Y Pwyllgor Cynaliadwyedd

SC(3)-18-10 Papur 1

Ymchwiliad i bolisïau Cynllunio yng Nghymru : Tystiolaeth gan Ysgrifenedig Y Gweinidog Dros Yr Amgylchedd, Cynaliadwyedd A Thai

Medi 2010

1.Cyflwyniad

1.1Diben y system gynllunio yw rheoleiddio gwaith datblygu a defnydd tir er budd y cyhoedd. Dylai gysoni anghenion gwaith datblygu a chadwraeth, gan sicrhau darbodusrwydd, effeithlonrwydd ac amwynder o ran defnydd tir, a diogelu adnoddau naturiol a'r amgylchedd hanesyddol. Mae system gynllunio sy'n gweithredu'n dda yn rhagofyniad hanfodol i ddatblygu cynaliadwy.

1.2Mae cynllunio yn fater datganoledig i raddau helaeth a Gweinidogion Cymru sy'n gyfrifol am sicrhau bod mwyafrif y system yn gweithredu'n effeithiol. Ar hyn o bryd, y prif eithriadau yw cymhwysedd deddfwriaethol sylfaenol dros y system rheoli datblygu a'r gyfundrefn ganiatâd ar gyfer prosiectau ynni dros 50MW.

1.3Amcan Llywodraeth Cynulliad Cymru yw cael system gynllunio sy'n:

deg, yn agored ac yn dryloyw;

ysgogi hyder y cyhoedd a busnesau;

gweithredu'n well ac yn gynt;

integreiddio â chynlluniau, prosesau a chamau gweithredu eraill;

bodloni amcanion cyffredinol Llywodraeth Cynulliad Cymru.

1.4Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn gyfrifol am bennu'r fframwaith cyffredinol ar gyfer y system gynllunio yng Nghymru. Mae hyn yn cynnwys deddfwriaeth sylfaenol o ran y system cynlluniau datblygu, sy'n cynnwys Cynllun Gofodol Cymru a Chynlluniau Datblygu Lleol (CDLl), is-ddeddfwriaeth, polisi a chanllawiau cynllunio. Hefyd, ceidw Llywodraeth y Cynulliad bwerau wrth gefn o ran cynlluniau datblygu, ac mewn rhai amgylchiadau o ran penderfynu ar geisiadau cynllunio.

1.5Mae'r Arolygiaeth Gynllunio yng Nghymru yn gyfrifol am brosesu apeliadau cynllunio a gorfodi, ymchwiliadau i geisiadau a alwyd i mewn, a chynnal archwiliadau cyhoeddus o gynlluniau datblygu. Wedi'i hariannu gan Lywodraeth Cynulliad Cymru, mae'r Arolygiaeth yn gweithredu'n annibynnol, ac yn cyflawni polisi Llywodraeth y Cynulliad drwy ei phenderfyniadau.

1.6Egwyddor sylfaenol y system gynllunio yw y gwneir y mwyafrif llethol o'r penderfyniadau sy'n effeithio ar gymunedau lleol gan y 25 o awdurdodau cynllunio lleol, sy'n cynnwys 22 o awdurdodau lleol a thri awdurdod Parc Cenedlaethol. Mae awdurdodau cynllunio lleol yn gyfrifol am lunio cynlluniau datblygu a phenderfynu ar geisiadau cynllunio yng ngoleuni'r cynlluniau datblygu a fabwysiadwyd. Ar y lefel hon y daw'r rhan fwyaf o bobl i gysylltiad â'r system gynllunio a daw'r mwyafrif llethol ohonynt i gysylltiad â'r system gynllunio pan fyddant yn gwneud neu'n gwrthwynebu cais cynllunio ac nid ar unrhyw adeg arall.

1.7Mae'r awdurdodau cynllunio lleol yng Nghymru yn gyfrifol am ddehongli polisi cenedlaethol a'i fynegi'n lleol drwy eu cynllun datblygu. Erys Llywodraeth Cynulliad Cymru yn ymrwymedig i system gynllunio a gaiff ei llywio gan gynlluniau, ond mae cyflawni amcanion cenedlaethol drwy bolisïau lleol yn destun tensiwn o hyd gan nad oes cynlluniau datblygu ar gael ar gyfer pob rhan o Gymru eto.   Disgwylir y caiff y Cynllun Datblygu Lleol (CDLl) cyntaf i fynd drwy'r system newydd yng Nghymru, ar gyfer Parc Cenedlaethol Arfordir Penfro, ei fabwysiadu'n fuan. Disgwylir y bydd Caerffili yn dilyn yn agos.

2.Fframwaith Cynllunio Cenedlaethol

2.1Mae 'Cyfres Polisi Cynllunio' Llywodraeth Cynulliad Cymru yn cynnwys y canlynol:

·polisi cynllunio cenedlaethol - a nodir yn Polisi Cynllunio Cymru, Polisi Cynllunio Mwynau Cymru, a 'Cynlluniau Datblygu Lleol Cymru'.

·cyngor technegol – sy'n egluro sut y dylid cymhwyso polisi cynllunio cenedlaethol mewn cynlluniau datblygu a gwaith rheoli datblygu, ac mae'n cynnwys Nodiadau Cyngor Technegol (TAN) a Nodiadau Cyngor Technegol ar Fwynau.

·canllawiau gweithdrefnol – sy'n dehongli ac yn egluro darn penodol o ddeddfwriaeth, ac sydd wedi'u cynnwys fel arfer mewn Cylchlythyrau

2.2Rhaid ystyried y Gyfres Polisi Cynllunio wrth baratoi cynlluniau datblygu lleol ac mae'n bosibl y byddant yn berthnasol i benderfyniadau rheoli datblygu ar geisiadau cynllunio.

2.3Caiff blaenoriaethau o ran diwygio polisi cynllunio eu pennu mewn nifer o ffyrdd. Mae'r polisi cynllunio yn gyfrwng pwysig ar gyfer

cyflawni polisïau Llywodraeth Cynulliad Cymru ac oherwydd hyn mae agenda 'Cymru'n Un' Llywodraeth y Cynulliad yn cynnwys ymrwymiadau i ddiwygio polisi cynllunio mewn perthynas â newid yn yr hinsawdd, ynni adnewyddadwy, glo, datblygu gwledig, tai fforddiadwy a'r iaith Gymraeg.

2.4Mae rhwymedigaethau Ewropeaidd a rhyngwladol hefyd yn cael effaith ar flaenoriaethau o ran diwygio polisi cynllunio. Mae llawer o'r gofynion amgylcheddol sydd bellach ynghlwm wrth y system gynllunio yn ofynion uniongyrchol o ddeddfwriaeth amgylcheddol yr UE. Byddai peidio â chydymffurfio â'r ddeddfwriaeth hon yn gwneud Llywodraeth y Cynulliad yn agored i gamau tor-dyletswydd ac, yn y pen draw, gosbau ariannol. Er mwyn helpu i sicrhau bod awdurdodau cynllunio lleol yn cydymffurfio â'r rhwymedigaethau hyn lluniwyd canllawiau (er enghraifft TAN5 Cynllunio a Chadwraeth Natur) a hyfforddiant penodol ar gyfer swyddogion cynllunio lleol er mwyn sicrhau eu bod yn deall y polisi.

2.5At hynny, gallai deddfwriaeth a pholisi Llywodraeth y DU olygu bod angen diwygio polisi cynllunio Cymru. Er enghraifft, bydd angen adlewyrchu Deddf Rheoli Llifogydd a Dwr Llywodraeth y DU a basiwyd yn ystod y gwanwyn diwethaf mewn polisi cynllunio diwygiedig i Gymru.

2.6Mae'n rhaid i bolisi cynllunio gysoni materion cymdeithasol, economaidd ac amgylcheddol cymhleth ac mae'n rhaid i natur y polisi adlewyrchu cymhlethdod y sefyllfa sydd ohoni. Gan ystyried hyn oll rhaid cydnabod bod y system gynllunio, er ei bod yn hanfodol i gyflawni dyletswydd statudol Llywodraeth Cynulliad Cymru i hyrwyddo Datblygu Cynaliadwy, yn gyfyngedig o ran yr hyn y gall ei gyflawni drwy reoleiddio datblygiad a defnydd tir.

2.7'Polisi Cynllunio Cymru', a ailgyhoeddwyd ym mis Gorffennaf eleni, yw prif ffynhonnell y polisi cynllunio cenedlaethol. Dim ond ar fformat electronig mae Polisi Cynllunio Cymru ar gael erbyn hyn a bydd hyn yn golygu y gellid diwygio'r polisi yn gynt ac yn symlach yn y dyfodol. Mae fersiwn newydd Polisi Cynllunio Cymru yn ymgorffori'r holl newidiadau i'r polisi cynllunio ers 2002. Mae Datblygu Cynaliadwy yn cysylltu â phob agwedd ar bolisi cynllunio ac mae cael un ffynhonnell ar gyfer polisi cynllunio yn ei gwneud yn bosibl i lunio'r cysylltiadau trawsbynciol hyn. Bellach mae'r Alban a Lloegr yn dilyn y dull gweithredu hwn.

2.8Mae Llywodraeth y Cynulliad yn ymrwymedig i'r egwyddor o lunio polisïau ar sail tystiolaeth sy'n golygu y sefydlir sail dystiolaeth ddigonol cyn y caiff polisi cynllunio newydd ei gyflwyno. Mae Llywodraeth y Cynulliad yn ceisio sicrhau y caiff pob polisi newydd sylweddol ei lywio gan fewnbwn arbenigol annibynnol, gan gynnwys, er enghraifft, drwy sefydlu Grwpiau Cyngor Technegol er mwyn llywio'r gwaith o ddatblygu dogfennau TAN. Ymgynghorir ar bob polisi newydd mewn dogfen ddrafft cyn y caiff ei gyhoeddi ar fformat terfynol a bydd hyn yn aml yn arwain at newidiadau i'r polisi terfynol.

2.9Ystyriwyd y prosesau a ddefnyddiwyd i ddiwygio polisi cynllunio gan ymgynghorwyr annibynnol yn 2007 ac, heblaw am rai mân broblemau a gafodd eu datrys yn ddiweddarach, canfu'r adolygiad fod y broses yn gadarn ac y caiff ei deall a'i chefnogi'n dda yn gyffredinol. Thema gyson a nodwyd yw er y caiff polisi cynllunio cenedlaethol ei groesawu a'i ddeall yn gyffredinol, gall fod diffyg cysondeb yn lleol wrth gymhwyso'r polisi cynllunio cenedlaethol yn y 25 o awdurdodau cynllunio lleol. Er mwyn mynd i'r afael â hyn, cyflwynwyd sesiynau hyfforddi pwrpasol i swyddogion cynllunio awdurdodau lleol a sesiynau codi ymwybyddiaeth i aelodau pan wnaed newidiadau sylweddol i bolisi cynllunio. Oherwydd y nifer cymharol fach o awdurdodau cynllunio a'r llwybrau cyfathrebu agored sydd rhyngddynt â Gweinidogion a swyddogion, bellach ceir cyfres o bolisïau cynllunio cenedlaethol unigryw sy'n mynd i'r afael ag anghenion Cymru.

2.10Ceir rhagor o fanylion am enghreifftiau o ddatblygu meysydd polisi cynllunio allweddol yn Atodiad 1.

3.Fframwaith Cynlluniau Datblygu Lleol

3.1Mae Llywodraeth y Cynulliad yn ymrwymedig i system gynllunio a gaiff ei llywio gan gynlluniau, gan fod mabwysiadu Cynlluniau Datblygu cyfredol yn hollbwysig i gyflawni system gynllunio effeithiol, a sicrhau y caiff penderfyniadau ar geisiadau cynllunio eu gwneud mewn dull rhesymegol a chyson. Mae'n rhaid i bob awdurdod cynllunio lleol baratoi CDLl, er bod Awdurdodau Cynllunio Lleol wedi gallu dewis cwblhau gwaith ar eu Cynlluniau Datblygu Unedol (CDU), neu baratoi CDLl arddull newydd (dewisodd 14 o Awdurdodau Cynllunio Lleol barhau i weithio ar eu CDU). Mae'n ofynnol o dan Adran 38(6) o Ddeddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 i wneud penderfyniadau ar geisiadau cynllunio yn unol â'r cynllun datblygu sydd wedi'i fabwysiadu. I'r gwrthwyneb, ni ddylid caniatáu ceisiadau cynllunio nad ydynt yn cydymffurfio â pholisïau perthnasol yn y cynllun oni bai bod ystyriaethau sylweddol yn cyfiawnhau rhoi caniatâd cynllunio iddynt. Mae'r system CDLl newydd yn ymgorffori materion cynaliadwyedd drwyddi draw ac mae gofyniad statudol i awdurdodau cynllunio lleol gynnal arfarniad o gynaliadwyedd mewn perthynas â'u cynlluniau.

3.2Bellach mae'r CDLl yn un o ddim ond pedwar cynllun statudol y mae'n ofynnol i awdurdodau lleol yng Nghymru eu llunio mewn ffordd sy'n ategu ei gilydd; yn benodol dylai CDLl ddatblygu goblygiadau Strategaeth Gymunedol gyffredinol yr awdurdod lleol o ran cynllunio defnydd tir. Dylai CDLl fynd i'r afael â sut y mae'n diwallu anghenion strwythur cymunedau sy'n newid a goblygiadau dilynol ar gyfer darparu gwasanaethau, megis iechyd ac addysg. Mae cyfuno'r angen i ddarparu gwasanaethau mwy effeithiol ac effeithlon yng nghyd-destun patrymau cynaliadwy o ddatblygu yn ganolog i'r CDLl.

3.3Mae'r CDLl yn fath newydd o gynllun datblygu a ddylai fod yn glir ac yn gryno gan nodi strategaeth hyblyg ar gyfer ardal y cynllun, gan edrych 15 mlynedd i'r dyfodol. Mater i bob awdurdod cynllunio lleol unigol yw penderfynu ar gynnwys y CDLl ar gyfer ei ardal, yn unol â'r ddeddfwriaeth a chan ystyried polisi cenedlaethol ac amgylchiadau lleol. Fodd bynnag, ni ddylid ailadrodd y polisïau cynllunio cenedlaethol a welir yn 'Polisi Cynllunio Cymru' a 'Polisi Cynllunio Mwynau Cymru'. Yn hytrach dylai'r CDLl egluro sut y mae polisïau cenedlaethol yn berthnasol i'r ardal leol.

3.4Mae'n hanfodol bod awdurdodau cynllunio lleol yn sicrhau bod ganddynt ddigon o wybodaeth i seilio strategaethau a pholisïau a phenderfyniadau rheoli datblygu cadarn arni o fewn y CDLl, a bod y sail dystiolaeth yn ddigon cadarn i wrthsefyll craffu gan

dirfeddianwyr, eu hasiantau, a phartïon eraill â diddordeb, drwy broses archwilio ffurfiol. Mae sefydlu'r sail dystiolaeth ar gyfer CDLl yn hanfodol fel bod y CDLl yn bodloni'r profion cadernid a nodir er mwyn sicrhau bod y cynllun yn rhesymegol ac yn gyson.

3.5Yn wahanol i'r system flaenorol, mae adroddiad yr Arolygydd Cynllunio annibynnol sy'n cynnal yr archwiliad o'r CDLl yn rhwymol ar yr awdurdod lleol. O ganlyniad i hyn mae'n hanfodol bod gan yr awdurdod cynllunio lleol gynllun yn seiliedig ar dystiolaeth sy'n bodloni'r holl brofion cadernid.

3.6Er mwyn hwyluso'r gwaith o baratoi Cynlluniau Datblygu Lleol, mae Llywodraeth y Cynulliad wedi rhoi cymorth i awdurdodau cynllunio lleol ers dechrau'r broses. Mae cryn swmp o ddeunydd cyhoeddedig ar gael gan gynnwys 'Llawlyfr ar Gynlluniau Datblygu Lleol' sy'n mynd i'r afael â materion sylfaenol y broses paratoi cynllun newydd. At hynny mae Llywodraeth y Cynulliad wedi darparu hyfforddiant i'r holl awdurdodau cynllunio lleol ledled Cymru ar ystod o faterion sy'n gysylltiedig â llunio cynlluniau. Un o nodweddion y system gynllunio yng Nghymru yw bod swyddogion y Cynulliad hefyd wedi ymgysylltu'n ddwys ag awdurdodau cynllunio lleol, ynghylch y broses o lunio cynlluniau a datblygu polisi. Mae'r gydberthynas weithio agos hon wedi bod o gymorth wrth ddatblygu'r broses CDLl a gwelwn y gwaith yn dwyn ffrwyth wrth i Barc Cenedlaethol Arfordir Penfro fabwysiadu ei CDLl - yr awdurdod cyntaf i wneud hynny, a disgwylir y bydd Caerffili'n dilyn yn hwyrach eleni.

4.Rheoli Datblygu

4.1Awdurdodau cynllunio lleol sy'n gyfrifol am benderfynu ar y mwyafrif llethol o geisiadau cynllunio yng Nghymru ac mae'n deg bod prosiectau sy'n cael effaith yn lleol yn cael eu penderfynu'n lleol. Mae gan Lywodraeth Cynulliad Cymru bwerau i alw ceisiadau i mewn i benderfynu arnynt, fodd bynnag, prin y defnyddir y pwerau hyn a dim ond mewn achosion lle bod cais yn bodloni meini prawf galw i mewn Llywodraeth y Cynulliad sydd wedi'u pennu ymlaen llaw. O blith y 24,500 o geisiadau cynllunio a gyflwynwyd yng Nghymru yn 2009, dim ond 14 a alwyd i mewn (0.06%).

4.2Mae gan awdurdodau cynllunio lleol ddyletswydd statudol i benderfynu ar geisiadau cynllunio o fewn wyth wythnos i gael cais cynllunio dilys (neu 16 wythnos os oes angen Datganiad Amgylcheddol ar geisiadau). Gellir ymestyn y cyfnod hwn â chytundeb yr ymgeisydd. Fodd bynnag, derbynnir y gallai rhai cynigion mawr neu gymhleth gymryd mwy o amser. Dylai awdurdodau cynllunio geisio cytuno ar amserlen ar gyfer ymdrin â cheisiadau o'r fath gyda'r datblygwr. Mae Llywodraeth y Cynulliad yn disgwyl i bob awdurdod cynllunio lleol benderfynu ar 80 y cant o'i geisiadau cynllunio o fewn wyth wythnos i gael cais dilys.

4.3Blaenoriaeth Llywodraeth y Cynulliad oedd sicrhau bod y fframwaith polisi ar lefel genedlaethol, y gwneir penderfyniadau yn seiliedig arni, yn gyfredol, a bellach mae'n canolbwyntio ar y broses gwneud penderfyniadau ar geisiadau cynllunio ledled Cymru, er mwyn sicrhau ei bod yn addas at y diben, yn arwain at benderfyniadau rhesymegol a phrydlon, ac yn cefnogi adferiad economaidd. Eir i'r afael â hyn mewn nifer o ffyrdd.

4.4Comisiynodd Llywodraeth y Cynulliad astudiaeth yn adolygu'r broses ceisiadau cynllunio ledled Cymru ac mae'r adroddiad hwn (Adolygiad GVA Grimley), a gyhoeddwyd ym mis Mehefin 2010, yn cynnwys nifer o welliannau sydd bellach yn cael eu datblygu mewn pecyn cydgysylltiedig. Nodir ymateb y Llywodraeth i argymhellion yr adolygiad (ar gael hefyd ar wefan Llywodraeth y Cynulliad) yn Atodiad 2 y ddogfen hon.

4.5Yng ngoleuni pwysau cyllidebol yn y dyfodol, bydd angen i awdurdodau cynllunio lleol ddatblygu atebion arloesol er mwyn gwella gwaith rheoli datblygu yng Nghymru.   Mae enghreifftiau o arfer da eisoes i'w gweld ar draws yr awdurdodau cynllunio lleol yng Nghymru, a bydd cydweithio yn allweddol i ddarparu gwasanaethau cynllunio yn y dyfodol, er enghraifft mae Gwynedd ac Ynys Môn yn gweithio i ddatblygu Cynllun Datblygu Lleol ar y cyd gan gydnabod y ffaith bod gan y ddau awdurdod lawer o faterion yn gyffredin. Drwy wneud hyn maent yn ceisio lleihau costau paratoi, gwneud y defnydd gorau posibl o adnoddau, rhannu arbenigedd, a chyflymu'r broses fabwysiadu.

4.6Mae Llywodraeth y Cynulliad wedi hwyluso cydweithio mewn nifer o feysydd eraill megis Gweithgorau Agregau Rhanbarthol a Grwpiau Gwastraff Rhanbarthol lle mae awdurdodau arweiniol unigol sydd ag arbenigedd penodol yn darparu gwasanaethau ar gyfer ardaloedd cyfagos. Caiff awdurdodau cynllunio lleol sy'n defnyddio dulliau arloesol i wella'r system gynllunio eu hannog i rannu eu profiad, er enghraifft y gwaith arloesol a wnaed yng Nghastell-nedd Port Talbot i wella'r system rheoli datblygu, sy'n cael ei astudio'n fanylach gan awdurdodau eraill yng Nghymru. Bydd Llywodraeth Cynulliad Cymru yn gweithio gydag awdurdodau cynllunio lleol er mwyn sicrhau bod y system gynllunio yn parhau i fod yn arloesol ac yn cyflawni effeithlonrwydd.