

Y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol Constitutional and Legislative Affairs Committee

Alun Davies AC
Y Gweinidog Cyfoeth Naturiol a Bwyd
Llywodraeth Cymru
Pumed llawr
Tŷ Hywel
Bae Caerdydd

Cynulliad
Cenedlaethol
Cymru
National
Assembly for
Wales



3 Chwefror 2014

Annwyl Weinidog

1. Ysgrifennaf mewn cysylltiad â Phapur Gwyn Llywodraeth Cymru, *Tuag at Reoli Adnoddau Naturiol Cymru yn Gynaliadwy: Ymgynghoriad ar y cynigion ar gyfer Bil Amgylchedd*, a gyhoeddwyd y llynedd.
2. Fel y gwyddoch, rydym wedi cymryd diddordeb mawr yn y modd y bu Llywodraeth Cymru yn drafftio'i deddfwriaeth, a chyda hyn mewn golwg yr ystyriwyd y Papur Gwyn yn ein cyfarfod ar 20 Ionawr.
3. Nodwn fod yr ymgynghoriad yn cynnig dau bŵer posibl i Weinidogion Cymru ddiwygio Deddfau Senedd y DU a Deddfau'r Cynulliad drwy wneud is-ddeddfwriaeth:
 - (i) cynnig NRM11, opsiwn 1, a fyddai'n galluogi Gweinidogion Cymru i wneud newidiadau penodol, drwy gyfrwng gweithdrefn uwchgadarnhaol, i ddeddfwriaeth bresennol mewn amgylchiadau penodol ond i gyfyngu'r newidiadau hyn i ddeddfwriaeth sylfaenol a restrir yn Atodlen 2 i *Orchymyn Corff Adnoddau Naturiol Cymru (Swyddogaethau) 2013*.
 - (ii) cynnig SM4, a fyddai'n rhoi'r pŵer i Weinidogion Cymru ddiwygio Deddf Dŵr, drwy Orchymyn, mewn amgylchiadau penodol, gan gynnwys os ydynt wedi'u bodloni y bydd hynny'n ei gwneud yn haws cydgrynhoi un neu ragor o'r Deddfau Dŵr;

Bae Caerdydd
Caerdydd
CF99 1NA

Cardiff Bay
Cardiff
CF99 1NA

Ffôn / Tel: 029 2089 8008
E-bost / Email: gareth.williams@cymru.gov.uk

4. Hefyd, mae paragraff 3.44 yn awgrymu y gellid cyfuno'r ddau gynnig ac ymestyn y cyfle i Weinidogion Cymru ddiwygio deddfwriaeth amgylcheddol (cynnig NRM11, opsiwn 2).

5. Nodwn hefyd, gyda rhywfaint o bryder, fod y Papur yn nodi "Nid ydym yn gwybod ar hyn o bryd pa bryd a sut y bydd Gweinidogion Cymru yn gallu defnyddio'r pwerau galluogi sy'n cael eu gosod allan yn NRM11"(paragraff 3.50) a'i fod yn gwneud datganiad tebyg mewn cysylltiad â'r pŵer a nodir yn SM4 (paragraff 5.48).

6. Yn y ddogfen ymgynghori, mae cyfeiriad at gynnig NRM11 a SM4 yn cael eu defnyddio fel ymarferiad cyn cydgrynhoi, er, nid yw'n amlwg beth fyddai cynnwys na diben ymarferiad o'r fath.

7. Fel y gwyddoch defnyddir y term pŵer "Harri'r VIII" yn gyffredin i gyfeirio at bwerau fel NRM11 a SM4 a fyddai'n galluogi is-ddeddfwriaeth i ddiwygio deddfwriaeth sylfaenol.

8. Er nad yw priodoldeb pwerau Harri'r VIII wedi codi fel mater o bwys ym Miliâu Llywodraeth Cymru yn y Cynulliad hyd yma, mae'r mater wedi'i drafod, fodd bynnag, gan Senedd y DU yn ystod hynt nifer o filiau drwy'r Senedd.

9. Er enghraiff, trafodwyd y mater gan y Pwyllgor Cyfansoddiad yn Nhŷ'r Arglwyddi, yn ei adroddiad ar y Bil Cyrff Cyhoeddus (a roddodd bwerau i Weinidogion Cymru wneud y Gorchmynion a sefydlodd Gyfoeth Naturiol Cymru ac a roddodd ei swyddogaethau iddo). Dywedodd y Pwyllgor hwnnw fod pwerau Harri'r VIII yn parhau yn:

"constitutional oddity. That is: they are pushing at the boundaries of the constitutional principle that only Parliament may amend or repeal primary legislation..... Where the further use of such powers is proposed in a Bill, we have argued that the powers must be clearly limited, exercisable only for specific purposes, and subject to adequate parliamentary oversight."

10. Mewn cysylltiad â'r Gorchmynion a gynigiwyd gan y Bil Cyrff Cyhoeddus, nododd y Pwyllgor Cyfansoddiad:

"The Government has not made out the case as to why the vast range and number of statutory bodies affected by this Bill should be

abolished, merged or modified by force only of ministerial order, rather than by ordinary legislative amendment and debate in Parliament. As we have said, and as is axiomatic, the ordinary constitutional position in the United Kingdom is that primary legislation is amended or repealed only by Parliament. Further, it is a fundamental principle of the constitution that parliamentary scrutiny of legislation is allowed to be effective. While we acknowledge that exceptions are permitted ... we have also sought to ensure that such exceptions are used only where the need for them is clearly set out and justified. As we have said, the use of Henry VIII powers, while accepted in certain, limited circumstances, remains a departure from constitutional principle. Departures from constitutional principle should be contemplated only where a full and clear explanation and justification is provided.”

11. Rydym hefyd wedi ystyried y mater ehangach o gydbwysedd rhwng yr hyn sydd wedi'i gynnwys ar wyneb y Bil a'r hyn y darperir ar ei gyfer mewn rheoliadau, yn ein hadroddiad yn y Trydydd Cynulliad, *Ymchwiliad i Ddrafftio Mesurau Llywodraeth Cymru: Gwersi o'r tair blynedd gyntaf*, ac yn fwy diweddar mewn nifer o adroddiadau ar Filiau a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru yn y Pedwerydd Cynulliad. Yn ein hadroddiadau, rydym wedi cynnig nifer o argymhellion am yr angen i osgoi deddfwriaeth fframwaith.

12. Oherwydd nad oes Bil drafft ar hyn o bryd, byddai'n anodd rhoi unrhyw sylwadau o ran pa mor briodol yw'r pwerau a gynigiwch. Fodd bynnag, rydym yn pryderu nad yw Gweinidogion Cymru yn gwybod ar hyn o bryd sut a phryd y gallant fod yn defnyddio rhai o'r pwerau yr ymgynghorir yn eu cylch.

13. Felly, rydym yn ysgrifennu er mwyn rhoi rhybudd ymlaen llaw o'n bwriad i ddefnyddio prawf tebyg i'r prawf a ddefnyddir yn Senedd y DU i farnu pa mor briodol yw pwerau Harri'r VIII yn y Bil Amgylchedd, h.y. bod yn rhaid iddynt fod yn gyfyngedig, yn arferadwy at ddibenion penodol yn unig, ac yn destun goruchwyliaeth ddigonol gan y Cynulliad. Ar y sail honno, rydym o'r farn y byddai'r cynnig y cyfeiriwn ato ym mharagraff 4 (NRM11, opsiwn 2) yn methu'r prawf ar sail ei allu i ddiwygio unrhyw ddeddfwriaeth amgylcheddol, tra byddai angen i'r cynigion y cyfeiriwn atynt ym mharagraff 3 (NRM11, opsiwn 1 a SM4) gael eu hystyried yn fanwl unwaith y byddai'r manylion yn wybyddus.

14. Fel yn achos Biliau eraill a gyflwynwyd yn y Pedwerydd Cynulliad, byddwn hefyd yn ystyried yn ofalus y cydbwysedd y mae'r Bil Amgylchedd yn

ei gyflawni rhwng beth sydd wedi'i gynnwys ar wyneb y Bil a beth sydd wedi'i nodi mewn is-ddeddfwriaeth. Fel y nodwyd uchod, mae'n annhebygol y byddwn yn gwneud sylwadau ffafriol am Fil sydd â strwythur fframwaith, oherwydd mae'n gostwng lefel y gwaith craffu ar gynigion deddfwriaethol gan y Cynulliad.

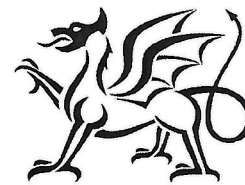
15. Rwy'n anfon copi o'r llythyr hwn at yr Arglwydd Elis-Thomas AC, Cadeirydd y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd.

Yn gywir

A handwritten signature in black ink that reads "David Melding". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping underline that extends to the right.

David Melding AC
Cadeirydd

Alun Davies AC / AM
Y Gweinidog Cyfoeth Naturiol a Bwyd
Minister for Natural Resources and Food



Llywodraeth Cymru
Welsh Government

Eich cyf/Your ref
Ein cyf/Our ref LF/AD-/0150/14

David Melding AM
Chair of the Constitutional and
Legislative Affairs Committee
Ty Hywel
Cardiff Bay



March 2014

Environment Bill Proposals

Thank you for your correspondence dated 3 February 2014 and interest in our White Paper consulting on proposals for an Environment Bill.

In relation to the points you raise we are in the process of analysing the consultation responses and I would highlight that proposals for inclusion in the draft Bill are not finalised - the consultation on the White Paper being a key part of the development of the Bill. The responses will inform further development of our proposals and the drafting of the Bill and I intend to issue a consultation summary report later this Spring.

There are two possible powers outlined in the White Paper for Welsh Ministers to amend Acts of Parliament and the Assembly by way of secondary legislation. NRM11 sets out a proposal for a power to effect changes to the primary legislative framework that governs the management of natural resources in certain circumstances. An additional proposal (SM4) would provide Welsh Ministers with the power to amend a Water Act, by Order, in certain circumstances, including if they are satisfied that it will make it easier to consolidate one or more Water Acts.

If taken forward, I would offer reassurance that the intention is for the powers to have limited and very specific scope to effect changes to the primary legislative framework that governs the management of natural resources. This would only apply in very specific circumstances and to specific legislation - that is where it can be demonstrated that the current law is contrary to the definition, purpose and objectives of the framework for integrated natural resource management and where all other means of addressing those issues have been actioned. Any such amendments would also have to ensure continued compliance with EU

obligations. A misconception was raised at the Environment and Sustainability Committee on 12 December that this is a general power that will enable the consolidation of Environmental legislation through secondary legislation – this is not the case and my officials will clarify the intention and limited scope of the power.

In considering the proposals, I am mindful of both the need to have a legal framework that is flexible enough to be more responsive to changing circumstances, but also that there is clarity and clear democratic accountability.

I am copying this response to Lord Elis-Thomas, Chair of the Environment and Sustainability Committee.

A handwritten signature in blue ink, consisting of the words "Yours ever" on the top line and "Alun" on the bottom line, with a small horizontal dash under the "n".

Alun Davies AC / AM
Y Gweinidog Cyfoeth Naturiol a Bwyd
Minister for Natural Resources and Food