

Y Pwyllgor Amgylchedd a Chynaliadwyedd

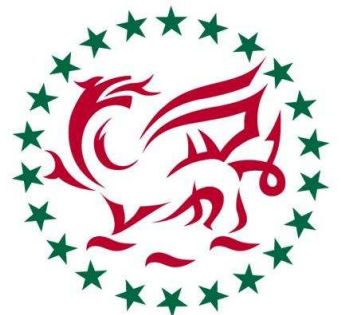
E&S(4)-05-12 papur 4

Ymchwiliad i'r achos busnes dros un corff amgylcheddol - Tystiolaeth gan
Gymdeithas Llywodraeth Leol Cymru

Sefydlu corff amgylcheddol

Pwyllgor yr Amgylchedd a Chynaliadwyedd

26^{ain} Ionawr 2012



WLGA • CLILC

CYFLWYNIAD

1. Mae Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (WLGA) yn cynrychioli 22 awdurdod lleol y wlad ac mae awdurdodau'r tri pharc cenedlaethol, y tri gwasanaeth tân ac achub a'r pedwar heddlu'n aelodau cyswllt.
2. Ei diben yw cynrychioli'r awdurdodau lleol yn ôl fframwaith polisiau sy'n cyd-fynd â blaenoriaethau ei haelodau. At hynny, mae'n cynnig amrywiaeth eang o wasanaethau sy'n ychwanegu at fydd llywodraeth leol a'r cymunedau mae'n eu gwasanaethu.
3. Gan fod y rhan fwyaf o'r papur hwn wedi'i lunio cyn i'r pwyllgor gau pen y mwdwl ar amodau ei orchwyl, efallai na fydd yn trafod pob mater sy'n berthnasol iddo.

Prif faterion

4. Ar y cyfan, mae WLGA yn cefnogi'r syniad o sefydlu corff fyddai'n bennaf cyfrifol am faterion yr amgylchedd, yn amodol ar y canlynol:
 - Ddylai'r trefniadau pontio ddim arwain at ostwng lefel y gwasanaethau. Dyma wir bryder o ystyried faint o staff y bydd eu hangen ar gyfer pontio a'r perygl na fydd gwasanaethau rheng flaen yn ganolbwynt.
 - Dylai'r cyfuno arwain at rolau a chyfrifoldebau eglurach rhwng y corff newydd a budd-ddalwyr eraill, ac fe ddylai fod atebolrwydd a chyfathrebu eglurach – yn arbennig wrth drin a thrafod argyfyngau. Ynglŷn â rhai materion, mae gan yr awdurdodau lleol rolau rheoleiddio tebyg ac mae trefniadau anghyson yn peri anawsterau iddyn nhw yn barod (e.e. tomenni anghyfreithlon a chaniatáu). Fe fydd yn bwysig gadael i'r awdurdodau lleol gyfrannu i'r ffrydiau gwaith a gofalu bod memoranda dealltwriaeth eglur yn cael eu llunio rhyngddyn nhw a'r corff newydd.
 - Mae perygl y bydd cymhlethdod y cyfuno, yr un pryd a'r adolygiad pwysig o'r gyfraith yn y maes hwn a gwaith llunio fframwaith Cymru Fyw, yn amharu ar y broses.
 - Rhaid creu corff amgylcheddol na fydd yn cuddio'r angen i fynd i'r afael â rhai materion cymdeithasol ac economaidd ehangach – yn arbennig cwtdogi ar faich y fframwaith rheoleiddio a'r berthynas â phrosesau allweddol eraill megis cynllunio.
 - O greu bwrdd cysgodol, rhaid hwyluso cefnogaeth ac atebolrwydd ehangach ymhlith y budd-ddalwyr. Mae cynghorwyr ar gael i'w cymunedau a byddan nhw

dan bwysau o hyd ynglŷn â gwasanaethau lleol. Beth fydd trefn llywodraethu'r corff newydd? Pwy fydd aelodau ei fwrdd ac i bwy y byddan nhw'n atebol? Pa berthynas, os o gwbl, fydd rhyngddo a'r cymunedau mae'n eu gwasanaethu ledled y wlad? Fydd budd-ddalwyr yn cael eu cynrychioli ar y bwrdd?

- Ddylai'r broses ddim tanseilio unrhyw fentrau eraill megis Adolygiad Simpson a chydweithio mewn unrhyw ffordd. Y perygl yn hyn o beth yw na fydd modd datblygu gwasanaethau newydd yn ystod y cyfuno.
- Mae'r awdurdodau'n ymwneud eisoes ag amryw broblemau ynglŷn â ffiniau, megis gwahanol ranbarthau Asiantaeth yr Amgylchedd. Er enghraifft, mae Cyngor Sir Ceredigion yn ymwneud â dau o ranbarthau'r asiantaeth ac mae ganddo berthynas ar wahân â Chomisiwn y Goedwigaeth a Chyngor Cefn Gwlad Cymru. Fydd y corff newydd yn datrys y problemau *cyfredol* hynny?
- Dyma adeg ddelfrydol i edrych ar faterion megis y modd mae gwybodaeth yn cael ei throsglwyddo'n electronig rhwng cyrff. Rhaid ystyried materion TGCH a chyfathrebu yn rhan o'r broses, yn arbennig yng ngoleuni'r camau i symleiddio trefn y cynllunio (sy'n debygol o gael eu hamlinellu yn y mesur am gynllunio).
- Beth fydd yn digwydd i'r arbenigedd sy'n dod o Loegr ar hyn o bryd? Bu rhaid gofyn i arbenigwyr o Loegr gyflawni gwaith ynglŷn â chaniatáu claddu sbwriel yn ddiweddar, er enghraifft. Fydd oedi o ganlyniad i'r angen i gael gafael ar gymorth o'r fath?

RÔI WLGA

5. Bu WLGA yn ymwneud â'r trafodaethau am y corff newydd mewn amryw ffyrdd:
 - Yn rhan o broses ymgynghori Cymru Fyw.
 - Yn aelod o amryw is-gylchoedd ffrydiau gwaith Fframwaith yr Amgylchedd Naturiol megis y rhai dros gyfathrebu/ymgysylltu a rheoleiddio.
 - Yn rhan o'r ymgynghori wrth lunio'r ddadl o blaid corff amgylcheddol, gan hwyluso trafodaethau perthnasol gyda Fforwm y Cyfarwyddwyr Amgylcheddol Strategol.
 - Mewn cyfweiliad yn ystod proses adolygu fewnol y cymheiriaid.
 - Trwy siarad yn rheolaidd â swyddogion Llywodraeth Cymru a budd-ddalwyr eraill am faterion perthnasol, megis cyfarfod y cynghorwyr dros gynllunio â'r Gweinidog.
 - Yn olaf, trwy gymryd rhan yn ddiweddar yng nghylch cyfeirio'r fframwaith a'r corff amgylcheddol a ystyriodd y ddadl amlinellol o blaid sefydlu corff newydd yn ystod ei gyfarfod ar 23^{ain} Tachwedd.

Cyd-destun

6. Gan fod cyd-destun proses Fframwaith yr Amgylchedd Naturiol a Chymru Fyw yn datblygu'n gyflym a bu eisiau ystyried y ddadl dros sefydlu corff amgylcheddol yr un pryd, fe fu'n anodd cadw'r ddwy broses ar wahân a dod i farn bendant am y cynllun busnes sy'n dod i'r amlwg. Yn yr un modd, mae cyd-destun cyfnewidiol Adolygiad Simpson a materion rhanbarthol/gwladol ym myd llywodraeth leol wedi effeithio'n fawr ar ein syniadau o ran sut bydd y corff newydd yn ymwneud â'r awdurdodau lleol.
7. Yn ystod y broses, rydyn ni wedi canolbwyntio ar ddau gwestiwn allweddol: Ydyn ni o'r farn y bydd gwelliannau go iawn mae modd eu cyfiawnhau yn y gwasanaethau? Fydd hyder y cyhoedd a'r budd-ddalwyr ehangach yn cael ei gynnal a'i wella? Yn amlwg, bu angen sicrhad o safbwynt technegol y byddai gwahanol rolau'r sefydliadau dan sylw'n parhau i gael eu cyflawni'n briodol yn ôl y fframwaith cyfreithiol angenrheidiol, hefyd.
8. Ar hyd y broses, mae rhai wedi codi amheuon am yr amseru. Mae hynny wedi dod i'r amlwg mewn dwy ffordd. Gan fod angen ehangach i gwtogi ar wariant gwladol, bu peth anfodlonrwydd mewn rhai sectorau mai cwtogi ar wariant oedd prif sbardun y broses. Ein barn ni yw bod effeithlonrwydd yn ddeiliant perthnasol bob amser ond nid prif sbardun y broses hon mo hynny. Yr ail bryder oedd y byddai angen gorffen proses Fframwaith yr Amgylchedd Naturiol/Cymru Fyw cyn dechrau trafod sut mae eu rhoi ar waith. Er ein bod yn cydnabod hynny i ryw raddau, rydyn ni o'r farn y bydd yn bosibl cynnal y ddwy broses yr un pryd fel y gallan nhw gydblythu.

Ehangder

9. Mae'n amlwg bod y ddadl o blaid corff amgylcheddol yn un strategol ei natur ar hyn o bryd. Mae llawer o'r materion sydd o ddiddordeb i fyd llywodraeth leol yn ymwneud â rhoi'r syniad ar waith a'r modd y bydd y corff newydd yn cydweithio â'r awdurdodau lleol a budd-ddalwyr eraill. Dros y blynyddoedd, mae WLGA wedi meithrin perthynas dda â'r tri chorff i gyd ynglŷn ag amryw faterion. Yn lleol mae'r berthynas honno'n hanfodol i'r cynllunio strategol a'r gwasanaethau, fodd bynnag. Ein barn ni yw bod y berthynas wedi aeddfedu a chryfhau dros amser ac, er bod anawsterau o hyd, mae'r darlun yn un cadarnhaol ar y cyfan. Un o'n prif bryderon yw y gallai'r cynnwrf a ddaw yn sgîl y newidiadau amharu ar y berthynas leol os nad yw'n cael ei reoli'n effeithiol, yn arbennig os yw'r corff newydd yn canolbwyntio'n ormodol ar faterion mewnol yn y cyfamser. Bydd y modd mae'r corff newydd yn gweithredu'n rhanbarthol yn hanfodol i'r berthynas yn y dyfodol.

10. O ran ehangder y ddadl hefyd, mae amryw faterion wedi'u codi am y costau sydd wedi'u pennu, statws TAW, pensiynau, trefniadau pontio ac ati. Allwn ni ddim rhoi sylwadau am y materion hynny gan eu bod tu allan i'n gallu.

Tryloywder ac atebolrwydd

11. Diau y bydd corff cwbl ddatganoledig ac iddo brosesau penderfynu a llywodraethu tryloyw yn gaffaeliad, yn arbennig gan y bydd y Cynulliad yn cael dwyn y Gweinidog i gyfrif am yr hyn sydd wedi'i gyflawni yn y wlad hon. Ar y llaw arall, rhaid deall faint o arbenigedd, gallu ac adnoddau y bydd eu hangen i gyflawni swyddogaethau'r tri chorff presennol ac a fydd unrhyw ddiffygion yn sgîl colli arbenigedd y DG. Bydd rhaid rheoli hynny'n ofalus trwy gysylltiadau ledled y deyrnas ac, yn wir, gallai ddod yn eglurach o ran pa wasanaethau sy'n cael eu defnyddio a faint maen nhw'n costio. Ein barn ni yw bod modd cael gwerth ein harian trwy feithrin yng Nghymru fedrau gwerthfawr fydd o les i'r economi i gyd. Rhaid ystyried cyfleoedd i gydweithio yn y sector cyhoeddus ac edrych ar rôl cwmnïau preifat.
12. Gallai fod rôl i bwyllgorau trosolwg a chraffu'r awdurdodau lleol hefyd ynghlŷn â'r cyrff penodol mae modd gofyn iddyn nhw gyflwyno tystiolaeth i'r pwyllgorau. Mae'n eglur y byddai hynny'n cryfhau atebolrwydd lleol am benderfyniadau a gweithgareddau.

Gweithredu

13. Mae'r tri chorff cyfredol yn cynnig gwasanaethau i fyd llywodraeth leol, yn cyflawni rhai gorchwylion ar y cyd â ni ac yn rheoleiddio peth o'n gwaith. Mae'n anodd trafod holl gymhlethdod y berthynas honno a natur yr amryw rolau yn y papur hwn ond, yn gyffredinol, mae'r berthynas yn cael ei gwerthfawrogi'n wladol ac yn lleol. Yn aml, y modd mae byd llywodraeth leol yn ymwneud â chyrff eraill bob dydd sy'n dangos sut rydyn ni'n dibynnu ar ein gilydd.
14. Mae'n amlwg y byddai effaith niweidiol ar wasanaethau lleol, y sector cyhoeddus a'r cyrff rheoleiddio pe bai'r gwasanaethau amgylcheddol yn llai, yn anos eu defnyddio neu'n arafach. Er bod rhaid inni gadw golwg ar hynny, mae'r ddadl amlinellol heb roi digon o fanylion inni benderfynu a oes perygl neu beidio yn hyn o beth. Dyma fater y byddwn ni'n parhau i'w adolygu yn ystod y broses. Rydyn ni o'r farn bod dyddiad y sefydlu, 1^{af} Ebrill 2013, yn briodol yng ngoleuni'r ystyriaethau ymarferol, effeithiau niweidiol unrhyw oedi ar staff a budd-ddalwyr a'r angen i ganolbwyntio ar gynnig gwir wasanaethau.

15. Bu pryder i Adolygiad Simpson ym myd llywodraeth leol fethu â nodi'r posibiladau i gyd o ran diwygio'r sector cyhoeddus ehangach wrth ddadansoddi pa wasanaethau ddylai gael eu cynnig trwy drefniadau lleol, rhanbarthol neu wladol. Er y bu rhai trafodaethau am rolau byd llywodraeth leol a'r corff amgylcheddol newydd, ac y gallai rhai swyddogaethau symud o'r naill ochr i'r llall, rydyn ni o'r farn nad yw hynny wedi cael digon o sylw nac ystyriaeth fanwl. Yr anhawster eto yw cymhlethdod newid un rhan o'r sector cyhoeddus tra bo rhan arall yn newid. Serch hynny, dyma faes y bydd angen ei ddatblygu yn y dyfodol, yn arbennig atebolrwydd democrataidd isel rhai cyrff a'r angen i sefydliadau gyfuno arbenigedd a medrau (er gwaethaf cynnwys paragraff 2.8.2 pumed fersiwn y trosolwg strategol).
16. Mater allweddol arall yw ble bydd swyddfa'r corff newydd a beth fyddai effaith unrhyw symud ar yr economi. Ddylai unrhyw broses symleiddio asedion ddim arwain at eu canoli. Mae'r presenoldeb sylweddol yn y gogledd a'r canolbarth ar hyn o bryd yn un cadarnhaol ac effeithiol fel ei gilydd.
17. Hoffai WLGA eglurhad am gynnwys paragraff 2.5 pumed fersiwn y ddadl amlinellol (pwerau cyfreithiol), fodd bynnag, ynglŷn â gofynion Mesur 'Cyrff Cyhoeddus'. Mae'r pedwerydd pwynt bwled yn dweud fel a ganlyn:
'Trosglwyddo unrhyw swyddogaeth sydd wedi'i datganoli i Gymru ynglŷn â'r amgylchedd oddi wrth y sawl sy'n ei chyflawni i naill ai (a) corff newydd; (b) Cyngor Cefn Gwlad Cymru; (c) Asiantaeth yr Amgylchedd neu Gomisiwn y Goedwigaeth'.
Dyw'r rhesymau dros ofyn am y grym hwnnw ddim yn eglur, na modd ei ddefnyddio yn y dyfodol.
18. Mae'n debygol y bydd y Papur Gwyrdd am yr Amgylchedd yn codi materion ynglŷn â sut mae canllawiau a rheoleiddio ym meysydd cynllunio a'r amgylchedd yn ymwneud â'i gilydd. Yn wir, mae'r pwyllgor hwn wedi ystyried materion o'r fath yn rhan o'i ymchwiliad parhaus i gynllunio ac ynni. Er ein bod yn derbyn bod angen gwelliannau yn hyn o beth ac y gallai fod ffyrdd mwy effeithlon ac esmwyth o gyflawni gorchwylion cynllunio a chaniatáu, rhaid ystyried hyn yn ofalus i wneud yn siwr bod canlyniadau unrhyw newidiadau wedi'u deall yn llawn. Mae perygl y gallai newidiadau a ddaw yn sgîl Mesur 'Cynllunio', materion cydweithio, y corff amgylcheddol newydd a'r ffordd o drin a thrafod ecosustemau arwain at ganlyniadau nad oes neb wedi'u rhagweld.

Rhesymau dros newid

19. Mae'n amlwg bod rhaid i Gymru newid ei ffordd o reoli adnoddau naturiol. Methon ni â chyflawni targedau bioamrywiaeth yn 2010, a dim ond un enghraifft o ddiffygion trefn nad yw'n cydnabod ein bod yn dibynnu'n llwyr ar ecosustemau oedd hynny. Y newid hinsoddol a gorddefnyddio adnoddau yw dwy enghraifft arall. Mewn sawl ffordd, mae'r amryw ddeddfau a rheoliadau amgylcheddol yn methu â diogelu'r amgylchedd ac yn codi amheuan am weithgareddau diogelu trwy fod yn faen tramgwydd ynglŷn â'r datblygu priodol a chynladwy mae'i angen ar ein cymunedau er eu ffyniant.
20. Yn hynny o beth, mae'r ddadl o blaid sefydlu corff amgylcheddol wedi'i chysylltu'n agos â'r ffordd newydd o drin a thrafod ecosustemau ddylai fod yn fwy cymesur ac effeithiol ar gyfer penderfynu am ddatblygu cynladwy. Mae'r fframwaith newydd yn hwyluso'n rhagweithredol yn hytrach na rheoleiddio, gan ganolbwyntio ar ddatblygu amhriodol, ac mae hynny'n gam cadarnhaol ac angenrheidiol, yn arbennig o ran cynnal yr economi.
21. Mae'r meini prawf a'r lleddfu sydd ar dudalen 9 (crynodeb o'r gwaith) y cynllun busnes yn cynnig, ar bob golwg, asesiad cytbwys o'r prif faterion ynglŷn â sefydlu corff dros yr amgylchedd. Y cwestiwn pwysicaf yw a oes eisiau corff newydd i hwyluso'r buddion ychwanegol hynny?
22. Mae'r cynnig yn asesu'r ddadl yn ôl pum agwedd – strategol, economaidd, masnachol, ariannol a rheoli (rhan 2.2 yn y ddadl strategol).
23. Mae'r ddadl strategol, sy'n dweud bod fframwaith rheoleiddio tameidiog yn tanseilio ein ffordd o reoli'r amgylchedd ac yn ein rhwystro rhag ei reoli mewn modd cynladwy a chyfun yn ôl ecosustemau, wedi'i llunio'n dda. Er y gallai corff amgylcheddol newydd fod yn geinach o ran hwyluso'r cyfuno a datblygu fframwaith rheoleiddio gwell, fodd bynnag, mae'n aneglur yn y ddadl pam na ddylen ni ofalu bod y cyrff presennol yn gweithio'n fwy effeithiol yn hynny o beth.
24. Mae'r ddadl economaidd yn sôn am gwtogi ar fiwrocratiaeth, ond rhaid cofio na fydd modd newid llawer o'r prosesau cyfredol, megis cyfarwyddebau Undeb Ewrop. Bydd rolau a chyfrifoldebau eglurach yn galluogi byd busnes i gael gafael ar y cymorth mae'i eisiau arno, fodd bynnag, a bydd hynny o fantais fawr. Does gan WLGA farn bendant am dybiaethau'r ddadl ynglŷn â chostau ac arbedion.

25. Bu trafodaeth gyhoeddus briodol am weithgarwch masnachol, yn arbennig Comisiwn y Goedwigaeth, a sut gallai'r corff newydd effeithio arno. Mae'n ymddangos nad yw'r dadansoddiad sydd yn y ddadl yn mynd i'r afael â hynny am ei fod yn canolbwyntio ar faterion mewnol. Dyma gwestiwn pwysig o hyd. Sut byddai corff newydd yn gweithio ac a fyddai'n amharu ar y gweithgarwch hwnnw? Mae'n glir na ddylai hynny ddigwydd er mwyn i'r corff newydd gael ei ystyried yn llwyddiant ond, at hynny, rhaid derbyn y gallai fod angen i elfen goedwigaeth y corff newydd fynd ati i gyflawni prif amcanion Llywodraeth Cymru ar draul rhai masnachol ar adegau.
26. Eto, does gyda ni farn bendant am y ddadl ariannol er y buasai'n rhagweledol cynnwys barn am effeithiau ar y sector sy'n cael ei reoleiddio, a budd-ddalwyr eraill, a'r buddion economaidd ehangach allai ddeillio. Er bod y maes hwnnw yn un anodd gan fod angen darogan yn ddewr, mae'n amlwg y dylai fod yn un o sbardunau'r broses.
27. Pe bai budd-ddalwyr cyhoeddus a phreifat eraill yn mynd i gostau ychwanegol yn sgîl y newidiadau, gallai cyfanswm y buddion fod yn llai neu hyd yn oed yn diflannu. Does dim fframwaith ar gyfer ystyried hynny yn y ddadl.

Casgliad

28. Er bod llawer i'w drafod o hyd ynglŷn â'r corff amgylcheddol newydd, nid lleiaf yng nghyd-destun Fframwaith yr Amgylchedd Naturiol/Cymru Fyw, ein barn ni yw y dylech chi fwrw ymlaen â'r cyfuno ar yr amod bod y tybiaethau sydd yn y ddadl yn gadarn.

Mae rhagor o wybodaeth gan:

Craig Mitchell, *Swyddog Polisiâu*

Materion yr Amgylchedd, Ynni, Newid Hinsoddol, Bioamrywiaeth, Cynllunio, Dŵr a Llifogydd a'r Môr

Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru

Tŷ Llywodraeth Leol

Rhodfa Drake

Caerdydd, CF10 4LG

Ffôn: 029 2046 8625

Ffacs: 029 2046 8601

Ebost: craig.mitchell@wlga.gov.uk