PWYLLGOR DATBLYGU ECONOMAIDD EDC 02-01 (p5)

DYDDIAD: 31 Ionawr 2001

LLEOLIAD: Ystafell Bwyllgora 1

TEITL: CEFNDIR I'R MESUR DIWYGIO RHEOLEIDDIOL ARFAETHEDIG A'I OBLYGIADAU I GYMRU

Pwrpas y Papur

1. Darparu'r cefndir i'r Mesur Diwygio Rheoleiddiol arfaethedig ac amlinellu goblygiadau'r Mesur DU hwn i Gymru.

Cefndir

2. Cyhoeddwyd y Mesur yn anerchiad y Frenhines ar gyfer sesiwn 2000/2001 ac fe'i gyflwynwyd yn Nhy'r Arglwyddi ar 7 Rhagfyr. Cafodd ei Ail Ddarlleniad ar 21 Rhagfyr ac mae ar y cam Pwyllgor ar hyn o bryd.

Gweithred

3. Gofynnir i'r Pwyllgor wneud sylwadau ar oblygiadau'r Mesur hwn i Gymru ac adrodd yn ôl i'r Cynulliad erbyn 13 Chwefror, yn unol â phenderfyniad y Cynulliad ar 19 Rhagfyr.

Pwrpas y Mesur

4. Bwriedir i'r Mesur Diwygio Rheoleiddiol ddod yn lle adrannau allweddol yn rhan un Deddf Dadreoleiddio a Chontractio Allan 1994. Yn ei hanfod bydd yn ei gwneud yn haws diddymu deddfwriaeth amherthnasol neu ddeddfwriaeth sy'n gosod baich dianghenraid ar fusnesau ac eraill.

5. Bwriedir i'r pwer gwneud gorchmynion newydd hwn fod yn ddigon eang, ond dim ehangach nag sydd raid, i ymdrin â mesurau diwygio Rheoleiddiol y dymuna Llywodraeth y DU eu cyflawni. Ar y cyd ag ehangu'r pwer, mae'r Mesur yn ychwanegu at y profion a'r camau diogelu sy'n llywio sut y gellir ei ddefnyddio.

6. Mae'r Mesur hefyd yn cynnwys darpariaeth a ddaw yn lle adran 5 Deddf 1994, sy'n ymwneud â gorfodaeth rheoliadau, gan roi pwer wrth gefn i Weinidogion y DU a'r Cynulliad i bennu côd arfer dda wrth weithredu gorfodaeth yn hytrach na'r drefn bresennol prin ei defnydd.

7. Gwelir hyn fel rhan allweddol o agenda Gwell Rheoleiddio’r Llywodraeth a’i hymdrechion i gwtogi ar fiwrocratiaeth. Un o’r prif egwyddorion ar gyfer Menter a Datblygu Economaidd yn *Rhoi Cymru’n Gyntaf* yw bod y Cynulliad Cenedlaethol yn ceisio *"lleihau’r beichiau ar fusnes"*.

Gorchmynion Diwygio Rheoleiddiol: Sgôp y Pwerau Newydd Arfaethedig

8. Mae sgôp y pwer gwneud gorchmynion presennol yn gyfyngedig (gweler Atodiad 1). Fe’i defnyddiwyd yn bennaf ar gyfer eitemau bychan. Mae’r Mesur Diwygio Rheoleiddiol yn ceisio ymestyn y pwer fel y gellir ei ddefnyddio’n helaethach. Mae nifer o wahaniaethau rhwng y pwer gwneud gorchmynion newydd arfaethedig a’r pwer o dan Ddeddf 1994. Bydd gorchmynion o dan y pwer newydd, y disgwylir iddynt gael eu hadnabod fel Gorchmynion Diwygio Rheoleiddiol, yn gallu:

- Diwygio deddfwriaeth;
- Gosod beichiau ychwanegol lle bo angen, cyn belled a’u bod yn gyfrannol a’u bod yn sicrhau cydbwysedd teg rhwng budd y cyhoedd a buddiannau’r rhai yr effeithir arnynt gan y beichiau newydd;
- Cael gwared ar anghysondebau ac anghysonderau mewn deddfwriaeth;
- Ymdrin â sefyllfaoedd beichus sy’n deillio o ddiffyg darpariaeth statudol i wneud rhywbeth;
- Cael eu cymhwyso i ddeddfwriaeth a basiwyd ar ôl y Mesur os yw o leiaf ddyflwydd oed pan wneir y gorchymyn a heb ei newid yn sylweddol yn ystod y ddwy flynedd ddiwethaf;
- Codi beichiau oddi ar unrhyw un, yn cynnwys Gweinidogion ac adrannau’r llywodraeth, a gweinyddiaethau datganoledig, ond nid os mai hwy yn unig fyddai’n elwa; a
- Caniatáu newid rhagor ar y manylion bach a’r manylion gweinyddol trwy orchmynion is-ddarpariaethau.

Gorchmynion Diwygio Rheoleiddiol: Goblygiadau i’r Cynulliad

9. Mae’r Mesur yn rhoi rôl ffurfiol i’r Cynulliad mewn polisi rheoleddiol. Mae hyn i’r gwrthwyneb i’r sefyllfa bresennol: nid oes gan y Cynulliad unrhyw swyddogaethau o gwbl o dan Ddeddf 1994.

10. Er na fydd gan y Cynulliad bwerau gweithredol dan gymal 1 y Mesur (gweler Atodiad 4) fel y mae wedi'i ddrafftio, mae'n anochel y bydd y broses ymgynghori yn darparu mecanwaith pwerus ar gyfer newid, a gellir defnyddio hyn er budd busnesau a phobl Cymru.

11. Tra na all y Cynulliad ei hun wneud Gorchymyn Diwygio Rheoleiddiol, bydd yn ofynnol i Weinidogion y DU gael cydsyniad y Cynulliad i unrhyw Orchymyn o'r fath sy'n effeithio ar swyddogaethau'r Cynulliad, a rhaid iddynt ymgynghori â'r Cynulliad ynghylch unrhyw Orchymyn Diwygio Rheoleiddiol sy'n effeithio ar Gymru. Mae hyn yn caniatáu i'r Cynulliad ddylanwadu ar faterion rheoleiddio a fydd yn effeithio ar Gymru, a gellir ystyried barn a phryderon busnesau a phobl Cymru a chofio hynny cyn cymeradwyo unrhyw ddiwygiadau.

12. Mae'r pwer a gynigir i'r Cynulliad o dan Gymal 4 y Mesur (gweler Atodiad 4) lunio Gorchymyn Is-ddarpariaeth yn caniatáu i'r Cynulliad ddylanwadu ar gynnwys gorchmynion diwygio rheoleiddiol sylfaenol, ac yn y modd yma bydd gan y Cynulliad Cenedlaethol ddylanwad uniongyrchol ar sut y dylid rheoleiddio pobl Cymru.

13. Mae pwer y Cynulliad i lunio Gorchymyn Is-ddarpariaeth yn cynnig cyfle i deilwra gorchmynion diwygio rheoleiddiol ar y cam cychwynnol. Mae hyn eto'n mynd yn ôl at y broses ymgynghori sy'n rhagamod unrhyw orchymyn diwygio rheoleiddiol ac, am y tro cyntaf, yn cynnig mewnbwn gwirioneddol i'r broses ddadreoleiddio gan y Cynulliad Cenedlaethol.

14. Mae hyn yn rhoi cyfle i'r Cynulliad Cenedlaethol weithio'n greadigol â llywodraeth y DU, ac os y caiff ei reoli yn gywir ac yn effeithlon gall greu sefyllfa o fewnbwn real a chynaladwy gan y Cynulliad Cenedlaethol.

Côd Ymarfer Dda ar gyfer Gorfodaeth

15. Bydd y Mesur newydd yn rhoi pwer disgresiynol newydd yn lle adran 5 presennol Deddf 1994 a fydd yn galluogi Gweinidogion i sefydlu côd newydd o ran arferion gorfodaeth da. Bydd hyn yn darparu mesur diogelwch os ceir problemau â'r dull gwirfoddol.

16. Mae hyn yn cynnig cyfle i'r Cynulliad weithio gyda'r gorfodwyr i weithredu'r concordat gorfodaeth yn effeithiol, sy'n cael ei ddefnyddio'n rhannol yn unig yn awr (gweler Atodiad 3).

17. Mae'r concordat gorfodaeth yn cynnig cyfle i'r awdurdodau lleol weithio gyda busnesau i greu awyrgylch o gydweithio yn hytrach na gwrthdaro. Croesewir hyn gan fusnes, gorfodwyr a'r llywodraeth a bydd y Cynulliad yn cyflawni rôl allweddol wrth sicrhau'r awyrgylch o gydweithio a ddeisyfir.

Codau Gorfodaeth: Goblygiadau i’r Cynulliad

18. Lle bo swyddogaethau gorfodaeth y Cynulliad dan sylw, fel rheoli iechyd a lles anifeiliaid yng Nghymru, gellir gweithredu’r pwer newydd gan y Cynulliad, neu gan Weinidog llywodraeth y DU yn gweithredu gyda chydsyniad y Cynulliad.

19. Llywodraeth y DU fyddai’n meddu ar y pwer i gymhwyso’r côd yng Nghymru o ran swyddogaethau nas trosglwyddwyd, ond dim ond ar ôl ymgynghori â’r Cynulliad.

Defnyddiau Posibl y Mesur yng Nghymru

20. Rydym yn ymgynghori â Phenaethiaid Adrannau ynghylch defnyddiau posibl y pwerau hyn. Mae’r awgrymiadau a dderbyniwyd hyd yma yn cynnwys:

Tai

Mae’r Adran Tai ac Adnewyddu Cymuned yn gweithio gydag Adran yr Amgylchedd, Trafnidiaeth a’r Rhanbarthau (DETR) ar y Gorchymyn Grantiau a Benthyciadau ar gyfer y Sector Tai Preifat. Byddai’r cynnig hwn yn cael gwared ar fwyafrif y cyfyngiadau ar bwerau awdurdodau lleol i roi cymorth ar gyfer trwsio tai a byddai’n caniatáu’r dewis arall, sef cynnig benthyciadau. Byddai’n rhoi’r rhyddid i awdurdodau tai lleol weithredu’n strategol i ymdrin â’r problemau yn eu hardal, a gwneud defnydd effeithiol o’u hadnoddau i ddarparu cymorth i’r rhai y mae arnynt ei angen fwyaf.

Er y bydd y Gorchymyn yn effeithio ar Gymru a Lloegr, Adran yr Amgylchedd, Trafnidiaeth a’r Rhanbarthau a fydd yn ei symud ymlaen. Mae’r Gweinidog Cyllid wedi cytuno i’r newidiadau polisi y bydd y Gorchymyn yn eu cyflwyno ac i’r trefniadau a luniwyd gan Adran yr Amgylchedd, Trafnidiaeth a’r Rhanbarthau. Mae’r swyddogion yn cadw mewn cysylltiad â’r Adran ynghylch y trefniadau ymgynghori ffurfiol â’r Cynulliad.

Yr Amgylchedd

Hoffai Adran yr Amgylchedd gyflwyno’r canlynol i’w ystyried – diddymu’r gofyniad ar awdurdodau lleol i geisio cymeradwyaeth y Cynulliad i

is-ddeddfau sy’n gwahardd cn o draethau ar adegau penodol o’r flwyddyn. (Mae cyfrifoldeb paralel tebyg yn Lloegr sy’n ei gwneud yn ofynnol sicrhau cymeradwyaeth Gweinidog

perthnasol). Bydd angen cadarnhau gyda Swyddfa'r Cabinet a ellir defnyddio'r Mesur ar gyfer y math yma o newid.

Atodiad 1

Y Pwer Gwneud Gorchymyn Dadreoleiddio presennol

Mae Adrannau 1-4 Deddf 1994 yn darparu mecanwaith ar gyfer newid deddfwriaeth sylfaenol i bwrpas cael gwared ar neu leihau'r beichiau ar fusnes ac eraill. Mae'r pwer gwneud gorchymyn yn adran 1 yn caniatáu i Weinidog yn llywodraeth y DU ddiwygio neu ddiddymu deddfwriaeth cyn-1994 sy'n achosi baich ar unrhyw un wrth gyflawni busnes, neu fasnach neu broffesiwn neu fel arall, cyn belled na fyddai gwneud hynny yn cael gwared ar unrhyw warchodaeth anghenrheidiol. Gall y Gweinidog gyflwyno dull rheoleiddiol newydd, llai beichus, os yw ef neu hi'n dymuno gwneud hynny. Mae'r pwer gwneud gorchmynion wedi ei gyfyngu gan y tair adran a ganlyn:

- Mae Adran 2 yn cyfyngu ar yr uchafswm cosbau y gellir eu cyflwyno os yw gorchymyn dadreoleiddio yn creu trosedd newydd, ac yn rhwystro gorchmynion rhag creu pwerau newydd i fynd i mewn i, chwilio neu atafael eiddo trwy rym neu orfodi pobl i roi tystiolaeth.
- Mae Adran 3 yn sicrhau bod y rhai â diddordeb yn cael cyfle i gyflwyno sylwadau ar unrhyw orchymyn arfaethedig, bod eu sylwadau yn cael eu hystyried gan y Gweinidog a bod y Senedd yn ymwybodol o'u safbwyntiau pan ddaw'r gorchymyn gerbron i'w ystyried gan y Senedd.
- Mae Adran 4 yn nodi'r drefn ar gyfer ystyried y gorchymyn arfaethedig yn y Senedd. Mae'n darparu cyfnod o 60 diwrnod ar gyfer ymgynghoriad cyn y gellir gosod y gorchymyn drafft gerbron y Senedd.

Cafodd y pwer gwneud gorchymyn dadreoleiddio dan Ddeddf 1994 ei ddefnyddio 46 gwaith hyd yma, i gael gwared ar feichiau i fusnes ac unigolion na fyddai wedi derbyn amser Seneddol fel arall. Mae'r Gorchmynion wedi cynnwys, er enghraifft, llacio'r cyfyngiadau ar oriau agor tai trwyddedig dros Noswyl y Mileniwm.

Atodiad 2

Y Darpariaethau Gorfodaeth Presennol

Lluniwyd Adran 5 Deddf 1994 i ddarparu camau i ddiogelu busnesau rhag yr hyn a ddisgrifiwyd yn y ddadl fel "cymhwyso'r rheoliadau yn afresymol neu'n rhy selog" ("over-zealous or unreasonable application of regulations") (Ty'r Arglwyddi, Hansard 11 Hydref 1994, col.832).

Mae swyddogion yn y llywodraeth ganolog a llywodraeth leol yn sicrhau gorfodaeth nifer o ofynion rheoleiddiol, er enghraifft, y gofynion ar dafarndai i cyfyngu eu horiau agor; darparu cyfleusterau fel toiledau ar gyfer cwsmeriaid a staff; gweithredu trefniadau i sicrhau storio a pharatoi bwyd yn ddiogel; a pheidio â gwerthu alcohol i blant.

Mae Adran 5 yn caniatáu i Weinidogion, trwy orchymyn, weithredu'r trefniadau gorfodaeth a nodir yn Atodlen 2 Ddeddf 1994 i ddeddfwriaeth a enwir. Mae hyn yn rhoi'r grym i Weinidogion:

- Ei gwneud yn ofynnol, pan fo swyddog gorfodaeth yn dweud wrth fusnes yn anffurfiol y dylai weithredu i gywiro sefyllfa, cyn mynd cyn belled â gweithredu ffurfiol, fod gan y busnes yr hawl i dderbyn datganiad ysgrifenedig yn nodi'n glir pa gamau gweithredu sy'n angenrheidiol a pham, os gwneir cais am hynny;
- Ei gwneud yn ofynnol i orfodwyr, lle maent yn gweithredu gorfodaeth ar unwaith, a fyddai'n achosi cost sylweddol, ddarparu datganiad gynted ag y bo'n ymarferol yn esbonio'r rhesymau am y gweithredu ar unwaith;
- Ei gwneud yn ofynnol i orfodwyr gyflwyno rhybudd i fusnes eu bod yn "bwriadu" ("minded to") cymryd camau gweithredu gorfodaeth. Yna byddai gan y busnes yr hawl i fynegi ei safbwynt ac i hynny gael ei ystyried o fewn cyfnod penodol cyn dechrau ar unrhyw gamau gweithredu ffurfiol;
- Ei gwneud yn ofynnol, pan weithredir yn ffurfiol, yr hysbysir y busnes pa hawliau apêl sydd ganddo; a
- Chymhwyso darpariaethau perthnasol i drydydd partïon sydd â budd economaidd uniongyrchol mewn penderfyniad gorfodaeth.

Cafodd Adran 5 ei gymhwyso'n uniongyrchol unwaith yn unig, yng Ngorchymyn Dadreoleiddio (Gwella Gweithdrefnau Gorfodaeth) (Deddf Diogelwch Bwyd 1990) 1996 (SI: 1996/1683).

Yn mis Rhagfyr 1996, bu'r Llywodraeth Geidwadol ar y pryd yn ymgynghori ar gynigion i gymhwyso adran 5 ym maes safonau masnach, gwasanaethau gofal ac iechyd yr amgylchedd. Dangosodd y broses ymgynghori fod swyddogion gorfodaeth yr awdurdodau lleol yn teimlo bod y darpariaethau "bwriadu" yn fiwrocratig ac y gallai busnesau anghyfreithlon fanteisio arnynt. Nid oedd y byd busnes wedi eu hargyhoeddi'n llwyr ychwaith, ac weithiau roedd dryswch gyda rhai yn meddwl bod y rhybudd "bwriadu" yr un fath â gorfodaeth ffurfiol. Fodd bynnag, roedd consensws ynghylch gwerth trafod materion rheoleiddiol gyda busnes, gan esbonio eu hawliau a gwahaniaethu'n glir rhwng gofynion statudol ac arferion da.

Atodiad 3

Y Concordat Gorfodaeth

Yn dilyn etholiad 1997, cafodd canlyniadau'r broses ymgynghori eu hadolygu gan y

Llywodraeth. Penderfynodd beidio â mynd ar ôl y trefniadau adran 5 ond, yn hytrach, fabwysiadu dull newydd wedi ei seilio ar gydweithrediad y gorfodwyr a'r rhai sy'n destun gorfodaeth. Bu cynrychiolwyr byd busnes, y sector gwirfoddol, y gymuned gorfodaeth a grwpiau defnyddwyr yn ymwneud â datblygu'r Concordat Gorfodaeth.

Côd gwirfoddol yw'r Concordat sy'n disgrifio beth all busnesau ac eraill ei ddisgwyl gan swyddogion gorfodaeth. Ar y cyd â Swyddfa'r Cabinet, rydym wedi bod yn annog awdurdodau lleol yng Nghymru i'w fabwysiadu ar draws amrediad lawn eu gweithgareddau rheoleiddio. Hyd yma mae 14 awdurdod yng Nghymru wedi mabwysiadu'r Concordat yn ffurfiol, a 6 arall wedi'i fabwysiadu'n rhannol.

Atodiad 4

Cymal 1

Dywed Cymal 1 is-adran 4 bod:

"any Order made under this section which removes or modifies any function of the National Assembly for Wales may be made only with the agreement of the Assembly."

Mae hyn yn adlewyrchu'r cytundeb datganoli. Darpara y bydd gofyn am ganiatâd y Cynulliad Cenedlaethol cyn gwneud unrhyw orchymyn a fyddai'n newid unrhyw rai o swyddogaethau'r Cynulliad. Nid yw'r Cynulliad yn meddu ar y grym i wneud Gorchymyn o'r fath ei hun.

Cymal 4

Dywed Cymal 4 is-adran 5:

"An order under section 1 which designates subordinate provisions may provide that the power to make a subordinate provisions order relating to those provisions is to be exercisable in relation to Wales –

a. by the National Assembly for Wales,
b. by the Assembly concurrently with a Minister of the Crown, or
c. by a Minister of the Crown with the agreement of, or after consultation with, the Assembly;

and, in relation to the making of a subordinate provisions order, references in section 1-3 to a Minister of the Crown shall so far as necessary be construed as being or including a reference to the Assembly.

Mae hyn yn esbonio swyddogaeth y Cynulliad o ran gwneud isddeddfwriaeth mewn perthynas

â Chymru. Ei bwrpas yw adlewyrchu’r cytundeb datganoli.