn benodol, eu heffaith ariannol posibl. Nododd yn benodol y diffyg asesiad effaith rheoleiddiol ar y rhan fwyaf o'r cynigion penodol yn y Mesur.

37. Dywedodd y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai fod y Mesur, yn ei hanfod, yn ddarn o ddeddfwriaeth i dacluso - math o Fesur seneddol darpariaethau amrywiol a fyddai'n rhoi'r pŵer i'r llywodraeth gyflwyno rheoliadau pellach ac y bydd y rhain yn destun eu hasesiadau effaith rheoleiddiol eu hunain. Dywedodd fod angen cofio fod y Mesur arfaethedig wedi cael ei gyflwyno nawr am ei bod wedi cymryd mwy na'r disgwyl i gael y Gorchymyn Cymhwysedd Deddfwriaethol drwy'r prosesau priodol.

38. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn cydnabod bod swyddogaeth i ddeddfwriaeth sydd ond yn 'galluogi' o ran natur ac i fanylion darpariaethau deddfwriaethol gael eu nodi mewn rheoliadau drwy brosesau is-ddeddfwriaeth. Fodd bynnag, mae'n ansicr a yw'r Llywodraeth wedi cael y cydbwysedd yn gywir yn y Mesur hwn.

39. Er bod y Pwyllgor Cyllid yn derbyn bod is-ddeddfwriaeth yn destun ei gofynion ei hun o ran asesiadau effaith rheoleiddiol, mae'r gwaith o graffu ar yr asesiadau hyn yn llai ffurfiol, a rhoddir llai o amser i hynny na'r hyn a roddir i graffu ar y rhai sy'n ategu mesur arfaethedig. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn pryderu bod defnyddio is-ddeddfwriaeth, pan fo cyn lleied o fanylion yn cefnogi'r mesur galluogi, yn golygu mai ychydig iawn o waith craffu ar agweddau ariannol (ac agweddau rheoliadol eraill) y ddeddfwriaeth, sy'n digwydd mewn gwirionedd. Mae'r mater hwn yn arbennig o bwysig o ran mesurau fel y Mesur Arfaethedig ynghylch Gwastraff (Cymru) a allai arwain at oblygiadau ariannol sylweddol, i nifer fawr o sefydliadau ac awdurdodau allanol.

<u>Casgliad</u>

40. Mae'r Pwyllgor Cyllid wedi ei chael yn anodd gwneud asesiad o effaith ariannol y mesur hwn oherwydd y diffyg manylion yn y memorandwm esboniadol a'r diffyg eglurder o ran y defnydd y bwriedir ei wneud o'r pwerau a roddir i Weinidogion.

41. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn nodi'r costau gweinyddol sy'n gysylltiedig â'r darpariaethau yn y mesur sy'n berthnasol i fagiau siopa untro. Ar eu pen eu hunain, maent yn gymharol gymedrol ac ymddengys yn debygol y bydd yr elw o werthu'r bagiau hyn yn fwy na digon i dalu'r costau hynny. Ers cyflwyno'r Mesur arfaethedig hwn, mae'r Pwyllgor yn nodi bod y Llywodraeth wedi lansio ymgynghoriad ar godi tâl am fagiau siopa untro ac mae'n teimlo y byddai wedi bod yn ddefnyddiol pe bai'r ddwy agwedd hon ar y polisi wedi cael eu cyflwyno gyda'i gilydd. Mae'r Pwyllgor Cyllid yn pryderu bod y gwaith o ddatblygu polisi mewn cysylltiad â bagiau siopa untro yn ymddangos fel nad yw wedi cael ei gydgysylltu. Mae'n pryderu, hefyd, mai ychydig iawn o dystiolaeth sydd ar gael o unrhyw asesiad o'i effaith ariannol, yn arbennig ar fanwerthwyr bach, sef y mwyafrif llethol o'r sefydliadau sy'n casglu'r tâl hwn.

42. Mae'r Pwyllgor yn nodi'r cynigion ar gyfer pwerau i alluogi'r llywodraeth i bennu targedau gwastraff ar gyfer awdurdodau lleol ac yn cydnabod, ar yr un pryd, bryderon awdurdodau lleol bod cyflwyno'r targedau yn dibynnu ar fodolaeth y seilwaith priodol. Mae hefyd yn nodi pryderon awdurdodau lleol am y posibilrwydd o gosbau ariannol anhysbys am fethu â chyrraedd y targedau hyn. Er bod y Pwyllgor yn derbyn bod ffordd y Llywodraeth o annog awdurdodau lleol i ddarparu'r newidiadau angenrheidiol yn ffordd gyfreithlon, mae'n siomedig bod y wybodaeth ariannol a'r dadansoddiad sy'n ei ategu mor aneglur. Heb hyn, ni all y Pwyllgor Cyllid farnu ar oblygiadau ariannol y rhan hon o'r Mesur arfaethedig.

43. Yn yr un modd, nid yw'r Pwyllgor Cyllid yn gallu adrodd ar y pwerau arfaethedig i wahardd rhai deunyddiau penodol o safleoedd tirlenwi nac ar ddatblygu cynlluniau rheoli gwastraff gan nad yw'r Llywodraeth wedi darparu unrhyw wybodaeth ariannol ystyrlon am y rhain. Heb wybodaeth, nid yw'n bosibl i'r Pwyllgor Cyllid graffu ar agweddau ariannol ar y rhan hon o'r mesur arfaethedig.

44. I gloi, nid yw'r Pwyllgor Cyllid yn teimlo y gall gyflawni ei ddyletswydd sylfaenol i graffu ar oblygiadau ariannol deddfwriaeth, a gwneud llawer o sylwadau ar y Mesur arfaethedig hwn, oherwydd y diffyg dadansoddiad, manylion a gwybodaeth ariannol ddigonol. Felly, mae'r Pwyllgor yn ei chael yn amhosibl gwneud sylwadau ar effaith ariannol y Mesur hwn. Mae hyn, yn amlwg, yn peri pryder difrifol i'r Pwyllgor.

Angela Burns
Cadeirydd y Pwyllgor Cyllid