Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Adroddiad y Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth ar y Mesur Morol a Mynediad i'r Arfordir

Cyflwyniad

1. Mae gan Bwyllgor Is-ddeddfwriaeth y Cynulliad yr hawl i ystyried y pwerau a roddwyd i Lywodraeth Cymru i wneud is-ddeddfwriaeth o dan y Rheol Sefydlog a ganlyn:-

"15.6 Yn ddarostyngedig i 15.7, caiff y Pwyllgor ystyried y canlynol hefyd a chyflwyno adroddiadau arnynt:-
(ii) pa mor briodol yw darpariaethau mewn Mesurau Cynulliad arfaethedig ac mewn Mesurau ar gyfer Deddfau Senedd y Deyrnas Unedig sy'n rhoi pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth i Weinidogion Cymru, Prif Weinidog Cymru neu'r Cwnsler Cyffredinol[1];".

2. Mae'r Mesur Morol a Mynediad i'r Arfordir ("y Mesur") yn cyflwyno system newydd o reolaeth forol, a fydd yn cwmpasu system gynllunio newydd ar gyfer nodi amcanion strategol y Llywodraeth ar gyfer yr amgylchedd morol a datblygu cynlluniau morol er mwyn nodi'n fwy manwl beth a ddylai ddigwydd ymhle ym mhob rhan o'r môr. Mae'r Mesur hefyd yn newid sut y cynhelir gweithgareddau trwyddedu o fewn yr amgylchedd morol, ac mae'n darparu ar gyfer dynodi parthau cadwraeth. Mae'n newid sut y caiff pysgodfeydd eu rheoli ac mae'n addasu sut y gorfodir y rheolau trwyddedu, cadwraeth a physgodfeydd. Mae'n caniatáu ar gyfer dynodi Parth Economaidd Cyfyngol ar gyfer y DU, ac ar gyfer creu Parth Cymreig ochr yn ochr â Chymru. Mae'r Mesur hefyd yn diwygio'r system ar gyfer rheoli pysgod mudol a physgod dŵr croyw, ac mae'n caniatáu mynediad at arfordir Cymru a Lloegr ar gyfer gweithgareddau hamdden. Y dadansoddiad a ganlyn o'r Mesur yw'r fersiwn a ddiwygiwyd gan y Pwyllgor.

Cefndir

3. Craffodd y Pwyllgor ar ddarpariaethau'r pwerau dirprwyedig o fewn y Mesur, ac, ar 13 Gorffennaf 2009, clywodd y Pwyllgor dystiolaeth gan Jane Davidson, y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai, ac Elin Jones, y Gweinidog dros Faterion Gwledig.

Materion ac argymhellion

4. Cododd y materion a ganlyn o'r dystiolaeth a gafwyd, a hoffai'r Pwyllgor Is-ddeddfwriaeth i'r argymhellion a ganlyn gael eu hystyried wrth i'r Mesur Morol a Mynediad i'r Arfordir fynd drwy'r Senedd.

[1] Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Rheol Sefydlog 15

Mater 1 – Defnyddio cymhwysedd deddfwriaethol a swyddogaethau gweithredol

5. Gofynnodd y Pwyllgor pam na wnaeth Llywodraeth Cymru gais am gymhwysedd deddfwriaethol yn y meysydd trwyddedu morol a natur, cadwraeth a physgodfeydd morol.

6. Dywedodd y Gweinidog, Jane Davidson (JD):

   "…given that this Bill applies to four nations, that it looks at complex and differential devolution arrangements, and that we all want to achieve the same outcome, namely the greater strategic management of our seas, we were content that it was appropriate for executive functions to be devolved in the Bill[2]"

7. Mae'r Pwyllgor yn derbyn y farn hon, ond byddai'n cyfeirio at argymhellion y Pwyllgor wrth iddo graffu ar Fesur Atodiadau Ardrethi Busnes y DU;

'The Committee notes that the Assembly Government did not seek measure-making powers for the National Assembly on this subject. Whilst understanding that approach in relation to this area where the Government had no specific proposals for Wales, the Committee recommends that the Assembly Government take advantage of opportunities to seek such powers when bills relate to fields within Schedule 5 of the Government of Wales Act 2006.[3]'

8. Yn dilyn hyn, craffodd y Pwyllgor ar ddarpariaethau'r Mesur Prentisiaethau, Sgiliau, Plant a Dysgu a chadarnhaodd yr argymhelliad hwn ymhellach.

'The Committee reasserts its previous recommendation *(from the report on the UK Business Rate Supplements Bill: Powers Delegated to Welsh Ministers)* that the Welsh government takes greater advantage of opportunities to seek such powers when Bills relate to fields within Schedule 5 to the Government of Wales Act 2006.[4]'

Argymhelliad 1

9. Er bod y Pwyllgor yn deall y dull gweithredu a ddewiswyd mewn perthynas â'r Mesur Seneddol hwn, mae'n argymell bod Llywodraeth Cymru'n gwneud y mwyaf o'r cyfleoedd i geisio cymhwysedd deddfwriaethol pan fydd Mesurau Seneddol yn ymwneud â meysydd o fewn Atodiad 5 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

Mater 2 – Diffiniad o Gymru

10. Mae'r Mesur Seneddol hwn yn diwygio Deddf Llywodraeth Cymru 2006, er mwyn darparu ar gyfer creu parth, a elwir yn "Parth Cymru". Roedd y Pwyllgor yn pryderu y byddai'r diwygiad, ynghyd â'r diffiniad o Gymru a ddefnyddir yng Ngorchymyn

---

[2] Cofnod y Trafodion, 13 Gorffennaf 2009, para 34

[3] Adroddiad y Pwyllgor Is-ddeddwriaeth ar Fesur Atodiadau Ardrethi Busnes y DU: Pwerau a Ddirprwyir i Weinidogion Cymru - http://www.cynulliadcymru.org/cr-ld7459-e.pdf

[4] Adroddiad y Pwyllgor Is-ddeddwriaeth ar y Mesur Prentisiaethau, Sgiliau, Plant a Dysgu: Pwerau Dirprwyedig i Weinidogion Cymru - http://www.cynulliadcymru.org/cr-ld7544-e.pdf

Arfaethedig Cynulliad Cenedlaethol Cymru (Cymhwysedd Deddfwriaethol) (Yr Amgylchedd) 2009, yn arwain at weld sefyllfa gynyddol gymhleth yn codi mewn perthynas â sut y diffinir Cymru fel tiriogaeth a swyddogaethau gweithredol a chymhwysedd deddfwriaethol yng Nghymru.

11. Yng nghyfarfod y Pwyllgor, dywedwyd:

"……between the Government of Wales Act, this Bill and your proposed LCO, Wales is defined three times……… There is the extended definition in relation to the sea under the Marine and Coastal Access Bill, the definition under the Government of Wales Act 2006, and the restricted definition in the proposed LCO on the environment.[5]'

12. Teimlai'r Pwyllgor fod y gwahanol ddiffiniadau hyn yn creu tair ffin ar gyfer Cymru, gan ychwanegu cymhlethdod pellach i gymhwysedd deddfwriaethol a chymhwysedd gweithredol y Cynulliad.

13. Ymatebodd y Gweinidog (JD) drwy ddweud: 'that the point of the Marine and Coastal Access Bill is to reflect complex devolutionary arrangements across the UK, but that it also aims to put policy together in a coherent way across the UK.[6]'

Argymhelliad 2

14. Mae'r Pwyllgor yn deall pam y bu'n angenrheidiol diwygio Deddf Llywodraeth Cymru 2006 y tro hwn, ond mae'n argymell, lle mae Mesur Seneddol yn rhoi swyddogaethau i Weinidogion Cymru neu'n rhoi cymhwysedd deddfwriaethol i'r Cynulliad y gellid eu gweithredu mewn perthynas â gweithgareddau morol, neu sy'n ymwneud â'r môr, y dylid ceisio defnyddio'r diffiniad o Gymru sydd i'w gael yn adran 158 o Ddeddf Llywodraeth Cymru, fel arfer, er mwyn osgoi unrhyw ddryswch.

Mater 3 - Dyletswydd i ymgynghori – trwyddedu morol

15. Mae Adran 63 yn cyflwyno pŵer galluogi newydd ar gyfer yr awdurdod trwyddedu i ychwanegu unrhyw weithgaredd i'r rhestr o weithgareddau y mae angen trwydded forol ar eu cyfer, neu i ddileu gweithgaredd o'r rhestr. Fodd bynnag, er nad oes dyletswydd i ymgynghori cyn gwneud gorchymyn o dan Adran 63, teimlai'r Pwyllgor y dylid cynnwys dyletswydd, gan ei fod yn dod o dan Adran 71 mewn perthynas ag eithrio gweithgareddau nad oes angen trwydded ar eu cyfer.

16. Mae'r Gweinidog (JD) yn cydnabod dilysrwydd y pwynt hwn, gan ddatgan 'it may have been an oversight'[7] .

Argymhelliad 3

17. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylid ychwanegu dyletswydd i ymgynghori â'r bobl hynny y mae'r Gweinidogion yn ystyried sy'n addas i Adran 63.

Mater 4 – Gweithdrefn seneddol – gwarchod natur

[5] Cofnod y Trafodion, 13 Gorffennaf 2009, para 53
[6] Cofnod y Trafodion, 13 Gorffennaf 2009, para 57
[7] Cofnod y Trafodion, 13 Gorffennaf 2009, para 59

18. Holodd y Pwyllgor a oedd yn addas nad oedd unrhyw un o weithdrefnau'r Cynulliad yn berthnasol i Cymalau 113,117,118,130,132 a 133.

19. Datganodd y Gweinidog (JD);

'Marine conservation zones are designated by local Order, which would be subject to extensive public consultation beforehand. We think that it is appropriate that no procedure applies to the Order, because it would be made under the clear provisions set out in the Bill. With the exception of where urgent action is needed, it would always be made after consultation. Under clause 122, we can amend or revoke the Orders by a further local Order. These procedures are consistent with the designation of other nature conservation sites, which I think is very important. Special areas of conservation, sites of special scientific interest and marine nature reserves are all designated in that way. Conservation Orders for the protection of those sites will also be made by local Order following consultation, which is why clear procedures for the exercise of these powers are laid out on the face of the Bill, but no procedure applies"

20. Mae'r Pwyllgor yn derbyn ymateb y Gweinidog ond mae'n parhau i bryderu nad oes unrhyw un o weithdrefnau'r Cynulliad yn berthnasol i Cymalau 132 a 133. Mae Cymal 132 yn galluogi Gweinidogion Cymru i wneud gorchmynion dros dro er mwyn diogelu unrhyw nodwedd/nodweddion os cred y Gweinidog bod rhesymau, neu y gall fod rhesymau, dros ystyried ei ddynodi/eu dynodi fel Parth Cadwraeth Morol a bod angen brys i ddiogelu'r nodwedd/nodweddion dan sylw.

21. O ran Lloegr, mae'r Mesur Seneddol yn gwneud darpariaeth ar gyfer cadw gorchymyn mewn grym am ddim mwy na 12 mis. Dim ond yr Ysgrifennydd Gwladol all ymestyn y cyfnod fel bod y gorchymyn yn parhau mewn grym nes ei fod yn dynodi'r ardal neu'n penderfynu peidio â dynodi nodwedd yn Barth Cadwraeth Morol. O ran gorchmynion dros dro yng Nghymru, mae'r Mesur Seneddol yn darparu bod y gorchymyn yn parhau mewn grym am ddim hwy na 12 mis, oni bai bod Gweinidogion Cymru'n ymestyn y cyfnod drwy wneud gorchymyn pellach. Fodd bynnag, nid oes gofyniad i ymestyn y gorchymyn oherwydd bod Gweinidogion Cymru'n penderfynu dynodi nodwedd yn Barth Cadwraeth Morol.

22. Mae Cymal 133 yn nodi'r gofynion gweinyddol a hysbysu mewn perthynas â Gorchmynion Cadwraeth Cymreig a Gorchmynion dros dro. Mae'r Cymal yn wahanol i'r ddarpariaeth yn Lloegr, gan ei fod yn darparu y caiff Gweinidogion Cymru wneud gorchymyn sy'n diwygio, yn newid neu'n eithrio unrhyw ddarpariaeth statudol a weithredir yn lleol sy'n weithredol yn yr ardal y mae'r gorchymyn yn berthnasol iddi, os yw'r Gweinidogion yn credu ei fod yn angenrheidiol neu'n gyfleus o ganlyniad i'r gorchymyn.

Argymhelliad 4

23. Ar wahân i ddyletswydd Gweinidogion Cymru i adolygu'r angen i gadw gorchymyn dros dro mewn grym, teimlai'r Pwyllgor, oherwydd nad oes gan y Cynulliad weithdrefn ar gyfer y gorchmynion hyn, fod perygl y gellid eu hymestyn am byth. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylai'r weithdrefn negyddol fod yn gymwys i orchmynion o dan Gymal 132.

24. Teimlai'r Pwyllgor nad yw'n addas ei bod yn bosibl diwygio Offeryn Statudol drwy orchymyn nad oes unrhyw weithdrefn gan y Cynulliad sy'n berthnasol iddo, a byddai'n

argymell y dylid rhoi'r weithdrefn negyddol ar waith ar gyfer gorchmynion a wneir o dan Gymal 133.

Mater 5 - Y defnydd o'r gair 'kind' yng Nghymal 180(2)

25. Mae Cymal 180 (2) yn darparu'r hyn a ganlyn: "to the extent that Welsh Ministers have power, apart from this section, to make provision of the kind referred to in subsection (1) (whether by order or otherwise, subsection (1) does not apply". Holodd y Pwyllgor a oedd y defnydd o'r gair 'kind' (math) yn creu amwyster ac a fyddai'n galluogi Gweinidogion Cymru i wneud yr un ddarpariaeth yn union yng Nghymru ag y gallai'r Awdurdodau Pysgodfeydd a Chadwraeth y Glannau ei wneud yn Lloegr.

26. Ymatebodd swyddog y Gweinidog (EJ):

"This reference to 'of the kind' is quite a technical drafting point…[it] is meant to be a default power….On the reference to powers, 'of the kind referred to'…there is quite a long, indicative list of the types of things that IFCAs can do. It is set out in fairly general terms. So, the reference to provisions 'of that kind' is appropriate in these circumstances….we are satisfied that it will work and that it will not leave gaps, and that Welsh Ministers are not somehow going to fall short of being able to do what an IFCA could otherwise do.[8]

27. Mae'r Pwyllgor yn derbyn mai'r unig beth arall y gellid fod wedi ei wneud yn y Mesur Seneddol yw nodi pob pŵer y byddai Gweinidogion Cymru yn ei arfer o dan bob rhan arall o ddeddfwriaeth pysgodfeydd a allai fod wedi arwain at fylchau.

Argymhelliad 5

28. Mae'r Pwyllgor yn argymell y dylid defnyddio iaith glir ym mhob deddfwriaeth yn y dyfodol i osgoi amwyster ac i sicrhau nad oes unrhyw ddryswch ynglŷn ag amcanion y ddeddfwriaeth.

Mater 6 – Cymal 300 – Mynediad at yr arfordir

29. Mae Cymal 300 yn ychwanegu dau fater newydd i Faes 16 (Chwaraeon a Hamdden). Mae'n rhoi'r cymhwysedd mewn perthynas â sefydlu a chynnal a chadw llwybr (neu nifer o lwybrau) i'r arfordir i alluogi'r cyhoedd i fynd ar deithiau hamdden; ac, mewn perthynas â sicrhau mynediad i'r cyhoedd i dir perthnasol ar gyfer gweithgareddau hamdden yn yr awyr agored.

30. Roedd y Pwyllgor yn pryderu y gellid defnyddio'r pwerau i rwystro pobl rhag defnyddio llwybr arfordirol.

31. Yn ei llythyr i'r Pwyllgor dyddiedig 17 Medi 2009, eglurodd y Gweinidog (JD): "the framework provisions have been developed on the basis that they will enable the Welsh Government to take steps to enhance coastal access, rather than to inhibit it". Nododd y Gweinidog hefyd: "the competence is clearly phrased in terms of 'enabling' access, and it would be for the courts to decide, in the future, whether a Measure which reduced overall access would be within or outside competence". Atodwyd y llythyr fel Atodiad A.

---

[8] Cofnod y Trafodion, 13 Gorffennaf 2009, para 109-112

Annex A

Jane Davidson AC/AM
Y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai
Minister for Environment, Sustainability and Housing

Llywodraeth Cynulliad Cymru
Welsh Assembly Government

Eich cyf/Your ref
Ein cyf/Our ref JD/0658/09
Janet Ryder AM
Chair, Subordinate Legislation
Committee
National Assembly for Wales
Cardiff Bay
Cardiff
CF99 1NA

17 September 2009

Dear Janet,

Marine and Coastal Access Bill

Thank you for the opportunity to give evidence on the Marine and Coastal Access Bill to the Committee on Monday 13th July, when I agreed to write to the committee to clarify whether there is potential for the framework provisions on coastal access contained in the Bill to be used for purposes other than to support our programme of coastal access improvement. Alun Davies AM asked if the framework provisions could be used, should a future Assembly Administration so desire, to 'inhibit' or to 'frustrate' improved coastal access.

The framework provisions have been developed on the basis that they will *enable* the Welsh Assembly Government to take steps to enhance coastal access, rather than to inhibit it, and to build on the progress made through the ongoing Coastal Access Improvement Programme. They confer legislative competence upon the National Assembly for Wales in relation to the establishment and maintenance of one or more routes at the coast to enable the public to make recreational journeys. The powers also permit the securing of public access to 'relevant land' for the purposes of open-air recreation. Land is 'relevant land' if it is land at the coast, can be used for the purposes of open-air recreation in association with land at the coast, or with the coastal route or routes.

It is the very firm intention of this Government to use the competence to improve access to the coast, and it is clearly capable of doing that. I cannot comment on what future Administrations may or may not do. The competence is clearly phrased in terms of "enabling" access, and it would be for the courts to decide, in the future, whether a Measure which reduced overall access would be within or outside competence

In addition, if a future Assembly Government did not wish to take further specific action to improve public access to the Welsh coast, then they would probably not seek to utilise the new powers being sought under the Marine and Coastal Access Bill.

Bae Caerdydd • Cardiff Bay
Caerdydd • Cardiff
CF99 1NA

English Enquiry Line 0845 010 3300
Llinell Ymholiadau Cymraeg 0845 010 4400
Ffacs * Fax 029 2089 8129
PS.minister.for.ESH@wales.gsi.gov.uk

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

Further detailed information on the intentions behind the framework powers are given in the enclosed Memorandum which the Assembly Government has prepared.

I hope this provides some helpful clarification here.

Yours,

Jane Davidson AM
Y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd a Thai
Minister for Environment, Sustainability and Housing

32. Mae'r Pwyllgor yn nodi ymateb y Gweinidog ac yn ystyried y dylai'r Cynulliad geisio sicrhau y bydd unrhyw Fesurau sy'n deillio o'r cymhwysedd yn gwella mynediad i'r arfordir yn hytrach na'i atal.