Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Adroddiad ar y Bil Safleoedd Carafannau Gwyliau (Cymru)

Hydref 2014

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.senedd.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 8008/8019
Ffacs: 029 2089 8021
E-bost: PwyllgorMCD@cymru.gov.uk
Twitter: @SeneddMCD

© Hawlfraint Comisiwn Cynulliad Cenedlaethol Cymru 2014
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 Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol

Adroddiad ar y Bil Safleoedd Carafannau Gwyliau (Cymru)

Hydref 2014

Cynulliad Cenedlaethol Cymru
National Assembly for Wales

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol
Sefydlwyd y Pwyllgor hwn ar 15 Mehefin 2011, a'i gylch gwaith yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol fel y'u nodir yn Rheolau Sefydlog 21.2 a 21.3, ac i ystyried unrhyw faterion eraill yn ymwneud â deddfwriaeth a gyfeirir ato gan y Pwyllgor Busnes.

Aelodau cyfredol y Pwyllgor

David Melding (Cadeirydd)
Dirprwy Lywydd
Ceidwadwyr Cymreig
Canol De Cymru

Suzy Davies
Ceidwadwyr Cymreig
Gorllewin De Cymru

Alun Davies
Llafur Cymru
Blaenau Gwent

William Powell
Democratiaid Rhyddfrydol Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Simon Thomas
Plaid Cymru
Canolbarth a Gorllewin Cymru

Cynnwys

Argymhellion y Pwyllgor **5**

1. Cyflwyniad **6**

Cylch gwaith y Pwyllgor 6

Cyflwyno ac ystyried y Bil 6

2. Cefndir **7**

Diben y Bil 7

3. Cymhwysedd Deddfwriaethol **9**

Memorandwm Esboniadol 9

Tystiolaeth gan y Gweinidog 9

Tystiolaeth gan yr Aelod Cyfrifol 10

Ein barn ni 10

4. Sylwadau cyffredinol **12**

Tystiolaeth gan y Gweinidog 12

Tystiolaeth gan yr Aelod cyfrifol 13

Ein barn ni 15

5. Pwerau i wneud is-ddeddfwriaeth – sylwadau ar bwerau penodol **16**

Cefndir 16

Sylwadau cyffredinol y Gweinidog 16

Sylwadau cyffredinol yr Aelod cyfrifol 16

Ein barn ni 17

Adran 2 - Ystyr "carafán wyliau"; Adran 3 – Ystyr "safle carafannau gwyliau" ac Atodlen 1 – Safleoedd nad ydynt yn safleoedd carafannau gwyliau. 17

Ein barn ni 19

Adran 16 – Archwilio safleoedd ac adolygu trwyddedau 19

Ein barn ni 20

Adran 66 – Diwygiadau canlyniadol a darpariaethau trosiannol ati; Adran 69 – Gorchmynion, rheoliadau a chanllawiau; Adran 70 – Cychwyn 20

Ein barn ni.. 21

Argymhellion y Pwyllgor

Argymhelliad 1. Argymhellwn y dylai'r Aelod cyfrifol adolygu'r weithdrefn y mae am ei chymhwyso at adran 16(2) ac, os oes angen, gyflwyno diwygiad priodol i'r Bil. (Tudalen 20)

Argymhelliad 2. Argymhellwn y dylai'r Aelod cyfrifol ystyried cyflwyno diwygiad i egluro geiriad adran 66(1)(c) o'r Bil. (Tudalen 21)

Argymhelliad 3. Argymhellwn y dylai'r Aelod cyfrifol gyflwyno diwygiadau i'r Bil er mwyn hwyluso'r broses o gymhwyso gweithdrefnau at y gwaith o wneud offerynnau statudol. (Tudalen 22)

Argymhelliad 4. Argymhellwn y dylid cymhwyso'r weithdrefn negyddol at orchmynion cychwyn a wneir mewn cysylltiad â'r pwerau a nodir yn adran 66(1)(c) a / neu adran 69(7) o'r Bil. (Tudalen 22)

1. Cyflwyniad

Cylch gwaith y Pwyllgor

1. Cylch gwaith y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ("y Pwyllgor") yw cyflawni swyddogaethau'r pwyllgor cyfrifol a nodir yn Rheol Sefydlog 21 ac ystyried unrhyw fater cyfansoddiadol neu lywodraethol arall sydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru neu sy'n ymwneud â chymhwysedd y Cynulliad neu Weinidogion Cymru.

2. Yn unol â hyn, mae'r Pwyllgor yn ystyried pwysigrwydd gwleidyddol a chyfreithiol pob offeryn statudol neu offeryn statudol drafft a wneir gan Weinidogion Cymru a'r agweddau technegol arno ac yn nodi a ddylai'r Cynulliad roi sylw arbennig i'r offerynnau ar nifer o seiliau a nodir yn Rheol Sefydlog 21.

3. Mae'r Pwyllgor hefyd yn ystyried ac yn nodi a yw darpariaethau ym Miliau'r Cynulliad a Biliau Senedd y DU, sy'n rhoi pwerau i Weinidogion Cymru, y Prif Weinidog neu'r Cwnsler Cyffredinol wneud is-ddeddfwriaeth, yn briodol.

Cyflwyno ac ystyried y Bil

4. Ar 17 Mawrth 2014, cyflwynodd Darren Millar AC y Bil Safleoedd Carafannau Gwyliau (Cymru) ('y Bil') a'r Memorandwm Esboniadol cysylltiedig.[1]

5. Cyfeiriodd Pwyllgor Busnes y Cynulliad Cenedlaethol y Bil at y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol i'w ystyried gan bennu dyddiad cau, sef 24 Hydref 2014, ar gyfer cyflwyno adroddiad ar ei egwyddorion cyffredinol.

6. Ystyriodd y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Bil yn ei gyfarfod ar 9 Mehefin 2014, gan gymryd tystiolaeth gan yr Aelod cyfrifol, sef Darren Millar AC a Carl Sargeant AC, sef y Gweinidog Tai ac Adfywio ar y pryd.

7. Rhoddodd y Gweinidog dystiolaeth ysgrifenedig i'r Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol ar 28 Mai 2014.[2]

---

[1] Darren Millar AC, *Bil Safleoedd Carafannau Gwyliau (Cymru), Memorandwm Esboniadol*, Mawrth 2014

2. Cefndir

Diben y Bil

8. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi'r canlynol:

> "Bydd y Bil Safleoedd Carafannau Gwyliau (Cymru) yn moderneiddio'r fframwaith rheoleiddio ar gyfer safleoedd carafannau gwyliau yng Nghymru, yn codi safonau yn y sector ac yn mynd i'r afael â'r nifer fach o berchnogion safleoedd a meddianwyr carafannau sy'n torri'r gyfraith.
>
> Bydd y Bil yn moderneiddio'r gyfundrefn bresennol o drwyddedu safleoedd carafannau gwyliau. Caiff awdurdodau lleol ddyletswyddau newydd a phwerau gorfodi er mwyn iddynt sicrhau bod safleoedd carafannau gwyliau yn ddiogel ac yn cael eu rheoli'n dda. Ymdrinnir yn gadarn ag achosion o dorri amodau trwydded drwy gyfuniad o gamau gorfodi statudol a dirwyon, a fydd yn rhwystr effeithiol.
>
> Nod y Bil yw dod â'r arfer o ddefnyddio carafannau gwyliau fel preswylfa barhaol i ben, drwy ei gwneud yn ofynnol i berchnogion a meddianwyr hirdymor ddangos fod ganddynt gartref parhaol mewn man arall, a thrwy roi pwerau i awdurdodau lleol fynd i'r afael â meddianwyr sy'n methu'r prawf hwn."[3]

9. Aiff ymlaen i egluro y bydd y Bil:

> "… yn gwneud darpariaeth fel y gall awdurdodau lleol gael pwerau trwyddedu a gorfodi priodol a chymesur er mwyn iddynt fynd i'r afael â meddiannaeth anghyfreithlon, ond gan sicrhau bod y diwydiant yn dal i ffynnu yng Nghymru. Drwy roi'r pŵer i awdurdodau lleol godi ffioedd, bydd y Bil yn sicrhau bod modd monitro amodau trwyddedau safle yn well, yn rheolaidd ac yn gyson ledled Cymru, a hynny am y tro cyntaf."[4]

---

[2] Carl Sargeant AC, y Gweinidog Tai ac Adfywio, *Evidence to the Communities, Equality and Local Government Committee – Holiday Caravan Sites (Wales) Bill*, 28 Mai 2014

[3] Memorandwm Esboniadol, paragraffau 1-3

[4] Memorandwm Esboniadol, paragraff 15

10. Mae'r Memorandwm Esboniadol hefyd yn esbonio'r gydberthynas rhwng y Bil hwn a *Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013*, a gyflwynwyd fel Bil Aelod, gan Peter Black AC. Mae'n nodi y bydd Deddf 2013:

> "…, pan fydd wedi cychwyn yn llwyr, yn darparu fframwaith deddfwriaethol modern ar gyfer safleoedd parciau gwyliau yng Nghymru, a fydd yn fuddiol i berchnogion safleoedd, trigolion cartrefi mewn parciau, ac awdurdodau lleol sy'n gyfrifol am drwyddedu safleoedd.
>
> Cafodd safleoedd carafannau gwyliau eu hepgor yn benodol o Ddeddf 2013. Y rheswm am hyn oedd bod cynnig gwreiddiol Peter Black AC yn canolbwyntio ar gartrefi symudol preswyl yn unig - byddai carafannau gwyliau y tu hwnt i gwmpas y Bil hwnnw. Fodd bynnag, bydd y Bil hwn yn moderneiddio'r gyfundrefn drwyddedu ar gyfer safleoedd carafannau gwyliau, a bydd hefyd yn cryfhau ac yn egluro'r hawliau sydd gan berchnogion carafannau gwyliau a pherchnogion safleoedd. Felly, mae fframwaith y Bil, yn ei hanfod, yn debyg i Ddeddf 2013."[5]

[5] Memorandwm Esboniadol, paragraffau 10-11

3. Cymhwysedd Deddfwriaethol

Memorandwm Esboniadol

11. O ran cymhwysedd deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol i wneud y Bil, mae'r Memorandwm Esboniadol yn nodi'r canlynol:

> "Mae'r cymhwysedd deddfwriaethol sy'n galluogi Cynulliad Cenedlaethol Cymru i wneud Deddf mewn perthynas â charafannau gwyliau i'w gael yn Rhan 1 o Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 ("Deddf 2006"). Mae pwnc 11 (Tai) yn cynnwys yn benodol garafannau preswyl a chartrefi symudol; mae pwnc 12 (Llywodraeth Leol) yn cynnwys yn benodol bwerau a dyletswyddau'r awdurdodau lleol a'u haelodau a'u swyddogion; mae pwnc 17 (Twristiaeth) a phwnc 18 (Cynllunio Gwlad a Thref) yn cynnwys yn benodol safleoedd carafannau."[6]

Tystiolaeth gan y Gweinidog

12. Yn ei lythyr dyddiedig 28 Mai at Gadeirydd y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, dywedodd y Gweinidog fod y Bil yn:

> "...creates new rights of appeal to the magistrates' court and one to the county court. An assessment of these new rights of appeal needs to be undertaken to ensure they are within the legislative competence of the National Assembly for Wales."[7] [8]

13. Pan y'i holwyd dywedodd wrthym:

> "What I am saying is that we do not have an issue about competency as such, but we do have concerns ... about the right of appeal in terms of the mechanisms that take place. We have not done any appraisals of that, but I believe that it is something that should be considered as a potential issue around whether the Court of Appeal and the competency of the Assembly should be considered at that point. So, I have not made a judgment on this and I am sure that the Counsel

[6] Memorandwm Esboniadol, paragraff 9

[7] Carl Sargeant AC, y Gweinidog Tai ac Adfywio, *Evidence to the Communities, Equality and Local Government Committee – Holiday Caravan Sites (Wales) Bill*, 28 Mai 2014

[8] Darperir ar gyfer hawliau apelio yn Rhan 2 a Rhan 3 o'r Bil o ran trwyddedu a phrofion preswylio.

> General will give advice at the appropriate time if Government should be taking this forward."[9]

14. Cadarnhaodd wedyn nad cymhwysedd deddfwriaethol y Bil a oedd yn peri pryder iddo ond ei effaith ar y system farnwrol.[10]

15. Dywedodd y Gweinidog nad oedd wedi cynnal unrhyw drafodaethau â'r Gweinidog Cyfiawnder,[11] gan ychwanegu "it is something that the backbencher should have concern about".[12]

Tystiolaeth gan yr Aelod Cyfrifol

16. Pan y'i holwyd am farn y Gweinidog ar y system apelio ac a oedd wedi siarad â'r Gweinidog Cyfiawnder, dywedodd Darren Millar AC:

> "I have not, and I do not think that there is any need to, frankly. This is an entirely devolved matter. What I will say is that there is no new appeals system; what we have done is to listen to the industry through the consultation process that was undertaken and maintain the existing appeals system under the 1960 Act, which is appeals to a magistrates' court. I think that there will be fewer appeals taken to court as a result of my Bill, because it is much clearer and requires, for example, written agreements between site owners and holiday caravan owners, which do not exist at the moment. So, I think that there will be a reduction in the time taken by the courts system to deal with problems on holiday caravan sites as a result of my legislation. What I do, of course, introduce is this new mechanism of fixed-penalty notices, which will, therefore, also reduce the burden on the courts."[13]

Ein barn ni

17. Nodwn na chodwyd unrhyw faterion gyda'r Aelod cyfrifol na'r Gweinidog yn ymwneud â gallu'r Cynulliad Cenedlaethol i wneud y ddeddfwriaeth hon o dan Atodlen 7 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

---

[9] Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ("MCD"), *Cofnod y Trafodion paragraff [72]*, 9 Mehefin 2014
[10] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [73-74]*, 9 Mehefin 2014
[11] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [75-76]*, 9 Mehefin 2014
[12] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [78]*, 9 Mehefin 2014
[13] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [197]*, 9 Mehefin 2014

18. Fodd bynnag, nodwn fod diffyg eglurder ymddangosiadol ynglŷn â'r dull y dylai Aelod mainc gefn sy'n gyfrifol am fil ei ddefnyddio i geisio barn Llywodraeth y DU ar faterion sy'n ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol, pe bai angen iddo wneud hynny. Nid yw'n glir i ba raddau y mae'r mater hwn yn broblem, ond gallwn ei ystyried fel rhan o'n hymchwiliad i'r broses ddeddfu yn y pedwerydd Cynulliad.

4. Sylwadau cyffredinol

19. Mae gan y Bil 71 o adrannau, mewn chwe rhan, a thair atodlen.

Tystiolaeth gan y Gweinidog

20. Yn ei lythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, esboniodd y Gweinidog ei fod yn gefnogol, ar y cyfan, i nodau Darren Millar AC yn wreiddiol, am y byddai'n cynnig cyfle i foderneiddio'r gyfraith sy'n gymwys i garafannau gwyliau, safbwynt yr oedd yn ei gefnogi ar yr amod y câi rhagor o ymchwil fanwl ei gwneud i natur y problemau ac atebion posibl.[14] Fodd bynnag, ychwanegodd, ar ôl gweld y Bil ac ystyried y cynigion a thystiolaeth y sector twristiaeth, nad oedd wedi cael ei argyhoeddi bod y Bil yn:

> "appropriate or proportionate. Therefore I cannot support it."[15]

21. Wrth gael ei holi dywedodd:

> "First of all, we think that the legislation goes too far in what is being proposed, and, secondly, we believe that some of the things that Darren Millar is seeking to achieve could be addressed in other aspects of the legislation currently in place, with better enforcement in the way that that is handled under current legislation."[16]

22. Felly, nid oedd o'r farn bod angen rhagor o ddeddfwriaeth,[17] a nododd "[that] we do not have the evidence to suggest that we need it"[18] a "[that] if we believed there was a problem, then we would legislate for that, as a Government".[19] Dywedodd hefyd:

> "… part of the problem is that we do not understand the scale of the issue and we do not believe that there is enough evidence behind this to suggest what the scale or proportion of the problem is."[20]

[14] Carl Sargeant AC, y Gweinidog Tai ac Adfywio, *Evidence to the Communities, Equality and Local Government Committee – Holiday Caravan Sites (Wales) Bill,* 28 May 2014
[15] Ibid
[16] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [23],* 9 Mehefin 2014
[17] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [29],* 9 Mehefin 2014
[18] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [33],* 9 Mehefin 2014
[19] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [41],* 9 Mehefin 2014
[20] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [31],* 9 Mehefin 2014

23. O ran goblygiadau hyn i'r ddeddfwriaeth, dywedodd y Gweinidog y byddai'n dechrau drwy nodi “the scale of the problem … and … draft the legislation accordingly”,[21] gan ychwanegu na allai “support the principle of taking this forward on the basis that we do not really know that we need to legislate for it.”[22]

24. Pan ofynnwyd iddo a oedd yn cydnabod bod angen moderneiddio'r ddeddfwriaeth a beth sydd angen ei wneud, atebodd y Gweinidog:

> “It is based upon … keeping up with the times in terms of things like the issues that we raised earlier on—free prescriptions, bus passes et cetera—and what that means for those living in a mobile home, a caravan or fixed accommodation in Wales. These are old Acts, so we need to look at what they may mean, but I am not going to amend any Act unless I am convinced of the need to do so and the evidence base behind that.”[23]

25. O ran y Bil fel darn o ddeddfwriaeth, dywedodd y Gweinidog:

> “… we are relatively comfortable with the drafting of the Bill. There is nothing major in that that we would have concern about. We think that the balance of the overall Bill is appropriate if that was to be taken forward. However, I reiterate that we will not be seeking to support this on the principle that we do not believe the legislation is needed.”[24]

Tystiolaeth gan yr Aelod cyfrifol

26. Dywedodd Darren Millar AC wrthym:

> “I want to modernise the whole of the licensing regime for holiday caravan sites across the country. The existing licensing regime dates back to the 1960s. It is over 50 years old, it is outdated, and it is not relevant to the modern holiday caravan industry here in Wales. In making sure that we have a regime that is fit for purpose, that, I am confident, will raise standards in the sector as a whole and tackle the minority of caravan site

[21] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [62]*, 9 Mehefin 2014
[22] ibid
[23] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [55]*, 9 Mehefin 2014
[24] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [88]*, 9 Mehefin 2014

owners and caravan occupiers who abuse the current regime and flout the law."[25]

27. Roedd o'r farn bod:

> "... very clear evidence that there is this problem out there in the industry that needs to be addressed. There is also clear evidence that the current regime is not working, because we know that there is very little enforcement activity around Wales by local authorities, and, to be fair, when they are faced with financial challenges, as they are at the moment, it is quite understandable that, if they do not have a duty to inspect, for example, against caravan licences, which they do not under the 1960 Act, they will do whatever they can to focus on those other, statutory services and duties that they have to undertake. My Bill gives an opportunity for local authorities to be able to raise some resource so that they can undertake inspections, and it places a duty on them to make sure that that is something that they do."[26]

28. Dywedodd fod tystiolaeth ar gyfer y broblem y mae angen mynd i'r afael â hi wedi'i darparu yn y Memorandwm Esboniadol[27] a disgrifiodd rai o'r problemau sy'n gysylltiedig â'r ddeddfwriaeth bresennol, gan gyfeirio at y ffaith nad oes dyletswydd ar awdurdodau lleol i archwilio safleoedd carafannau, y ffaith nad oes cyfle i godi adnoddau a'r ffaith nad oes unrhyw gytundebau ysgrifenedig rhwng perchenogion carafannau a safleoedd fel enghreifftiau.[28] Nododd hefyd fod y diwydiant, er tegwch iddo, wedi ceisio mynd i'r afael â phroblemau ar ei ben ei hun "but, unfortunately, its efforts have not succeeded thus far, and that is why we need a change in legislation."[29]

29. Nid oedd yn cytuno â'r Gweinidog bod y gyfundrefn orfodi a grëir gan y Bil yn "disproportionate",[30] gan ddadlau mai'r gweithgarwch gorfodi ychwanegol gan awdurdodau lleol a argymhellir gan y Gweinidog:

---

[25] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [109],* 9 Mehefin 2014
[26] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [119],* 9 Mehefin 2014
[27] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [117 a 183],* 9 Mehefin 2014
[28] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [123],* 9 Mehefin 2014
[29] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [117],* 9 Mehefin 2014
[30] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [129],* 9 Mehefin 2014

> "… is the very thing that would create a burden, because they do not have the resources to be able to enforce against the existing licences as it is."[31]

30. Ychwanegodd:

> "Therefore, I am actually minimising the burden on local authorities by enabling them to be able to charge for the licensing regime … those powers to be able to charge are critically important, and that is the key reason that the Bill needs to become law."[32]

Ein barn ni

31. Mae'n glir o'r dystiolaeth bod gwahaniaeth barn rhwng y Gweinidog cyfrifol a'r Gweinidog ynglŷn â'r angen am y ddeddfwriaeth hon.

32. Mae'r angen am ddeddfwriaeth yn ystyriaeth berthnasol ar gyfer y pwyllgor hwn, yn arbennig yng nghyd-destun cael gwybodaeth a meithrin dealltwriaeth am y corff o gyfreithiau sy'n datblygu i fod yn Llyfr Statud i Gymru. Mae yr un mor bwysig bod y pwyllgor hwn yn ystyried ai deddfu yn hytrach nag, er enghraifft, ganllawiau yw'r ffordd orau o gyflawni darpariaethau.

33. Fel arfer, nid ein rôl yw gwneud sylwadau penodol na llunio barn ar egwyddorion cyffredinol Bil, am y bydd ffactorau eraill yn effeithio ar y farn honno. Serch hynny, rydym o'r farn y bydd y dystiolaeth rydym wedi'i chymryd a'i nodi uchod yn ddefnyddiol o ran helpu Aelodau i lunio barn ar b'un a ddylid cytuno ar egwyddorion cyffredinol y Bil.

34. Fodd bynnag, mae un egwyddor gyffredinol yr hoffem wneud sylwadau arni. Mae'n gwbl ddilys i Bil gael ei gyflwyno sy'n creu dyletswyddau newydd am nad yw pwerau disgresiwn sy'n bodoli eisoes yn cael eu defnyddio na'u harfer.

35. Ar y cyfan rydym yn fodlon ar y cydbwysedd rhwng yr hyn sydd ar wyneb y Bil a'r hyn a adewir i is-ddeddfwriaeth.

---

[31] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [129],* 9 Mehefin 2014
[32] ibid

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

Cefndir

36. Mae'r Bil yn cynnwys wyth pŵer i wneud is-ddeddfwriaeth ac fe'u disgrifir ym Mhennod 5 o'r Memorandwm Esboniadol.

Sylwadau cyffredinol y Gweinidog

37. Yn ei lythyr at Gadeirydd y Pwyllgor Cymunedau, Cydraddoldeb a Llywodraeth Leol, dywedodd y Gweinidog:

> "I am reasonably satisfied that the subordinate legislation powers are appropriate. Many of the powers enabling Welsh Ministers to make subordinate legislation do not immediately require action."[33]

38. Wrth gael ei holi dywedodd fod:

> "...some small parts of the Bill, as drafted, that we would question in terms of whether they should be affirmative procedures or otherwise, but nothing, within the Bill context, that we would not seek to amend at the appropriate point."[34]

Sylwadau cyffredinol yr Aelod cyfrifol

39. Gwnaethom ofyn i Darren Millar AC sut roedd wedi dewis y weithdrefn sydd i'w chymhwyso at bob pŵer gwneud gorchmynion a rheoliadau. Atebodd drwy gyfeirio at *Ddeddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013*:[35]

> "In general, where the 2013 Act had some specifics in terms of regulation-making powers and affirmative and negative procedures, we have passported those into the new Bill. The reason that we have done that is because, of course, if they were fit for purpose, and the Assembly deemed that they were fit for purpose less than 12 months ago, I have assumed that

[33] Carl Sargeant AC, y Gweinidog Tai ac Adfywio, *Evidence to the Communities, Equality and Local Government Committee – Holiday Caravan Sites (Wales) Bill*, 28 May 2014
[34] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [25]*, 9 Mehefin 201425
[35] Gweler paragraff 11

> the Assembly will deem that they are fit for purpose on this occasion as well."[36]

40. Pan y'i holwyd am y dull roedd wedi'i fabwysiadu wrth ddewis y weithdrefn ar gyfer pob adran dywedodd:

> "It was not just, 'Everything is okay'. To be fair, as far as the 2013 Act is concerned, I have taken the view that, given that the Assembly voted on it in fairly recent history, it was likely not to have changed its mind. When it came to the 1960 Act, we were a bit more meticulous about considering those parts that will apply under the new licensing regime, should it become law. That is why I have been quite deliberate, really, in the approach that I have taken."[37]

Ein barn ni

41. Ar y cyfan rydym yn fodlon ar y gweithdrefnau a gymhwysir at y broses o wneud is-ddeddfwriaeth o dan y Bil hwn. Fodd bynnag, mae gennym rai sylwadau ar ddarpariaethau penodol a nodir y rhain isod.

Adran 2 - Ystyr "carafán wyliau"; Adran 3 – Ystyr "safle carafannau gwyliau" ac Atodlen 1 – Safleoedd nad ydynt yn safleoedd carafannau gwyliau.

42. Mae adran 2 yn diffinio "carafán wyliau" at ddibenion y Bil, tra bod adran 3 yn diffinio ystyr "safle carafannau gwyliau" ac yn cyflwyno atodlen 1, sy'n nodi'r safleoedd hynny nad ydynt yn safleoedd carafannau gwyliau.

43. Mae adran 2(3) yn darparu nad yw "carafán wyliau" yn cynnwys strwythur a gynlluniwyd neu a addaswyd er mwyn i bobl fyw ynddo os yw ei fesuriadau, ar ôl iddo gael ei gydosod, yn mynd y tu hwnt i derfynau penodol. Mae adran 2(4) yn galluogi Gweinidogion Cymru i roi, drwy orchymyn, fesur gwahanol yn lle unrhyw un o'r mesuriadau hynny. Arferir y pŵer drwy ddefnyddio'r weithdrefn negyddol am y rheswm canlynol:

---

[36] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [14],* 9 Mehefin 2014
[37] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [170],* 9 Mehefin 2014

> "Bydd y gorchmynion hyn yn rhagnodi materion technegol manwl a all newid o bryd i'w gilydd."[38]

44. Mae paragraff 3(1) o atodlen 1 yn darparu nad yw safle yn safle carafannau o dan amgylchiadau penodol, sef o ran arwynebedd y safle (20,000 metr sgwâr ar hyn o bryd) ac os bydd dau amod wedi'u bodloni yn ystod y 12 mis diwethaf. Mae paragraff 3(2) o atodlen 1 yn caniatáu i Weinidogion Cymru roi, drwy orchymyn, arwynebedd llai yn lle'r cyfeiriad at 20,000 metr sgwâr. Mae hefyd yn caniatáu i Weinidogion Cymru, drwy orchymyn, ddarparu mai dim ond rhwng dyddiadau penodol mewn unrhyw flwyddyn a nodir yn y gorchymyn y mae un o'r amodau ym mharagraff 3(1)(b), sef na all mwy na thair carafán wyliau fod wedi'u lleoli ar y tir ar unrhyw adeg benodol, fod yn gymwys. Nid yw gorchymyn a wneir o dan y darpariaethau hyn yn destun unrhyw weithdrefn oherwydd:

> "Bydd y gorchmynion hyn yn rhagnodi materion technegol manwl a all newid o bryd i'w gilydd."[39]

45. Nododd Darren Millar AC fod y darpariaethau a ddefnyddiwyd wedi'u copïo o Ddeddf 2013,[40] a oedd wedi sicrhau rhywfaint o gysondeb o ran y ddeddfwriaeth.[41] Dywedodd:

> "… we are talking about a different sort of industry, but in terms of size et cetera, they are both taken from the 2013 Act. I think that it is entirely appropriate for Ministers to be able to determine what constitutes, in terms of scale and size, a holiday caravan site, and what does not. I think that, when you talk about definitions of caravans, though, it is something that should be following the negative procedure. So, that is why we have two different procedures here, in terms of the approach that we have taken, and why we have sought to be consistent with the 2013 Act."[42]

46. Pan bwyswyd arno ymhellach, dywedodd Darren Millar AC:

---

[38] Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 40
[39] Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 42
[40] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [144 a 148],* 9 Mehefin 2014
[41] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [144],* 9 Mehefin 2014
[42] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [148],* 9 Mehefin 2014

> "These provisions have been passported into the Bill, from the 1960 Act, and are consistent with the 2013 Act."[43]

a

> "They are in this Bill because I have not received any evidence that those existing powers are inappropriate."[44]

Ein barn ni

47. Nodwn fod yr un ddadl yn cael ei defnyddio gan yr Aelod cyfrifol i gyfiawnhau defnyddio'r weithdrefn negyddol a pheidio â defnyddio unrhyw weithdrefn ar gyfer y darpariaethau hyn. Yn ein barn dylai'r Memorandwm Esboniadol fod wedi rhoi gwell rhesymau dros ddefnyddio pob gweithdrefn.

48. Rydym yn fodlon ar y weithdrefn negyddol a gymhwysir o ran y ddarpariaeth gwneud gorchmynion yn adran 2(4) ond rydym yn gwneud sylwadau ar y ffordd y mae adran 69 o'r Bil (gorchmynion, rheoliadau a chanllawiau) yn cael ei chymhwyso at adran 2(4) ym mharagraff 61.

49. Rydym yn fodlon na chymhwysir unrhyw weithdrefn at y ddarpariaeth gwneud gorchmynion ym mharagraff 3(2) o Atodlen 1.

Adran 16 – Archwilio safleoedd ac adolygu trwyddedau

50. Mae adran 16(1) yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau lleol archwilio safleoedd carafannau gwyliau o leiaf unwaith bob tair blynedd. Mae adran 16(2) yn darparu na fydd y ddyletswydd hon yn dechrau nes i Weinidogion Cymru bennu, drwy reoliadau, ddiwrnod cychwyn ar ôl ymgynghori â sefydliadau sy'n cynrychioli buddiannau y mae'r rheoliadau yn cael effaith sylweddol arnynt. Dywed y Memorandwm Esboniadol:

> "These regulations are confined to commencement and are technical in nature. Negative procedure is appropriate for commencement of the duty to introduce site inspections."[45]

51. Esboniodd yr Aelod cyfrifol y rhesymeg dros gymhwyso gweithdrefn negyddol at ddarpariaeth cychwyn:

---

[43] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [159*], 9 Mehefin 2014
[44] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [161],* 9 Mehefin 2014
[45] Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 40

> "This, of course, is a new provision; it was not in the previous legislation and it is really important to get the timing of site inspections right, which was why we felt that it was necessary for the Minister to consult and to put that on the face of the Bill, under a negative procedure, to make sure that people have the opportunity to give their views."[46]

52. Awgrymodd y Gweinidog na ddylid cymhwyso unrhyw weithdrefn.[47]

Ein barn ni

53. Rydym yn cydnabod bod yr Aelod cyfrifol wedi ystyried effaith y ddeddfwriaeth hon ar y rhai yr effeithir arnynt drwy geisio cymhwyso'r weithdrefn negyddol at reoliadau sy'n cychwyn archwiliadau o safleoedd. Rydym yn derbyn bod hwn yn ddull newydd o ymdrin â darpariaeth sy'n nodi dyddiad cychwyn yn unig. Nodwn y rhesymau dros y dull gweithredu a gynigiwyd gan yr Aelod cyfrifol ac ni fyddem yn gwrthwynebu defnyddio'r weithdrefn negyddol.

54. Fodd bynnag, fel y mae wedi'i ddrafftio ar hyn o bryd, nid yw'r Bil yn cymhwyso unrhyw weithdrefn at y broses o wneud rheoliadau o dan adran 16(2), yr ymddengys, yn seiliedig ar y Memorandwm Esboniadol a thystiolaeth yr Aelod cyfrifol, ei fod yn amryfusedd.

Argymhelliad 1: argymhellwn y dylai'r Aelod cyfrifol adolygu'r weithdrefn y mae am ei chymhwyso at adran 16(2) ac, os oes angen, gyflwyno diwygiad priodol i'r Bil.

Adran 66 – Diwygiadau canlyniadol a darpariaethau trosiannol ati; Adran 69 – Gorchmynion, rheoliadau a chanllawiau; Adran 70 – Cychwyn

55. Mae adran 66(1)(b) yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru wneud, drwy orchymyn, unrhyw ddiwygiad (gan gynnwys dirymu neu ddiddymu) i unrhyw ddeddfiad neu offeryn sy'n deillio o unrhyw un o ddarpariaethau'r Bil. Arferir y pŵer hwn gan y weithdrefn gadarnhaol.

56. Mae adran 66(1)(c) yn rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru wneud, drwy orchymyn, "ddarpariaeth drosiannol, neu ddarpariaeth arbed", yr ymddengys ei bod yn briodol mewn cysylltiad ag unrhyw

[46] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [172],* 9 Mehefin 2014
[47] Pwyllgor MCD, *Cofnod y Trafodion paragraff [90],* 9 Mehefin 2014

ddarpariaethau yn y Bil a ddaw i rym ar ôl iddo ddod yn ddeddf. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn awgrymu bod y weithdrefn negyddol yn gymwys i'r broses o wneud gorchmynion o'r fath.[48] Serch hynny, fel y mae'r Bil wedi'i ddrafftio ar hyn o bryd, nid oes unrhyw weithdrefn yn gymwys.

57. Mae adran 69(4) yn cymhwyso'r weithdrefn gadarnhaol at bwerau penodol i wneud gorchmynion a rheoliadau, tra bod adran 69(5) yn cymhwyso'r weithdrefn negyddol oni fydd fersiwn drafft o'r offeryn wedi'i gymeradwyo yn unol ag isadran (4).

58. Mae adran 69(7) yn caniatáu i unrhyw orchymyn a wneir ar ôl i'r Bil ddod yn ddeddf gynnwys y cyfryw ddarpariaethau cysylltiedig, atodol, canlyniadol, trosiannol neu arbed â Gweinidogion Cymru.

59. Mae adran 70(2) yn galluogi Gweinidogion Cymru i roi'r Bil ar waith, ar ôl iddo ddod yn Ddeddf, drwy orchymyn (gorchmynion) ar ddyddiad a bennir ganddynt. Gall gorchymyn bennu diwrnodau gwahanol at ddibenion gwahanol. Ni chymhwysir unrhyw weithdrefn at orchymyn a wneir o dan adran 70 (2).

Ein barn ni

60. Ymddengys fod angen diwygio adran 66(1)(c) fel ei bod yn darllen “transitional or saving provision” yn hytrach na “transitional provision, or saving”.

Argymhelliad 2: argymhellwn y dylai'r Aelod cyfrifol ystyried cyflwyno diwygiad i egluro geiriad adran 66(1)(c) o'r Bil.

61. Yn ein barn ni, mae diffyg eglurder o ran y ffordd y mae'r weithdrefn negyddol yn cael ei chymhwyso o dan adran 69(5). Er enghraifft, mae adran 69(5)(b) yn cymhwyso'r weithdrefn negyddol at orchymyn a wneir o dan adran 2(4) oni fydd fersiwn drafft wedi'i gymeradwyo yn unol ag adran 69(4). Fodd bynnag, nid yw'r weithdrefn yn adran 69(4) yn gymwys i orchymyn a wneir o dan adran 2(4) (gweler adran 69(4)(c)).

62. Yn ein barn ni, byddai'n haws darparu rhestr o'r darpariaethau hynny sy'n destun y weithdrefn gadarnhaol a'r rhai sy'n destun y weithdrefn negyddol.

---

[48] Memorandwm Esboniadol, Pennod 5, tudalen 41

Argymhelliad 3: argymhellwn y dylai'r Aelod cyfrifol gyflwyno diwygiadau i'r Bil er mwyn hwyluso'r broses o gymhwyso gweithdrefnau at y gwaith o wneud offerynnau statudol.

63. Yn unol â'n sylwadau ar wneud gorchmynion cychwyn, rydym o'r farn y dylai'r gorchmynion hynny sy'n gwneud darpariaethau cysylltiedig, atodol, canlyniadol, trosiannol neu arbed mewn cysylltiad â darpariaeth a ddaw i rym fod yn destun gwaith craffu a'r weithdrefn negyddol.

Argymhelliad 4: argymhellwn y dylid cymhwyso'r weithdrefn negyddol at orchmynion cychwyn a wneir mewn cysylltiad â'r pwerau a nodir yn adran 66(1)(c) a / neu adran 69(7) o'r Bil.