

Comisiwn y Gyfraith
Papur Ymgynghori Rhif 228

CYFRAITH CYNLLUNIO YNG NGHYMRU

Papur Cwmpasu

COMISIWN Y GYFRAITH CYFRAITH CYNLLUNIO YNG NGHYMRO

Papur Cwmpasu

CYNNWYS

PENNOD 1: CYFLWYNIAD		6
Cefndir	1.1	6
Pwrpas y papur hwn	1.11	8
Strwythur y prosiect	1.15	9
Asesu effaith	1.19	9
Amlinelliad o'r papur cwmpasu	1.27	10
PENNOD 2: CYD-DESTIN EHANGACH Y PROSIECT		12
Cyflwyniad	2.1	12
Datblygian cyfraith cynllunio Cymru	2.3	12
Cyd-destun deddfwriaethol system cynllunio Cymru	2.23	16
Cyfraith a pholisi Ewropeaidd	2.27	18

PENNOD 3: YR ACHOS DROS GOD CYNLLUNIO **21**

Cyflwyniad 3.1 21

Anawsterau gyda'r fframwaith deddfwriaethol cyfredol 3.12 23

Casgliadau 3.53 32

PENNOD 4: CWMPAS Y RHAN GYNTAF O GOD CYNLLUNIO **34**

Cyflwyniad 4.1 34

Pynciau a allai gynnwys darn cychwynnol o godeiddio sy'n canolbwyntio ar gynllunio a rheoli datblygu 4.14 38

Pynciau yr ystyriwn yn amodol eu bod o fewn cwmpas y darn cyntaf o godeiddio 4.20 39

Pynciau yr ystyriwn yn amodol eu bod y tu allan i'r cwmpas 4.74 50

PENNOD 5: DIWYGIO TECHNEGOL **54**

Cyflwyniad 5.1 54

Dosbarthiad 5.9 55

Diffyg eglurder diffiniadol neu anghy sondeb mewn geiriad	5.11	55
Diwygio anghysondebau mewn proses a symleiddo gweithdrefn	5.30	59
Darpariaethau darfodedig, dyblygol a heb ddechrau	5.48	61
Darpariaethau nad ydynt yn adlewyrchu arfer sefydledig	5.84	68
Casgliadau	5.93	69
PENNOD 6: UNO CYFUNDREFNAU CANIATAD		71
Cyflwyniad	6.1	71
Y system bresennol	6.7	72
Adolygiadau blaenorol	6.10	73
Newidiadau pellach	6.25	75
Materion cwmpasu	6.31	76
Ystyriaethau ynghlch cwmpas	6.42	78
Yr achos dros uno	6.53	80

Casgliadau	6.60	81
------------	------	----

PENNOD 7: CODEIDDIO CYFRAITH ACHOSION		83
--	--	-----------

Cyflwyniad	7.1	83
------------	-----	----

Dosbarthu cyfraith achosion	7.9	84
-----------------------------	-----	----

Diffiniadau	7.11	85
-------------	------	----

Egwyddorion cyfraith cynllunio	7.38	91
--------------------------------	------	----

Llenwi bylchau lle mae cwmpas darpariaethau statudol yn aneglur	7.62	97
---	------	----

Casgliadau	7.75	99
------------	------	----

PENNOD 8: CWESTIYNAU YMGYNGHORI		100
--	--	------------

PENNOD 1

CYFLWYNIAD

CEFNDIR

- 1.1 Cytunodd Comisiwn y Gyfraith gynnal prosiect ar gyfraith cynllunio yng Nghymru fel rhan o'n 12fed Rhaglen o Ddiwygio'r Gyfraith, gyda'i gylch gorchwyl o adolygu'r gyfraith sy'n ymwneud â chynllunio gwlad a thref yng Nghymru a gwneud argymhellion i symleiddio a moderneiddio'r gyfraith.¹
- 1.2 I lywio'r prosiect, cynhaliodd Comisiwn y Gyfraith archwiliad beirniadol o'r ffordd y mae'r broses rheoli datblygu yn gweithredu yn ôl y gyfraith ac arfer. Buom yn edrych yn fanwl ar y ddeddfwriaeth sylfaenol sy'n llywodraethu'r maes hwn, a siarad ag amrywiaeth o grwpiau ac unigolion ag arbenigedd neu ddiddordebau penodol. Nid oedd hyn wedi'i fwriadu i fod yn ymarfer ymgynghori cynhwysfawr, ond yn hytrach yn ymgais i ganfod natur ac ystod pryderon am y gyfraith a'i chymhwysiad ymarferol. Roedd rhai o'r grwpiau neu unigolion wedi bod yn gysylltiedig â chynghori ar Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015 ("DCC 2015"), neu wedi cyfrannu ati, ac mae rhai yn ymwneud â materion parhaus o ddiwygio cyfraith cynllunio.
- 1.3 Er ein bod wedi ystyried y gallai fod manteision i gyflwyno amrywiaeth o newidiadau posibl i weithrediad y system, nid oeddem yn dod i'r casgliad bod angen am ddiwygio sylfaenol pellach yn y maes hwn. Yr hyn a ddaeth yn fwyfwy amlwg yn ystod cwrs ein hadolygiad oedd, fodd bynnag, yr angen i symleiddio'r gyfraith yn ehangach. Yn benodol, amlygodd ein hadolygiad ei bod yn anodd mewn manau i ganfod beth yw'r gyfraith, bod rhai meysydd yn ddianghenraid o gymhleth a bod ffurf y gyfraith yn dod yn gynyddol llai dealladwy.
- 1.4 I grynhoi, mae cyfraith gynllunio yng Nghymru yn dioddef, yn gyntaf, o'r broblem o ddarnio y mae'n ei rhannu gyda'r gyfraith yn Lloegr. Cafodd cyfraith gynllunio Cymru a Lloegr ei chydgrynhoi ddiwethaf yn 1990, yn Neddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 a dau statud arall sy'n ymwneud ag adeiladau rhestredig ac ardaloedd cadwraeth² a gyda sylweddau peryglus.³ Mae deddfwriaeth 1990 wedi cael ei disgrifio fel "gwaith nodedig",⁴ ond ni pharhaodd eglurder y cyflwyniad yn hir. Cafodd deddfwriaeth bellach a oedd yn ymwneud yn gyfan gwbl neu'n rhannol â chynllunio ei phasio bob blwyddyn o 1991 i 1995. Ers 2000 mae chwe Deddf Seneddol a phedair Deddf Cynulliad wedi bod. Mae llawer o'r ddeddfwriaeth ddilynol, gan gynnwys Deddf Cynllunio (Cymru), yn gweithredu trwy ddiwygio Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, ond mewn rhai achosion mae'n gwneud darpariaeth newydd ar wahân – yn enwedig Deddf Cynllunio 2008, a oedd yn cyflwyno cyfundrefn genedlaethol o gymeradwyo ar gyfer "prosiectau seilwaith o arwyddocâd cenedlaethol". Mae'n amhosibl llywio trwy'r gyfraith heb destun wedi'i ddiweddarau. Yn aml, ni nodir yn glir a yw darpariaethau mewn Deddfau Seneddol

¹ Deuddegfed Raglen o Ddiwygio (2014) Comisiwn y Gyfraith Rhif 354

² Deddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990

³ Deddf Cynllunio (Sylweddau Peryglus) 1990

⁴ *Hansard* (HC), 14 Mai 1990, cyf 172, col 714 (Mr John Fraser AS).

yn gymwys i Gymru.⁵

- 1.5 O ganlyniad i'n gwaith rhagarweiniol, cytunwyd gyda Llywodraeth Cymru fod y prosiect yn gyfle i fynd i'r afael â'r angen am atgyfnerthu a symleiddio'r gyfraith bresennol. Mae ymarfer o'r math hwn yn arbennig o briodol yn dilyn y diwygiadau o gyfraith cynllunio yng Nghymru a gyflwynwyd gan DCC 2015, a'r ymrannu cynyddol rhwng y deddfau yng Nghymru a Lloegr.
- 1.6 Mae hwn yn gyfle cyffrous i arloesi drwy ymgymryd â thasg sydd â'r nod craidd o gael cyfraith sy'n fwy clir, yn fwy syml ac yn fwy hygyrch. Os gellir cyflawni hyn, gallai fod yn bwysig iawn ar gyfer gweithrediad effeithiol, a chyfreithlondeb democrataidd, y system gynllunio yng Nghymru.
- 1.7 Mae'r prosiect hwn yn cyd-daro â'n prosiect ar Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru, yr ydym yn cyhoeddi adroddiad arno (yr "Adroddiad Ffurf a Hygyrchedd")⁶ yn gyfoes â'r papur presennol. Yn yr adroddiad hwnnw, rydym yn argymhell dull newydd gyda deddfwriaeth gan y Cynulliad Cenedlaethol, y mae ei nodweddion yn cynnwys:
 - (1) bod y darnau tameidiog presennol o ddeddfwriaeth sy'n gwneud cais mewn perthynas â Chymru o ran pwnc penodol yn cael eu hail-ddatgan mewn un darn o ddeddfwriaeth y Cynulliad (proses a elwir yn aml yn "gyfuno" deddfwriaeth);
 - (2) y cymerir y cyfle, ar y cyd â'r broses o gyfuno, i gyflwyno diwygiadau gyda golwg ar wella gweithrediad y ddeddfwriaeth, ond nad yw'n cynnwys newidiadau polisi mewn perthynas â phwnc sylfaenol y ddeddfwriaeth; ac
 - (3) y dylai'r testun sy'n deillio ohono sefyll fel cod, a'i gyfanrwydd wedi ei ddiogelu gan ddisgyblaeth y dylid ymgorffori deddfwriaeth bellach yn ei bwnc ynddo.
- 1.8 Yn yr Adroddiad Ffurf a Hygyrchedd defnyddiwn y termau "codeiddio" a "codau" i ddisgrifio'r broses hon a'i chanlyniad.
- 1.9 Yn wyneb graddau'r diwygiadau a yrrir gan bolisi a weithredir eisoes gan Ddeddf Cynllunio Cymru 2015, rhagwelwn y bydd diwygio wedi ei gyfyngu i'r hyn y cyfeiriwn ato fel "diwygio technegol" neu "symleiddio". Rydym yn amodol o'r farn y dylai cyfuno a symleiddio deddfwriaeth gynllunio Cymru gynnwys ystyriaeth o'r canlynol:
 - (1) ailddatgan y gyfraith bresennol fel ei bod yn cael ei chynnwys, cyn belled ag sy'n rhesymol ymarferol, o fewn darn sengl o ddeddfwriaeth mewn modd modern, cyson a threfnus er mwyn bod yn hygyrch i'w ddarllenwyr, ac yn ganfyddadwy ganddynt;

⁵ Er enghraifft, nid yw Rhan 2 o Ddeddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 yn gymwys yng Nghymru; ni nodir hyn yn amlwg, ond fe'i cyflawnir trwy adran 37 o'r Ddeddf (yr adran ddehongli sy'n gymwys i Ran 2) sy'n defnyddio diffiniad o "awdurdod cynllunio lleol" nad yw'n cynnwys unrhyw awdurdodau lleol yng Nghymru.

⁶ Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2016) Comisiwn y Gyfraith Rhif 366

- (2) addasiadau i gynhyrchu testun cyfunol boddhaol o'r mathau a wneir yn draddodiadol wrth gydgrynhoi - cywiro gwallau, cael gwared ar amwysedd a deunydd darfodedig, moderneiddio iaith a datrys amrywiaeth o fân anghysondebau;
 - (3) symleiddio'r gyfraith trwy symleiddio a rhesymoli proses a gweithdrefn ddiangen, ond heb gyflwyno unrhyw newid polisi sylweddol; ac
 - (4) ysgrifennu mewn statud o gynigion y gyfraith a ddatblygwyd mewn cyfraith achosion lle gallent gyfrannu tuag at ddeddfwriaeth sy'n fwy hygyrch a chydlynol; rydym yn disgrifio hyn fel "codeiddio cyfraith achos", i'w wahaniaethu oddi wrth godeiddio yn yr ystyr ehangach a ddisgrifir uchod.
- 1.10 Gwelwn y broses hon fel y cam cyntaf mewn cynhyrchu God Cynllunio cynhwysfawr i Gymru yn y pen draw.

PWRPAS Y PAPUR HWN

- 1.11 Ar hyn o bryd mae tua 48 o ddarnau sylweddol o ddeddfwriaeth sylfaenol sy'n rheoleiddio datblygu a defnyddio tir yng Nghymru.⁷ Wedi'u cynnwys o fewn y rhain, mae Deddfau sy'n delio'n rhannol â phynciau cynllunio, Deddfau sy'n delio â phynciau sydd â chysylltiad pell â chynllunio, a Deddfau sy'n cynnwys darpariaethau sy'n ymwneud â materion cynllunio sydd bellach, y gellid dadlau, yn ddiangen.
- 1.12 Gyda chymaint o ddeddfwriaeth i ddelio â hi, ein tasg gyntaf yw gosod paramedrau realistig ar yr ymarfer di-oed i sicrhau nad yw'r dasg yn mynd yn amhosibl ei rheoli. Mewn byd lle mae adnoddau'n gyfyngedig o reidrwydd, a lle gall diwygio cyfraith dechnegol ganfod ei hun yn cystadlu am amser deddfwriaethol ag amcanion polisi di-oed y Llywodraeth, mae'n rhaid i ni gydbwyso cost yr ymarfer yn ofalus yn erbyn y budd a gyflawnir i bobl Cymru.
- 1.13 Mae ein prosiect, yn anochel, y cam cyntaf yn unig yn y cynnydd tuag at God Cynllunio Cymru. Fel rydym yn ei drafod ymhellach ym Mhennod 4, mae swm anferthol y ddeddfwriaeth y bydd angen ei hystyried fel rhan o godeiddio cynhwysfawr cyfraith cynllunio datblygu yng Nghymru yn ei gwneud yn anochel y bydd y prosiect hwn yn ymdrin â rhan yn unig o'r corff cyfan o ddeddfwriaeth. Bydd yn hanfodol, felly, ystyried cynllun ehangach o ddiwygio deddfwriaeth fel rhan o'r broses o ddiffinio cwmpas Cod Cynllunio newydd.
- 1.14 Â'r papur hwn, felly, rydym yn ceisio:
- (1) ystyried y statudau allweddol sy'n rheoleiddio datblygiad a defnydd o dir ac archwilio sut y gellid gwella'r fframwaith hwn;
 - (2) nodi lle dylid cymhwyso'r adnoddau sydd ar gael o ran y maes ffocws ar gyfer ein gwaith;
 - (3) sefydlu cwmpas darn cychwynnol o ddeddfwriaeth (mewn geiriau eraill, i benderfynu pa bynciau y dylid eu cynnwys ac, yr un mor bwysig, eu heithrio);

⁷ Gweler para 4.3 isod.

- (4) penderfynu'r angen, a graddau'r angen, am y diwygio technegol y bydd ei angen er mwyn cynhyrchu darn gwell o ddeddfwriaeth; a
- (5) gofyn am farn rhanddeiliaid ar faterion sy'n ymwneud â chwmpas a diwygio technegol i baratoi ar gyfer rhagor o waith yn y meysydd hyn, yng nghyfnod sylweddol y prosiect.

STRWYTHUR Y PROSIECT

- 1.15 Mae'r prosiect hwn wedi ei strwythuro mewn tri cham, gyda phwynt adolygu ar ddiwedd y cam cyntaf a'r ail gam. Mae pwyntiau'r adolygiad yn caniatáu i Gomisiwn y Gyfraith a Llywodraeth Cymru i adolygu cynnydd y prosiect.
- 1.16 Mae'r cam cyntaf yn ymwneud â chwmpas y prosiect. Mae'r papur cwmpasu hwn yn nodi ein syniadau cyfredol ond mae ei gyhoeddi hefyd wedi'i gynllunio i roi cyfle i randdeiliaid wneud sylwadau ar ein barnau cychwynnol. Yn y modd hwn, byddwn yn sefydlu bod y prosiect yn hylaw o ran ei uchelgeisiau ac yn debygol o arwain at gynnyrch sydd â budd cyhoeddus sylweddol.
- 1.17 Bydd yr ail gam yn cynnwys y gwaith o lunio ein cynigion sylweddol o ran ffurf a chynnwys darn cychwynnol o ddeddfwriaeth gyfunol wedi'i symleiddio. Byddwn yn cyhoeddi papur ymgynghori, yn cynnal ymgynghoriad cyhoeddus ac yn adrodd ar ein casgliadau ynghylch y gwaith o lunio'r darn hwnnw o ddeddfwriaeth.
- 1.18 Yna bydd adolygiad arall lle rydym yn gobeithio sefydlu proses gyda Llywodraeth Cymru i gynhyrchu Mesur neu Fesurau drafft i weithredu ein casgliadau.

ASESU EFFAITH

- 1.19 Mae Comisiwn y Gyfraith yn cynhyrchu asesiadau o effaith ei brosiectau diwygio. Er nad yw'r prosiect hwn yn ymdrin â diwygio wedi'i sbarduno gan bolisi, mae'n dal i fod yn ceisio gwneud cynigion diwygio technegol sy'n rhesymoli sylwedd y gyfraith a gwella proses a gweithdrefn. Byddwn yn ymgymryd ag ystyriaeth gychwynnol o effaith diwygio technegol yn y cyfnod sylweddol o'r prosiect ac yn cyhoeddi asesiad o effaith ochr yn ochr â'n papur ymgynghori.
- 1.20 Bydd yr asesiad effaith yn nodi effeithiau ariannol ac anariannol o ddiwygio, gyda'r nod o ddeall yr effaith gyffredinol ar gymdeithas a'r amgylchedd ehangach.
- 1.21 Mae asesiadau effaith yn rhoi pwyslais cryf ar werthfawrogi costau a buddion mewn termau ariannol. Fodd bynnag, mae agweddau pwysig ar y gyfraith bresennol, a'n diwygiadau arfaethedig, na ellir eu cael ar ffurf arian yn synhwyrol. Gallai'r rhain gynnwys effeithiau cadarnhaol neu negyddol ar y system gynllunio, tegwch a chyfranogiad y cyhoedd, hyder a dealltwriaeth y cyhoedd, a dilyn buddion o ffynonellau wedi'u rhyddhau.
- 1.22 Yn y pen draw, mae'r broses asesu effaith yn mynnu ein bod yn gwneud asesiad o'r costau a'r buddion mesuradwy. Yn ein barn ni, mae buddion sylweddol posibl i God Cynllunio newydd, er enghraifft:
 - (1) gwelliannau yng ngallu defnyddwyr i gael mynediad at y gyfraith a'i dehongli;
 - (2) enillion effeithlonrwydd o ran arbed amser i awdurdodau cynllunio lleol ("ACLI"), busnesau ac unigolion;

- (3) lleihau costau proffesiynol (ffioedd cyfreithiol ac ymgynghori) gan ymgeiswyr;
 - (4) niferoedd llai o ymholiadau gan ddarpar ymgeiswyr i'r ACLI am eglurhad ar y gyfraith;
 - (5) gwelliannau o ran cyfranogiad y gymuned yn y broses gynllunio trwy gynhyrchu darn cliriach a mwy hygyrch o ddeddfwriaeth; a
 - (6) buddion ehangach i'r economi a'r gymdeithas os bydd datblygiad yn llai tebygol o fod yn destun oedi.
- 1.23 Bydd paratoi Cod Cynllunio newydd hefyd, fodd bynnag, yn anochel yn cynnwys costau, fel: amser a dreulir gan y cwnsler deddfwriaethol i ymchwilio a drafftio Mesur newydd: amser a dreulir gan gyfreithwyr a swyddogion y llywodraeth yn cefnogi cwnsleriaid deddfwriaethol, paratoi canllawiau a hysbysu LPAs, diwydiant a'r cyhoedd o'r ddeddfwriaeth newydd; amser y Cynulliad i ystyried bil newydd; a'r amser a gymerir gan ddefnyddwyr i ddeall a chymhwyso unrhyw newidiadau, gan gynnwys unrhyw hyfforddiant a allai fod ei angen.
- 1.24 Er y byddwn, yng nghyfnod sylweddol y prosiect hwn, yn ceisio asesu'n llawn y costau y gellir eu priodoli i gyflwr diffygiol y ddeddfwriaeth bresennol, ein barn ragarweiniol yw y bydd y buddion posibl sy'n debygol o godi wrth gyflawni'r ymarferiad hwn o werth sylweddol i ddefnyddwyr y system gynllunio, ac yn gwrthbwysu'r costau a amlinellir uchod.
- 1.25 Cwestiwn ymgynghori 1-1: Rydym yn gofyn i randdeiliaid roi unrhyw ffigurau, amcangyfrifon neu brofiadau sydd ar gael i ni o gostau ariannol ac anariannol a achosir gan ddeddfwriaeth gynllunio gor-gymhleth neu sy'n ddiffygiol mewn ffordd arall.**
- 1.26 Cwestiwn ymgynghori 1-2: Rydym yn gofyn i randdeiliaid roi gwybodaeth ac enghreifftiau i ni o gostau a buddion y gelid eu hennill trwy gydgyrnhoi a symleiddio deddfwriaeth gynllunio.**

AMLINELLIAD O'R PAPUR CWMPASU

- 1.27 Mae'r papur cwmpasu hwn yn cael ei strwythuro fel a ganlyn:
- (1) Mae Pennod 2 yn disgrifio cyd-destun deddfwriaethol y prosiect;
 - (2) Mae Pennod 3 yn nodi'r achos dros godeiddio cyfraith cynllunio yng Nghymru;
 - (3) Mae Pennod 4 yn diffinio cwmpas y darn cychwynnol arfaethedig o ddeddfwriaeth wedi'i chodeiddio. Rydym yn nodi maes ffocws ar gyfer y prosiect yng nghyd-destun rhaglen ehangach o gyfuno, ac wedyn ceisio adnabod y pynciau y gallai fod yn ddefnyddiol eu codeiddio yn y cyfnod cychwynnol;
 - (4) Mae Pennod 5 yn ystyried sut y gallai sylwedd y gyfraith ddiwallu anghenion modern yn well drwy resymoli neu symleiddio'r broses a'r gweithdrefnau;

- (5) Mae Pennod 6 yn edrych ar symleiddio'r gyfraith drwy ddwyn ynghyd gyfundrefnau caniatâd statudol ar wahân, sy'n cynnwys adeiladau rhestredig, caniatâd ardal gadwraeth a chaniatâd o dan y rheoliadau hysbysebu; ac
 - (6) Mae Pennod 7 yn ystyried rhinweddau codeiddio cyfraith achos er mwyn cyfrannu tuag at lunio'r gyfraith sy'n fwy hygyrch a chynhwysfawr.
- 1.28 Holir cwestiynau sy'n berthnasol i gwmpas y prosiect ar ddiwedd nifer o benodau. Er ein bod yn ceisio barn rhanddeiliaid yn benodol ar y cwestiynau arbennig hyn, rydym hefyd yn croesawu sylwadau ac awgrymiadau ynghylch cwmpas y prosiect yn gyffredinol a materion allweddol a all godi.
- 1.29 Bydd ein cyfnod ymgynghori ffurfiol yn rhedeg o 29 Mehefin 2016 i 30 Medi 2016. Yn ystod y cyfnod hwn, byddwn yn croesawu ymatebion ysgrifenedig gan bawb sydd â diddordeb ac yn ceisio cwrdd â chymaint o randdeiliaid allweddol ag y gallwn i drafod y materion a godir yn y papur. Mae manylion ynghylch sut i ymateb ar gael tu mewn i dudalen flaen y papur hwn.

PENNOD 2

CYD-DESTUN EHANGACH Y PROSIECT

CYFLWYNIAD

- 2.1 Mae'r bennod hon yn nodi datblygiad hanesyddol cyfraith cynllunio Cymru o safbwynt y cymhwysedd datganoledig i ddeddfu ar gynllunio gwlad a thref. Bydd wedyn yn ystyried esblygiad y prif ddarnau o ddeddfwriaeth gynllunio ar gyfer Cymru.
- 2.2 Bydd y rhan olaf yn yn disgrifio'r fframwaith cyfreithiol y byddai Cod Cynllunio newydd yn rhan ohono. Bydd yn amlinellu'r berthynas rhwng cyfraith cynllunio yng Nghymru, cyfraith yr Undeb Ewropeaidd a'r gyfres o Ddeddfau rhyng-gysylltiedig a basiwyd yn ddiweddar gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru.

DATBLYGIAD CYFRAITH CYNLLUNIO CYMRU

Datganoli materion cynllunio a materion yn ymwneud â chymhwysedd deddfwriaethol

- 2.3 Dechreuodd ymdriniaeth neilltuol o gyfraith cynllunio Cymru yn y 1990au, sawl blwyddyn ar ôl y datganoli gweinyddol o swyddogaethau cynllunio i'r Swyddfa Gymreig.¹ Gwelwyd y gwahaniaethau cyntaf gyda newidiadau i'r system cynlluniau datblygu. Yng Nghymru, roedd y system cynlluniau datblygu wedi adlewyrchu Lloegr yn hanesyddol, fodd bynnag, yn 1996, creodd ad-drefnu llywodraeth leol gynghorau unedol. O ganlyniad, cafodd system cynlluniau datblygu yng Nghymru ei had-drefnu i'w gwneud yn ofynnol i awdurdodau baratoi cynlluniau datblygu unedol.
- 2.4 Ym mis Mai 1996, fe wnaeth Swyddfa Cymru gydgrynhoi polisi cynllunio trwy gyhoeddi Polisi Cynllunio Cymru. Yn ogystal, lluniodd y Swyddfa Gymreig ddauddatganiad polisi cynllunio unigryw, a elwir yn Gyfarwyddyd Polisi Cynllunio, ar "Gynlluniau Datblygu Unedol yng Nghymru" a "Chanllawiau Cynllunio Cymru". Felly, erbyn y noson cyn datganoli, roedd gan Gymru system gynllunio a oedd yn edrych yn nodedig yn genedlaethol ac yn darparu llwyfan i Gymru ddatblygu ei pholisïau cynllunio ei hun.
- 2.5 Sefydlodd Deddf Llywodraeth Cymru 1998 ("DLIC 1998") Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Cafodd pwerau deddfu Cynulliad Cymru eu cyfyngu i wneud is-ddeddfwriaeth yn y meysydd datganoledig o gymhwysedd, gyda chynllunio gwlad a thref yn un.
- 2.6 Gwahanodd Deddf Llywodraeth Cymru 2006 ("DLIC 2006") swyddogaethau gweithredol a deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol, gan greu Llywodraeth Cynulliad Cymru (fel y'i gelwid bryd hynny). Rhoddodd Rhan 4 o Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006, a ddaeth i rym yn dilyn refferendwm cenedlaethol yn 2011, bwerau deddfu sylfaenol i'r Cynulliad basio Deddfau Cynulliad Cenedlaethol Cymru mewn 20 o feysydd pwnc, gan gynnwys:

2 Henebion ac adeiladau hanesyddol

¹ H Williams a M Jarman, "Planning policies and development plans in Wales – change and coexistence" [2007] *Journal of Planning Law* 985.

... Adeiladau a mannau o ddiddordeb hanesyddol

6 Yr Amgylchedd

... Diogelu'r amgylchedd, yn cynnwys llygredd, niwsans a sylweddau peryglus ... Cadwraeth natur.

18 Cynllunio gwlad a thref

Cynllunio gwlad a thref, gan gynnwys adeiladau rhestredig ac ardaloedd cadwraeth. Safleoedd carafannau. Cynllunio gofodol. Gweithfeydd mwynau. Datblygiad trefol. Trefi newydd. Diogelu amwynderau gweledol.

- 2.7 Ychwanegwyd eithriad i gymhwysedd cynllunio gwlad a thref ym mhwnc 18 ar gyfer caniatâd datblygu o dan Ddeddf Cynllunio 2008 ("DC 2008").²
- 2.8 Er yr ymddengys fod pwerau eang datganoledig o ran cynllunio gwlad a thref, mae cwestiynau o gymhwysedd deddfwriaethol mewn perthynas â materion cynllunio yng Nghymru o hyd. Yn benodol, mae eithriad ar gyfer "caniatâd datblygu" o dan DC 2008.³ Mae Bil Cymru a gyflwynwyd i Dŷ'r Cyffredin ar 6 Mehefin 2016 yn cynnwys cadw cynllunio, gan gynnwys pwnc Rhannau 2 a 8 o Deddf Cynllunio 2008, ond dim ond o safbwynt prosiectau seilwaith o arwyddocâd cenedlaethol, rhai llinellau trydan uwchben a rheilffyrdd.⁴
- 2.9 Mae darpariaethau DC 2008, fodd bynnag, yn gymharol hawdd i'w hynysu gan eu bod yn sefyll yn unigol fel darn o deddfwriaeth ar wahân. Fodd bynnag, gall cymhlethdodau ynglŷn â'r prosiect hwn godi gyda darpariaethau yn Neddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 ("DCGTh 1990"). Yn benodol, rydym yn ymwybodol o faterion cymhwysedd deddfwriaethol mewn perthynas â'r darpariaethau malltod. Mae Pennod 2 o DCGTh 1990 yn ymwneud â thir wedi'i ddifetha gan gynigion datblygu o dan amrywiaeth o Ddeddfau.⁵ Mae'n berthnasol lle mae tir yn cael ei effeithio gan Ddatganiadau Polisi Cenedlaethol a Gorchymynion Caniatâd Datblygu o dan y DC 2008. Efallai y bydd rhaid i'r gyfraith ar dir yng Nghymru wedi'i ddifetha gan Orchymynion Caniatâd Datblygu gael ei gadael yn DCGTh 1990.
- 2.10 Mae Bil Cymru hefyd yn cynnwys cadw prynu gorfodol tir.⁶ Wrth symud ymlaen â'r prosiect hwn byddwn yn adolygu cynnydd y Bil.

² Deddf Lleoliaeth 2011, a 131.

³ DLIC 2006, atod 7, rhan 1. Am esboniad o'r broses Gorchymyn Caniatâd Datblygu, gweler paragraffau 2.16 a 2.17 isod.

⁴ Atodlen 1 para 183.

⁵ Mae malltod cynllunio yn digwydd lle bo cynigion a gynhwysir mewn cynllun datblygu yn rhwystro perchennog tir neu eiddo rhag gwerthu ei fuddiant yn y farchnad agored oherwydd bygythiad rhybudd prynu cyhoeddus gan awdurdod cynllunio lleol neu asiantaeth statudol arall. Gweler J C Blackhall, *Planning Law and Practice* (3ydd argraffiad 2005), t 371; Deddf Cynllunio Gwlad a Thref, atodlen 13.

⁶ Bil Cymru, atodlen 1, para 185.

Deddf Cynllunio Gwlad a Thref a deddfwriaeth ddiwygiedig ddilynol

- 2.11 Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 yw'r brif Ddeddf gynllunio yng Nghymru a Lloegr ar hyn o bryd, sy'n cynnwys y darpariaethau craidd ar reolaeth dros ddatblygu a gorfodi mewn perthynas â thor-rheolaeth cynllunio.
- 2.12 Mae DCGTh 1990, ochr yn ochr â'r Ddeddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990 a Deddf Cynllunio (Sylweddau Peryglus) 1990, yn cynnwys y trydydd cyfuniad o ddeddfwriaeth gynllunio ers cyflwyno'r system bresennol o reolaeth gynllunio gan Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1947.⁷
- 2.13 Mae'r newidiadau a gyflwynwyd gan Ddeddfau dilynol wedi cael eu gwneud yn bennaf drwy fewnosod darpariaethau yn DCGTh 1990, a gwneud diwygiadau i ddarpariaethau ynddi. Cyflwynodd Rhan 6 o Ddeddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 system newydd, annibynnol o gynlluniau datblygu ar gyfer Cymru, gan ddarparu sylfaen statudol ar gyfer Cynllun Gofodol Cymru a Chynlluniau Datblygu Lleol ("CDLI").
- 2.14 Cyflwynodd DC 2008 - sy'n gymwys i Gymru a Lloegr – weithdrefn ganiatáu datblygu unedol ar gyfer prosiectau seilwaith o arwyddocâd cenedlaethol. Nod y newidiadau hyn oedd cyflymu'r broses ganiatáu ar gyfer cynlluniau seilwaith mawr fel meysydd awyr, gorsafoedd pŵer a systemau cludiant. Mae'r weithdrefn Gorchymyn Caniatâd Datblygu a gyflwynwyd gan y Ddeddf yn darparu elfen o symleiddio; fodd bynnag, mae hyn yn fwy trwy osgoi'r elfennau o'r system bresennol yn hytrach na'i symleiddio.
- 2.15 Mae cymhwysedd Deddf Cynllunio 2008 yn wahanol yng Nghymru a Lloegr, gyda chwestiynau penodol yn codi wrth benderfynu caniatâd sy'n gysylltiedig â phrosiectau seilwaith o arwyddocâd cenedlaethol. Mae "datblygiad cysylltiedig" fel arfer yn ofynnol ar gyfer y rhain – datblygiad sydd, er nad yw'n rhan gwbl annatod o'r prosiect, yn angenrheidiol er mwyn iddo allu gweithredu ee seilwaith cymorth. Yng Nghymru (yn wahanol i Loegr) caiff caniatâd ar gyfer datblygiad cysylltiedig ei benderfynu gan yr awdurdod cynllunio lleol, yn hytrach na thrwy' proses genedlaethol Gorchymynion Caniatâd Datblygu.⁸
- 2.16 Caiff materion sy'n atodol i'r prosiect seilwaith o arwyddocâd cenedlaethol (ee caffael gorfodol neu gau neu ddargyfeirio priffyrdd) eu penderfynu gan yr awdurdod caniatáu arferol – a allai fod yr awdurdod cynllunio lleol, Gweinidogion Cymru, Cyfoeth Naturiol Cymru neu gorff arall.⁹ Fodd bynnag, roedd Deddf Cynllunio 2008 yn caniatáu ar gyfer i rai mathau o ganiatâd atodol gael eu penderfynu gan Lywodraeth y Deyrnas Unedig os yw'r corff caniatáu arferol yn cytuno i'w gynnwys yn y Gorchymynion Caniatâd Datblygu.¹⁰
- 2.17 Golyga hyn fod "datblygiad cysylltiedig" a "chaniatâd atodol" sy'n ymwneud â phrosiectau seilwaith o arwyddocâd cenedlaethol yng Nghymru yn cael eu gwneud yn gyffredinol ar adegau gwahanol a'u penderfynu gan gyrrff gwahanol i'r un sy'n gyfrifol am y prif brosiect, gan greu oedi ac ansicrwydd. Caiff yr effeithiau hyn, i ryw

⁷ Roedd Deddf Cynllunio (Darpariaethau Canlyniadol) 1990 yn rhan o'r ymarfer cyfuno hwn, ond nid oes gan y Ddeddf hon unrhyw gynnwys sylweddol annibynnol.

⁸ Deddf Cynllunio 2008, adran 115.

⁹ Deddf Cynllunio 2008, atodlen 5, rhan 1.

¹⁰ Deddf Cynllunio 2008, adrannau 120(2) a (3).

raddau, eu lliniaru gan Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015¹¹ a'r cynigion ym Mil Cymru.¹²

- 2.18 Roedd Deddf Cynllunio 2008 yn cynnwys nifer o ddarpariaethau, cymwys i Gymru a Lloegr, yn cyflwyno newidiadau i'r system reoli datblygu – rhai ohonynt wedi cychwyn yng Nghymru,¹³ ac eraill nad ydynt.¹⁴ Yng nghyfnod sylweddol y prosiect byddwn yn ystyried a ddylid cyflwyno'r darpariaeth nad ydynt wedi cychwyn fel rhan o'r Cod Cynllunio arfaethedig. Mae newidiadau pellach wedi cael eu gwneud i Ddeddf Democratiaeth Leol, Datblygu Economaidd ac Adeiladu 2009, Deddf Lleoliaeth 2011, Deddf Twf a Seilwaith 2013, Deddf Menter a Diwygio Rheoleiddiol 2013 a Deddf Seilwaith 2015; fodd bynnag, nid yw mwyafrif y darpariaethau hyn yn gymwys yng Nghymru.
- 2.19 Yn ddiweddar, gwnaeth Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 ("DCC 2015") ddiwygiadau i DCGTh 1990 a DCPHG 2004. Mae Rhan 2 o Ddeddf Cynllunio Cymru 2015 yn ei gwneud yn ofynnol i gyrrff cyhoeddus gyflawni eu swyddogaethau sy'n ymwneud â chynlluniau datblygu a cheisiadau am ganiatâd cynllunio yn y fath fodd i hyrwyddo datblygu cynaliadwy. Mae Rhan 3 yn darparu sylfaen ddeddfwriaethol ar gyfer cyflwyno Fframwaith Datblygu Cenedlaethol, gan ddisodli Cynllun Gofodol Cymru. Mae hefyd yn gwneud darpariaeth ar gyfer dynodi ardaloedd cynllunio strategol, sefydlu paneli cynllunio strategol a pharatoi cynlluniau datblygu strategol. Gan ddiwygio Rhan 6 o DCPHG 2004, mae DCC 2015 yn cyflwyno hierarchaeth newydd o gynlluniau: Fframwaith Datblygu Cenedlaethol; cynlluniau datblygu strategol ("CDS"); a chynlluniau datblygu lleol ("CDLI"). Mae'n rhaid i CDLI a CDS "gydymffurfio'n gyffredinol" â'r Fframwaith.
- 2.20 Mae Rhan 5 o DCC 2015 yn diwygio'r weithdrefn ymgeisio ar gyfer "datblygiad o arwyddocâd cenedlaethol", gan fynnu bod ceisiadau'n cael eu gwneud yn uniongyrchol i Weinidogion Cymru yn hytrach nag awdurdodau cynllunio lleol ("ACLI"). Mae Rhan 6 yn gwneud mân ddiwygiadau a diwygiadau technegol i amrywiol feysydd rheoli datblygu; er enghraifft, gwneud darpariaeth ar gyfer apeliadau lle mae ACLI yn rhoi hysbysiad bod cais yn annilys, a chyflwyno gofyniad i ACLI ystyried yr iaith Gymraeg wrth benderfynu ar geisiadau. Mae Rhan 7 yn sefydlu proses apelio newydd ac yn cyflwyno pwerau gorfodi ychwanegol, gan alluogi ACLI roi hysbysiadau rhybuddio camau gorfodi a gwrthod ceisiadau ôl-weithredol ar gyfer datblygu yn amodol ar gamau gorfodi.
- 2.21 Mae Deddf Hanesyddol Amgylchedd (Cymru) 2016 yn mewnosod darpariaethau Cymru'n unig ymhellach i Ddeddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990, i ddiogelu adeiladau rhestredig a henebion cofrestredig yn fwy effeithiol. Mae'r Ddeddf yn diwygio'r weithdrefn caniatâd ar gyfer gwaith a ganiateir i adeiladau rhestredig ac yn creu mesurau newydd sydd, ymhlith pethau eraill:

¹¹ Mae Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 yn caniatáu i Weinidogion Cymru benderfynu datblygiadau o arwyddocâd cenedlaethol islaw trothwyau presennol prosiectau o'r fath. Gweler Deddf Cynllunio (Cymru) 2015, rhan 5.

¹² Mae Bil Cymru yn cynnwys darpariaethau a fyddai'n galluogi i ganiatâd cysylltiedig am rhai cynlluniau seilwaith sy'n ymwneud ag ynni gael eu hystyried ochr yn ochr â'r prif brosiect. Gweler Bil Cymru, cymal 39.

¹³ Er enghraifft, iawndal lle caiff caniatâd cynllunio a roddwyd gan orchymyn datblygu neu orchymyn datblygu lleol ei dynnu'n ôl (Deddf Cynllunio 2008, adran 189).

¹⁴ Er enghraifft, fffioedd ar gyfer apeliadau (Deddf Cynllunio 2008, adran 200).

(1) yn caniatáu Gweinidogion Cymru i roi stop ar unwaith i waith anawdurdodedig i henebion cofrestredig a'i gwneud yn haws i gymryd camau yn erbyn y rhai sydd wedi difrodi neu ddinistrio henebion;

(2) yn galluogi awdurdodau i weithredu'n gyflym os yw adeilad rhestredig dan fygythiad o waith anawdurdodedig a rhoi mwy o hyblygrwydd iddynt wrth ddelio ag adeiladau hanesyddol sydd angen gwaith brys, i'w diogelu rhag dadfeiliad pellach;

(3) yn ei gwneud yn haws i berchnogion neu ddatblygwyr greu defnyddiau newydd cynaliadwy ar gyfer adeiladau hanesyddol anrhestredig drwy lacio'r amodau ar gyfer ceisiadau am dystysgrifau o imiwnedd rhag cael eu rhestru; ac

(4) yn caniatáu perchnogion asedau hanesyddol i drafod cytundebau partneriaeth ag awdurdodau sy'n cydsynio am gyfnod o flynyddoedd, gan ddileu'r angen am geisiadau caniatâd wedi'u hailadrodd ar gyfer gwaith tebyg, ac annog rheolaeth fwy cyson a chydlynol o adeiladau neu henebion.

2.22 Mae'r gwelliannau i Ddeddf Adeiladau Rhestredig 1990 a gyflwynwyd gan Ddeddf Hanesyddol Amgylchedd (Cymru) 2016 yn debyg mewn rhai ffyrdd i'r rheini a gyflwynwyd yn Lloegr gan Ddeddf Menter a Diwygio Rheoleiddiol 2013, ond nid ydynt yr un peth mewn unrhyw ystyr.

CYD-DESTUN DEDDFWRIAETHOL SYSTEM CYNLLUNIO CYMRU

Deddfwriaeth rhyng-gysylltiedig a gyflwynwyd gan Gynulliad Cymru

2.23 Yn gysylltiedig â'r nod o sicrhau datblygu cynaliadwy yng Nghymru, cyflwynodd Llywodraeth Cymru ddau ddarn o ddeddfwriaeth ochr yn ochr â DCC 2015: Deddf Lles Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015¹⁵ a Deddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016.¹⁶ Yr egwyddor sy'n cysylltu'r tri darn o ddeddfwriaeth sy'n gysylltiedig â'i gilydd yw'r ymrwymiad i ddatblygu cynaliadwy er mwyn gwella lles Cymru nawr ac ar gyfer cenedlaethau'r dyfodol.

2.24 Mae gan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 dri diben allweddol:¹⁷

(1) gosod fframwaith i awdurdodau cyhoeddus penodedig Cymru geisio sicrhau y caiff anghenion y presennol eu bodloni ynddo, heb amharu ar allu cenedlaethau'r dyfodol i ddiwallu eu hanghenion eu hunain (yr "egwyddor datblygu cynaliadwy");

(2) gweithredu nodau lles y bydd yr awdurdodau hynny yn ceisio eu cyflawni er mwyn gwella lles nawr a'r dyfodol; a

¹⁵ Cafwyd cydsyniad brenhinol 29 Ebrill 2015.

¹⁶ Cafwyd cydsyniad brenhinol 24 Mawrth 2016

¹⁷ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, "Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015" <http://www.senedd.assembly.wales/mglIssueHistoryHome.aspx?Ild=10103> (ymweliad diwethaf 24 Mehefin 2016).

(3) nodi sut y bydd yr awdurdodau hynny'n dangos eu bod yn gweithio tuag at y nodau lles.

- 2.25 Mae'r Ddeddf yn darparu ar gyfer "dyletswydd llesiant" sy'n ei gwneud yn ofynnol i gyrrff cyhoeddus gyflawni datblygu cynaliadwy drwy gyhoeddi amcanion a chymryd pob cam rhesymol i fodloni'r amcanion hynny.¹⁸ Er mwyn cyflawni'r dibenion hyn, mae'r Ddeddf yn sefydlu Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol Cymru i gynorthwyo gyrrff cyhoeddus i wneud dewisiadau mwy cynaliadwy a diogelu buddiannau cenedlaethau'r dyfodol. Yng nghyd-destun cynllunio, mae'n ofynnol i ACLI gymryd y ddyletswydd lles i ystyriaeth wrth baratoi cynlluniau a phenderfynu ar geisiadau. Yn unol â hynny, mae DCC 2015 yn cynnwys pwrpas statudol ar gyfer swyddogaethau cynllunio sy'n cadarnhau ac yn egluro'r gofyniad i gynnal datblygu cynaliadwy o dan Ddeddf Lles Cenedlaethau'r Dyfodol 2015, ac yn ategu at nodau ac amcanion y Ddeddf honno.
- 2.26 Mae Deddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016 wedi'i chynllunio i reoli adnoddau naturiol Cymru mewn ffordd sy'n fwy rhagweithiol a chynaliadwy. Mae'r Ddeddf yn cyflwyno dyletswydd i'w gwneud yn ofynnol i bob awdurdod cyhoeddus geisio "cynnal a gwella bioamrywiaeth" os ydyw o fewn ymarfer priodol o'u swyddogaethau ac wrth wneud hynny, i "hyrwyddo cydnerthed ecosystemau". Mae'r Ddeddf yn cydnabod bod gwytnwch ecosystemau yn hanfodol i les Cymru, gan ategu at fframwaith deddfwriaethol yn Neddf Lles Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015. Mae'r Ddeddf yn yr un modd yn cyd-fynd ag amcanion DCC 2015 wrth gefnogi datblygu cynaliadwy, drwy sicrhau bod tystiolaeth mewn perthynas â risgiau a chyfleoedd allweddol sy'n gysylltiedig â rheoli adnoddau naturiol Cymru yn llywio'r broses gynllunio drwy asesiadau lles lleol.

¹⁸ Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, a 3.

CYFRAITH A PHOLISI EWROPEAIDD

- 2.27 Er nad yw cynllunio yn un o gymwyseddau'r UE, mae deddfwriaeth yr UE a chyfraith achos yn cael effaith uniongyrchol ar gyfraith cynllunio Cymru ar hyn o bryd. Yn benodol, Cyfarwyddeb Asesu Effaith Amgylcheddol,¹⁹ y Gyfarwyddeb Asesiad Amgylcheddol Strategol,²⁰ y Gyfarwyddeb Cynefinoedd,²¹ a'r Gyfarwyddeb Adar,²² i sicrhau bod y system gynllunio yn cynnal lefel briodol o ddiogelwch amgylcheddol. Mae'r cyfarwyddebau yn cael eu hymgorffori mewn rheoliadau annibynnol sy'n nodi dyletswyddau gweithdrefnol ACLI, Gweinidogion Cymru a datblygwyr ac i'w darllen ar y cyd â deddfwriaeth cynllunio, neu i'w diwygio yn benodol. Gall cynllun datblygu neu benderfyniad ar gais am ganiatâd cynllunio fod yn annilys os nad yw'r prosesau a gynhwysir yn y cyfarwyddebau UE yn cael eu bodloni.²³
- 2.28 Rydym yn nodi canlyniad y refferendwm ar aelodaeth y DU o'r UE ar 23 Mehefin 2016. Bydd effaith deddfwriaeth a polisi UE ar gyfraith cynllunio yn cael ei effeithio dros cwrs y prosiect, ac byddwn yn cymryd sylw o'r newidiadau fel bod angen. Fodd bynnag, ar gyfer dibenion presennol, rydym yn disgrifio cynnwys ac effaith o deddfwriaeth Ewropeaidd mewn lle ar hyn o bryd.

Asesiad o effaith amgylcheddol

- 2.29 Bwriad asesiad o effaith amgylcheddol ("AEA") yw atal, lleihau neu wrthbwyso effeithiau amgylcheddol andwyol sylweddol o ddatblygiad arfaethedig. Mae'r broses hon yn sicrhau bod penderfyniadau cynllunio yn cael eu cymryd drwy ystyried effeithiau amgylcheddol y prosiect ac ymgysylltiad gan gyrrff statudol, grwpiau lleol a chenedlaethol a'r cyhoedd.
- 2.30 Mae Cyfarwyddeb 85/337/EC ar asesu effaith prosiectau cyhoeddus a phreifat penodol ar yr amgylchedd (Cyfarwyddeb "Asesiad o Effaith Amgylcheddol" neu "AEA") yn mynnu AEA ar gyfer datblygiadau mawr penodol. Mae'r Gyfarwyddeb bellach wedi'i diwygio tair gwaith: Fe wnaeth Cyfarwyddeb 97/11/EC ymestyn yr ystod o ddatblygiadau a oedd yn destun AEA a newid agweddau ar y weithdrefn AEA; fe wnaeth Cyfarwyddeb 2003/35/EC gysoni'r darpariaethau ar gyfranogiad y cyhoedd gydag ail golofn Confensiwn Aarhus; ac ychwanegodd Cyfarwyddeb 2009/31 brosiectau sy'n ymwneud â chcludiant, storio a dal carbon deuocsid i'r dosbarthiadau o brosiect a oedd yn destun asesiad o dan atodiad I a II. Mae Cyfarwyddeb AEA a'i diwygiadau dilynol wedi cael eu codeiddio gan Gyfarwyddeb 2011/92/EC, a gafodd ei diwygio wedyn yn 2014.

¹⁹ Cyfarwyddeb Asesu Effaith Amgylcheddol 85/337/EEC, Cylchgrawn Swyddogol L 175 o 5.7.1985 t 40.

²⁰ Cyfarwyddeb Asesiad Amgylcheddol Strategol 2001/42/EC, Cylchgrawn Swyddogol L 197 o 21.7.2001 t 30.

²¹ Cyfarwyddeb Cynefinoedd 92/43/EC, Cylchgrawn Swyddogol L 206 o 22.7.1992 t 7.

²² Cyfarwyddeb Adar 2009/147/EC, Cylchgrawn Swyddogol L 20 o 26.1.2010 t 7 (y fersiwn wedi'i godeiddio o Gyfarwyddeb Adar 79/209/EC, Cylchgrawn Swyddogol L 10/3 o 25.4.1979 t 1 fel y'i diwygiwyd).

²³ Gweler R (*Champion*) v North Norfolk District Council [2015] UKSC 52, [2015] 1 WLR 3710. Dyfarnodd y Goruchaf Lys nad oes angen i lys ddileu penderfyniad yn rhoi caniatâd cynllunio lle nad yw gofynion yr AEA neu'r Gyfarwyddeb Cynefinoedd yn cael eu bodloni. Gall llys fod o'r farn na fyddai'r penderfyniad wedi bod yn wahanol heb y diffyg gweithdrefnol a weithredwyd gan yr ymgeisydd.

- 2.31 Cafodd y Gyfarwyddeb AEA ei gweithredu gan Reoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Asesiad o Effaith Amgylcheddol) (Cymru a Lloegr) 1999 ("Rheoliadau 1999").²⁴ Mae'r rhain wedi cael eu disodli yn Lloegr gan Reoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Asesu Effaith Amgylcheddol) 2011,²⁵ ac yng Nghymru trwy Reoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Asesiad o Effaith Amgylcheddol) (Cymru) 2016 ("Rheoliadau 2016").²⁶ Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru Gylchlythyr 11/99 yn rhoi canllawiau ar weithdrefn AEA.
- 2.32 Mae Rheoliadau 2016 yn integreiddio gweithdrefnau AEA i'r fframwaith presennol o reoli datblygiad awdurdod cynllunio lleol, gan ddarparu dull systematig o asesu goblygiadau amgylcheddol, ac ymgynghori ar, ddatblygiadau sy'n debygol o gael effeithiau sylweddol. Rhaid i ddatblygwyr sy'n gwneud cais am ganiatâd cynllunio ar gyfer datblygiad atodlen 1 neu 2 gyflwyno datganiad amgylcheddol sy'n cynnwys y wybodaeth sydd ei hangen i asesu effeithiau amgylcheddol y datblygiad. Mae'n rhaid i'r ymgeisydd gyflwyno copïau ychwanegol o'r cais ynghyd â datganiad amgylcheddol i Weinidogion Cymru a chyrrff ymgynghori ac ar ôl eu derbyn, rhaid i'r ACLI gymryd camau i gyhoeddi'r cais. Yna mae gan yr ACLI 16 wythnos o dderbyn y datganiad amgylcheddol, yn hytrach na'r 8 wythnos arferol, i benderfynu ar y cais. Mae Rheoliad 3 yn gwahardd ACLI neu Weinidogion Cymru rhag rhoi caniatâd cynllunio i ddatblygiad AEA oni bai eu bod wedi cymryd y wybodaeth amgylcheddol i ystyriaeth ac wedi nodi yn eu penderfyniad eu bod wedi gwneud hynny.

Asesiad amgylcheddol strategol

- 2.33 Yn ychwanegol at y Gyfarwyddeb AEA, bwriad Cyfarwyddeb 2001/42/EC ar yr asesiad amgylcheddol o gynlluniau a rhaglenni (y "Gyfarwyddeb Asesiad Amgylcheddol Strategol" neu "Gyfarwyddeb AAS") yw integreiddio ystyriaethau amgylcheddol wrth baratoi a mabwysiadu cynlluniau a rhaglenni gyda golwg ar hyrwyddo datblygu cynaliadwy. Y rhesymeg y tu ôl i'r Gyfarwyddeb AAS yw, er bod prosiectau mawr sy'n debygol o gael effaith ar yr amgylchedd yn cael eu hasesu o dan y Gyfarwyddeb AEA, mae'r asesiad yn digwydd pan fydd y dewisiadau ar gyfer newid sylweddol yn gyfyngedig. Mae Asesiad Amgylcheddol Strategol ("AAS") yn "llenwi'r bwlch" trwy fynnu bod amrywiaeth eang o gynlluniau a rhaglenni yn cael eu hasesu, fel y gellir eu hystyried wrth i gynlluniau gael eu paratoi a'u derbyn.
- 2.34 Mae'r Gyfarwyddeb wedi cael ei gweithredu gan Reoliadau Asesiad Amgylcheddol o Gynlluniau a Rhaglenni (Cymru) 2004 ("Rheoliadau 2004"), fel y'u hymgorfforir yn adrannau 19 a 38 o Ddeddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004. Mae'n rhaid i'r ACLI, wrth baratoi cynllun datblygu lleol, hefyd baratoi arfarniad cynaliadwyedd ("AC"). Mae'n ofynnol i'r AC nodi, disgrifio a gwerthuso'r effeithiau sylweddol tebygol ar yr amgylchedd o weithredu'r CDLI, a'r dewisiadau amgen rhesymol, gan ystyried amcanion a chwmpas daearyddol y CDLI. Rhaid i'r CDLI drafft a'r adroddiad amgylcheddol sy'n dod gydag ef gael cyhoeddusrwydd priodol a bod ar gael at ddibenion ymgynghori. Rhaid i'r awdurdod cyfrifol, ar ôl ei fabwysiadu, hysbysu'r cyrrff ymgynghori a'r ymgynghoreion cyhoeddus bod y CDLI wedi'i fabwysiadu a nodi sut y bydd ystyriaethau ac ymatebion ymgynghoriad amgylcheddol wedi cael eu cymryd i ystyriaeth.

²⁴ SI 1999 Rhif 293.

²⁵ SI 2011 Rhif 1824.

²⁶ SI 2016 Rhif 58.

Cadwraeth cynefinoedd naturiol a rhywogaethau a warchodir

- 2.35 Cafodd Cyfarwyddeb 79/209/EC ar gadwraeth adar gwyllt (y "Gyfarwyddeb Adar") a Chyfarwyddeb 92/43/EC ar gadwraeth cynefinoedd naturiol a ffawna a fflora gwyllt (y "Gyfarwyddeb Cynefinoedd") eu rhoi ar waith yn y drefn honno gan Ddeddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad 1981 a Rheoliadau Gwarchod Cynefinoedd a Rhywogaethau 2010 ("Rheoliadau 2010").²⁷ Mae Rhan 6 o Reoliadau 2010 yn diwygio DCGTh 1990 yn benodol i'r graddau y mae'n effeithio ar geisiadau am ganiatâd cynllunio, gorchmynion datblygu, rhoi caniatâd cynllunio tybiedig, cymeradwyaeth datblygu a chaniatâd arall ac er mwyn sicrhau bod unrhyw ganiatâd, cymeradwyo, gorchmyn neu ganiatâd a roddwyd o dan DCGTh 1990 yn ddarostyngedig i ddarpariaethau'r Cyfarwyddebau.
- 2.36 Mae'r Rheoliadau hyn yn gymwys i safleoedd a ddynodwyd fel Ardaloedd Cadwraeth Arbennig ("ACA") o dan y Gyfarwyddeb Cynefinoedd ac Ardaloedd Gwarchodaeth Arbennig ("AGA") o dan y Gyfarwyddeb Adar. Cyfeirir at AGA ac ACA gyda'i gilydd yn Rheoliadau 2010 fel "safleoedd Ewropeidd".²⁸ Mae'r Rheoliadau'n gwneud pedwar prif ddiwygiad i ddeddfwriaeth gynllunio:²⁹
- (1) maent yn mynnu bod ACLI, cyn rhoi caniatâd cynllunio, yn asesu goblygiadau'r datblygiad arfaethedig sy'n effeithio ar safle Ewropeidd ac ymgynghori â'r corff cadwraeth natur perthnasol;³⁰
 - (2) maent yn mynnu bod ACLI yn adolygu caniatâd cynllunio presennol sydd heb eu gweithredu'n llawn sy'n debygol o effeithio'n sylweddol ar AGA ddynodedig neu ACA wedi'i dosbarthu; ac os oes angen, cymryd camau priodol;³¹
 - (3) maent yn atal Gorchymyn Datblygu Cyffredinol a Ganiateir sy'n rhoi hawliau datblygu a ganiateir, sy'n cael effaith andwyol ar gyfanrwydd AGA neu ACA;³² ac
 - (4) maent yn atal cynlluniau parthau cynllunio symlach presennol a rhai yn y dyfodol, a chynlluniau parthau menter, rhag rhoi caniatâd cynllunio ar gyfer datblygiad sy'n debygol o effeithio'n sylweddol ar safle Ewropeidd ac nad yw'n uniongyrchol gysylltiedig â rheoli'r safle, nac yn hanfodol i hyn.³³

²⁷ SI 2010 Rhif 490.

²⁸ SI 2010 Rhif 490, rheoliad 8.

²⁹ V Moore a M Purdue, *A Practical Approach to Planning Law* (12^{fed} rhifyn 2012), para 27.03.

³⁰ SI 2010 Rhif 490, rheoliad 61.

³¹ SI 2010 Rhif 490, rheoliad 69.

³² SI 2010 Rhif 490, rheoliadau 73 a 74.

³³ SI 2010 Rhif 490, rheoliadau 79 a 80.

PENNOD 3

YR ACHOS DROS GOD CYNLLUNIO

CYFLWYNIAD

- 3.1 Yn ei lyfr yn 2010, nododd y barnwr nodedig, yr Arglwydd Bingham, nod craidd rheol y gyfraith fel a ganlyn:³⁴

That all persons and authorities within the state, whether public or private, should be bound by and entitled to the benefit of laws publicly and prospectively promulgated and publicly administered in the courts.

- 3.2 Amlinellodd yr Arglwydd Bingham wyth egwyddor a oedd yn ei farn ef yn allweddol i gefnogi'r nod craidd hwnnw. O'r egwyddorion hyn, yr egwyddor gyntaf yw:

The law must be accessible and so far as possible intelligible, clear and predictable.³⁵

- 3.3 Mae swm a chymhlethdod deddfwriaeth a gynhyrchwyd gan Senedd y DU a'r deddfwrfeydd datganoledig yn golygu bod materion anhygyrchedd yn real iawn yn y Deyrnas Unedig. Gall y fframwaith deddfwriaethol tameidiog, pytiog ac anghyson ar gyfer cynllunio yn arbennig fod yn fwyfwy mewn perygl o beidio â chyflawni egwyddor gyntaf yr Arglwydd Bingham.

- 3.4 Mae'r cynllun cyfraith dda a hyrwyddir gan Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol ("SCS") a Swyddfa'r Cabinet³⁶ yn cydnabod yr anawsterau y gall pobl eu profi nawr wrth ddeall a chydymffurfio â deddfwriaeth. Mae'r SCS wedi herio partneriaid mewn llywodraeth, yn y Senedd a thu hwnt i helpu hyrwyddo cyfraith dda. Mae ein prosiect yn anelu at gwrdd â'r her - ei nod yw cynhyrchu, drwy'r broses o godeiddio, darn clir a hygyrch o ddeddfwriaeth gynllunio ar gyfer Cymru.

- 3.5 O fewn Llywodraeth Cymru, mae ymwybyddiaeth glir o'r angen i wella hygyrchedd, a manteision posibl yr ymarferiad hwn i Gymru. Cafodd ei gydnabod gan y Prif Weinidog:

Un mater o bwys sy'n effeithio'n fawr ar hygyrchedd deddfwriaeth Cymru yw cyflwr y llyfr statud yn ei gyfanrwydd. Mae gwella mynediad at ddeddfwriaeth a datblygu Llyfr Statud i Gymru yn bryder ers tro byd.³⁷

- 3.6 Yn ystod cyfarfodydd cyn-ymgyngoriad â rhanddeiliaid cawsom ein gwneud yn ymwybodol o'r gefnogaeth sylweddol ar gyfer atgyfnerthu, a gwella hygyrchedd, fframwaith deddfwriaethol presennol cynllunio. Eglurodd Sefydliad Cynllunio Trefol Brenhinol ("SCTB") Cymru:

³⁴ T Bingham, *The Rule of Law* (2010), pennod 3.

³⁵ T Bingham, "The Rule of Law" (2007) 66 *Cambridge Law Journal* 67.

³⁶ Swyddfa'r Cabinet Office a Swyddfa'r Cyngor Seneddol, *Good Law* (Ebrill 2013) <https://www.gov.uk/guidance/good-law> (cyrchwyd diwethaf 31 Mawrth 2016).

³⁷ Prif Weinidog Cymru, Carwyn Jones AC, llythyr i Ymchwiliad Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol ynghylch gwneud cyfreithiau yn y Pedwerydd Cynulliad, 30 Mehefin 2014.

Mae [Aelodau] yn credu'n gryf bod angen ailddatgan a chyfuno cyfraith cynllunio sy'n ymwneud â Chymru, yn un Ddeddf. Mae'r sefyllfa gyfredol, wedi'i dwysau gan Ddeddf ddiweddar Cynllunio (Cymru) a'r gwyriad sylweddol bellach rhwng y system gynllunio yng Nghymru a Lloegr, yn ei gwneud yn rhy gymhleth i ddeall y sail gyfreithiol yng Nghymru.

3.7 Dywedodd Pwyllgor Cynllunio ac Amgylchedd Cymdeithas y Gyfraith fod:

Y system gynllunio yn enghraifft berffaith o'r angen am raglen i wahaniaethu deddfwriaeth sy'n effeithio ar y swyddogaethau datganoledig mawr yn gyrrff ar wahân o gyfraith statud yn ymestyn i Loegr yn unig ac i Gymru. Ers 2011 rydym wedi gweld Llywodraeth Cymru a Llywodraeth y DU mewn perthynas â Lloegr yn dilyn yn frwd gyda rhaglenni diwygio deddfwriaethol, wrth fynd ar drywydd gweledigaethau gwahanol iawn ar gyfer y system gynllunio, a mynnu diwygiadau mawr i gorff cyffredin o gyfraith statud. Mae'r cymysgedd o ddarpariaethau o ganlyniad, rhai yn ymestyn i Gymru, rhai i Loegr ac eraill yn parhau i fod yn gymwys yng Nghymru a Lloegr, yn gwneud y broses canfod y gyfraith berthnasol yn fwy anodd ac yn cymryd llawer o amser ymarferwyr cyfraith cynllunio yng Nghymru a Lloegr ac yn eithriadol o anodd i weithwyr proffesiynol nad ydynt yn ymwneud â'r gyfraith, heb sôn am aelodau'r cyhoedd sy'n ceisio ymdrin â'r systemau cynllunio perthnasol.

3.8 Dywedodd Syr Wyn Williams, Barnwr Uchel Lys ac cyn Barnwr Llywyddol Cymru, yr un peth wrthym:

Mae cyfraith cynllunio yn hanfodol i lu o weithgareddau bob dydd. Mae'r angen i sicrhau bod deddfau cynllunio sy'n gymwys yng Nghymru'n unig yn hygyrch ac yn hawdd eu deall o bwys mawr. Rwyf yn siŵr y bydd yr holl rai sy'n ymwneud ag ymgeisio a gorfodi deddfau cynllunio Cymru yn rhoi eu cefnogaeth gyfan i'r farn bod yna angen brys am ddarpariaeth statudol sy'n symleiddio ac yn cyfuno cyfraith cynllunio Cymru. Nid oes gennyf unrhyw amheuaeth, heb gyfranogiad ac arbenigedd Comisiwn y Gyfraith, y bydd yn eithriadol o anodd cyflwyno deddfwriaeth o'r fath.

3.9 Yn ddiweddar, fe wnaeth Gweinidog Amgylchedd Iwerddon, Mr Alan Kelly TD, gomisiynu adolygiad trefniadol o An Bord Pleanála – corff annibynnol sy'n penderfynu ar apeliadau cynllunio. Nododd y Grŵp Adolygu fod cymhlethdod cyfreithiau cynllunio yn Iwerddon yn golygu anawsterau ymarferol i awdurdodau rhoi caniatâd a phroblemau hygyrchedd defnyddwyr i'r cyhoedd ac ymarferwyr cynllunio.³⁸ Rydym o'r farn fod y problemau hyn yn taro Cymru gymaint ag y maent yn Iwerddon.

3.10 Ochr yn ochr ag argymhellion ar gyfer gweithredu'r Bwrdd, fe wnaeth y Grŵp Adolygu argymhell symleiddio'r corff o ddeddfwriaeth sy'n llywodraeth system gynllunio Iwerddon:³⁹

³⁸ Independent Review Group, *Organisational Review of An Bord Pleanála* (Mawrth 2016), paragraffau 2.9 i 2.10.

³⁹ Uchod, para 6.7.

Argymhelliad 1: Rhoi mwy o bwyslais ac ymrwymiad i fynd i'r afael â chymhlethdod cyfraith gynllunio, trwy godeiddio a chydgrynhoi'r fframwaith deddfwriaethol, gyda'r nod fod y system gynllunio yn gweithredu o fewn cod cynhwysfawr clir. Dylai'r Llywodraeth ystyried, a hynny fel mater o flaenoriaeth, sefydlu adolygiad deddfwriaethol gyda nod o gynnig symleiddio'r ddeddfwriaeth.

- 3.11 Yn y bennod hon rydym yn ystyried y rhesymau pam bod cyfraith gynllunio yng Nghymru angen ei chydgrynhoi a'i symleiddio. Byddwn yn edrych ar gyfaint y gyfraith, ei heglurder, ei chydlynid a'i chymhlethdod canfyddedig. Byddwn yn ystyried sut y gellid symleiddio a mynd i'r afael â chyfuno, y ffurfiau y gallai ei gymryd, a rhai o'r heriau y byddai prosiect o'r fath yn eu cael a phenderfyniadau y bydd angen eu gwneud.

ANAWSTERAU GYDA'R FFRAMWAITH DEDDFWRIAETHOL CYFREDOL

Swm a natur dameidiog deddfwriaeth

- 3.12 Dechreuodd y system gynllunio fodern gyda'r angen am fecanwaith i reoli defnydd a datblygiad tir. Sefydlodd Deddf Trefi Newydd 1946, Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1947 a Deddf y Parciau Cenedlaethol a Mynediad i Gefn Gwlad 1949 y fframwaith ar gyfer system o reolaeth sydd, ar y cyfan, yn parhau i fodoli heddiw. Yn anffodus, roedd yr eglurder deddfwriaethol a roddwyd gan y tair Deddf amlwg yn fyrhoedlog. Mae'r Ddeddf Trefi Newydd 1946 bellach wedi cael ei disodli gan Ddeddf Trefi Newydd 1981, ategwyd at Deddf Parciau Cenedlaethol a Mynediad i Gefn Gwlad 1949 gan Ddeddf Cefn Gwlad 1968, Deddf Bywyd Gwylt a Chefn Gwlad 1981 a Deddf Cefn Gwlad a Hawliau Tramwy 2000. Yn allweddol, cafodd Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1947 ei diwygio'n sylweddol gan Ddeddfau Cynllunio Gwlad a Thref 1954, 1962, 1968, a 1971.
- 3.13 Yn 1990, ceisiodd llywodraeth y DU fynd i'r afael â phryderon penodol o ran cymhlethdod y gyfraith sy'n sail i'r system gynllunio, gan gyfuno'r Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref. Cynrychiolodd y Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 ganlyniadol ("DCGTh 1990"), ochr yn ochr â Deddf Cynllunio (Sylweddau Peryglus) 1990 (y "Ddeddf Sylweddau Peryglus"), Deddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990 (y "Ddeddf Adeiladau Rhestredig") a Deddf Cynllunio (Darpariaethau Amrywiol) 1990, gyfuniad mawr o gyfraith bresennol Cymru a Lloegr, a'r bwriad oedd darparu fframwaith cadarn ar gyfer y gyfraith cynllunio wedi hynny.
- 3.14 Cafodd y sail resymegol ar gyfer gwahanu ei hesbonio gan y Cyfreithiwr Cyffredinol ar y pryd:⁴⁰

⁴⁰ *Hansard* (HL), 19 Chwefror 1990, cyf 516, col 20.

Canlyniad ychwanegu cyson o ddeunydd i destun [Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1971] a diddymiad rhannau helaeth ohoni yw ei bod wedi colli strwythur cydlynol. Mae hynny'n arbennig o amlwg yn Rhan IV o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1971 sy'n ymdrin â rheolaethau arbennig. Mae'r system o reolaethau sy'n ymwneud ag adeiladau rhestredig ac ardaloedd cadwraeth ac i sylweddau peryglus mor swmpus ag i gyfiawnhau Mesurau cyfan yn ymwneud â'r pynciau hynny'n unig. Maent felly wedi'u cydgrynhai ar wahân yn y Mesur Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) a'r Mesur Cynllunio (Sylweddau Peryglus).

- 3.15 Mae'r gyfres o Ddeddfau 1990 wedi'u disgrifio fel "llwyddiant arbennig",⁴¹ gan roi cyfle addas i "gywiro nifer o anomaledau ac anghysondebau o natur dechnegol".⁴² Cydgrynhôdd y Ddeddf Adeiladau Rhestredig ddarpariaethau cyfunol yn Neddf Cynllunio Gwlad a Thref 1971 sy'n ymwneud ag adeiladau rhestredig ac ardaloedd cadwraeth, gan gynhyrchu cod cymharol hunangynhaliol ar gyfer diogelu treftadaeth bensaernïol. Mae'r Ddeddf Adeiladau Rhestredig â chysylltiadau agos â DCGTh 1990; fodd bynnag, yn hytrach na'i fod yn cynnwys yr holl ddarpariaethau sy'n cyfeirio at adeiladau rhestredig ac ardaloedd cadwraeth, mae sawl darpariaeth o'r fath yn parhau i fod o fewn DCGTh 1990 - er enghraifft, mae Rhan IX yn berthnasol i dir a gaffaelwyd o dan y ddwy Ddeddf, a Rhan XIV yn cynnwys pŵer i osod ffioedd ar gyfer apeliadau o dan y ddwy Ddeddf.
- 3.16 Deilliodd y Ddeddf Sylweddau Peryglus o ddarpariaethau a fewnosodwyd yn Neddf 1971 gan Ddeddf Tai a Chynllunio 1986, a oedd yn cyflwyno system newydd o reolaeth dros sylweddau peryglus. Roedd cyfuniad 1990 yn gwahanu'r darpariaethau sylweddau peryglus oddi wrth bwerau rheoli cynllunio yn Neddf Cynllunio Gwlad a Thref 1971. Cafodd hyn ei ystyried yn ddull rhesymegol oherwydd er bod perthynas agos rhwng y ddwy system, maent yn gysyniadol ac yn swyddogaethol wahanol.⁴³
- 3.17 Ni pharhaodd eglurder y cyflwyniad a grëwyd gan y pedair Deddf wedi'u cyfuno. Cafodd deddfwriaeth bellach wedi ei neilltuo'n gyfan gwbl neu'n rhannol i gynllunio ei basio bob blwyddyn o 1991 i 1995; ers 2000 mae chwe Deddf Seneddol a phedair Deddf y Cynulliad wedi bod. Mae newidiadau a gyflwynwyd gan Ddeddfau dilynol yn aml wedi cael eu gwneud drwy fewnosod darpariaethau i, a gwneud diwygiadau i ddarpariaethau yn DCGTh 1990; mae'r rhain yn anodd eu dilyn heb destun wedi'i gydgrynhai. Mewn erthygl ddiweddar yn y *Journal of Planning and Environment Law*, mae'r bargyfreithiwr cynllunio Clive Moys yn nodi bod y "system gynllunio heb amheuaeth yn fwy cymhleth nag erioed o'r blaen".⁴⁴ Ychwanegodd:

Mae'r *Encyclopaedia of Planning Law* bellach yn ymestyn i naw cyfrol lle nad oedd ond tair cyfrol yn 1982. Ymddengys fod craffu trylwyr ar y system gynllunio a bod ganddi broffil uchel iawn.

⁴¹ Hansard (HC), 14 Mai 1990, cyf 172, col 714 (Mr John Fraser AS).

⁴² V Moore a M Purdue, *A Practical Approach to Planning Law* (13eg argraffiad 2014), t 5.

⁴³ *Encyclopaedia of Planning Law and Practice* (v 2) 2-3001.

⁴⁴ C Moys, "Has the Town and Country Planning Act 1990 Stood the Test of Time?" [2016] 5 *Journal of Planning & Environmental Law* 7, t 16.

- 3.18 Lle nad oedd ond un Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref ar un adeg, mae sawl Deddf yn bodoli erbyn hyn,⁴⁵ rhai ohonynt yn cynnwys darpariaethau sy'n ymdrin â'r un pwnc. Nid yw pynciau ar wahân yn cael eu cyfyngu'n daclus o fewn Deddfau ar wahân, ac mae'r gyfraith mewn perthynas â materion cysylltiedig yn aml yn cael eu lledaenu rhwng nifer o wahanol Ddeddfau, gan ei wneud yn fframwaith cymhleth i'w ddilyn ar y gorau. Sylweddolwyd ar y problemau sy'n gysylltiedig â fframwaith swmpus a thameidiog o ddeddfwriaeth o'r fath gan y cynllun cyfraith dda.⁴⁶

Gall pensaernïaeth a heterogenedd y llyfr statud wneud deddfwriaeth yn anodd. Mae defnyddwyr yn ystyried deddfwriaeth yn fwy cymhleth a beichus nag y mae mewn gwirionedd oherwydd y rhwystrau i'w gyrchu a'i ddefnyddio. Mae llywio rhwng darnau o ddeddfwriaeth yn aml yn broblem.

Ansawdd y gyfraith

- 3.19 Yn y papur hwn, nid ydym yn ceisio gwerthuso'r penderfyniadau polisi hynny sydd tu ôl i'r prif Ddeddfau cynllunio. Yr hyn rydym yn dymuno tynnu sylw atynt, fodd bynnag, yw rhai ffactorau sy'n effeithio ar ansawdd y gyfraith, ac sy'n arbennig o berthnasol yng nghyd-destun deddfwriaeth cynllunio yng Nghymru.
- 3.20 Un nodwedd allweddol o ddeddfwriaeth o ansawdd da yw ei bod yn gyson gydag egwyddorion sylfaenol a nodwyd ac yn ategu atynt. Wrth gynllunio, mae yna egwyddorion craidd sy'n sail i'r broses o wneud cynlluniau a gwneud penderfyniadau, ac mae'n rhaid i unrhyw ddeddfwriaeth newydd osgoi anghysondeb gyda'r rhain. Ar gyfer Cymru, mae disgwyliad bod pawb sydd yn y system gynllunio yn cadw at yr egwyddorion sylfaenol yn cael eu nodi ym Mholisi Cynllunio Cymru.⁴⁷
- 3.21 Mae Cod Cynllunio newydd yn cynrychioli cyfle i sicrhau bod y ddeddfwriaeth newydd, ar yr wyneb, yn ddigon clir a sicr er mwyn ategu at egwyddorion sy'n llywio ei ddefnydd. Dylai deddfwriaeth o ansawdd da fod yn gyson ac yn gydnaws â Pholisi Cynllunio Cymru.
- 3.22 Nodwedd arall o ddeddfwriaeth o ansawdd da yw ei bod yn glir, mor syml ag y bo modd ac yn integreiddio'n dda â deddfau eraill. Yn anffodus, fodd bynnag, ychydig iawn o amser sydd yna'n aml mewn rhaglen ddeddfwriaethol brysur ar gyfer y math o ddiwygiadau a arweinir gan symleiddio sy'n angenrheidiol er mwyn ceisio cyflawni hyn. Mae ymarfer symleiddio ac atgyfnerthu yn aml yn llawer llai deniadol yn wleidyddol na diwygio wedi'i yrru gan bolisi.

⁴⁵ Gweler para 4.3 isod.

⁴⁶ Swyddfa'r Cabinet a Swyddfa Cwnsleriaid Seneddol, *When laws become too complex* (April 2013) <https://www.gov.uk/government/publications/when-laws-become-too-complex/when-laws-become-too-complex> (gwelwyd diwethaf 31 Mawrth 2016).

⁴⁷ *Polisi Cynllunio Cymru* (8 argraffiad 2006) t 4.

- 3.23 Nodwedd arall o ddeddfwriaeth o ansawdd da yw ei bod yn gyson â'r arferion gorau cyfredol o ran drafftio a chyflwyno. Mae'n well gan Lywodraeth Cymru ailddatgan darpariaethau mewn Biliau Cynulliad, lle bo hynny'n briodol ac yn ymarferol, yn hytrach na diwygio deddfwriaeth Senedd y Deyrnas Unedig i'r graddau y mae'n gymwys i Gymru.⁴⁸ Mae manteision i'r dull hwn, wedi'u hymarfer yn dda. Gan siarad yn gyffredinol, mae'n lleihau cymhlethdod, gan ganiatáu i'r darllynydd adnabod darpariaethau sy'n gymwys i Gymru yn haws. Yn yr un modd, mae darpariaethau deddfu yn Saesneg yn unig (gan y byddai'r ddeddfwriaeth bresennol yn Saesneg yn unig) hefyd yn cael eu gwneud yn y Gymraeg.
- 3.24 Mae deddfau Cymreig annibynnol wedi bod yn nodwedd o nifer o'r Mesurau y mae'r Llywodraeth wedi'u cyflwyno; fodd bynnag, mae cynllunio yn eithriad i hyn, gyda Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 ("DCC 2015") sy'n cynnwys (am y rhan fwyaf) diwygiadau o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 a Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 ("DCPhG 2004"). Rhoddwyd rhywfaint o gyfiawnhad dros DCC 2015 yn Ddeddf wedi'i diwygio gan yr awgrym y byddai Llywodraeth Cymru hefyd yn cael cyflwyno:

Bydd Mesur [sy'n] cyfuno cynllunio pellach yn dwyn ynghyd yr holl Ddeddfau presennol ac yn symleiddio'r broses cynllunio pellach.⁴⁹

Cymhlethdod y gyfraith

- 3.25 Mae datganoli yng Nghymru wedi ychwanegu dimensiwn newydd at sefyllfa sydd eisoes yn gymhleth, gan fod y systemau yn y ddwy wlad wedi ymwahanu, wrth barhau i rannu llawer o ddeddfwriaeth. Mae rhywfaint, ond nid y cyfan o'r ddeddfwriaeth ddiweddar yn San Steffan yn berthnasol i Gymru, tra bod rhai darpariaethau yn benodol i Gymru'n unig ac mae rhai wedi cael eu cychwyn yn Lloegr ond nid yng Nghymru. Mae hyn yn golygu y gall fod yn anodd iawn, hyd yn oed i weithwyr proffesiynol, ddeall pa rannau o'r ddeddfwriaeth gynllunio sy'n berthnasol yng Nghymru.
- 3.26 Mae yna nifer o ffactorau sydd ar hyn o bryd yn cynyddu cymhlethdod cynhenid cyfraith cynllunio berthnasol i Gymru:
- (1) mae'n rhaid i ddeddfwriaeth mewn meysydd sydd wedi'u datganoli gael eu darllen yn aml ar y cyd â deddfwriaeth arall sy'n berthnasol i Gymru a Lloegr.
 - (2) mae'r mwyafrif helaeth o'r ddeddfwriaeth bresennol sy'n berthnasol i Gymru mewn meysydd o fewn cymhwysedd y Cynulliad Cenedlaethol yn ddeddfwriaeth Senedd y DU. Mae datgysylltu darpariaethau ar gyfer Cymru'n unig yn gofyn am ymdrech ar y cyd. Ar ochr arall y geiniog, lle mae datgysylltu o'r fath wedi digwydd drwy Fesurau San Steffan sy'n berthnasol i Loegr yn unig, mae hyn wedi gadael hen destun, cymhleth y DU, neu destun Cymru a Lloegr yn unig ar gyfer Cymru.

⁴⁸ Llywodraeth Cymru, *Ymateb Ysgrifenedig i adroddiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol sy'n dwyn y teitl Deddfu yng Nghymru* (Mehafin 2014).

⁴⁹ Cynulliad Cenedlaethol Cymru, *Datganiad: Cyfarfod Llawn: Cynnydd ar Weithredu "Ynni Cymru"*, (Mai 2013).

- (3) mae'r dull hanesyddol o drosglwyddo pwerau gweithredol ar yr hen Gynulliad, yn rhannol trwy drosglwyddo gorchmynion swyddogaethau ac yn rhannol (ar ôl datganoli) drwy Fesurau San Steffan, yn mynnu bod y darllenydd yn deall nad yw testun y ddeddfwriaeth yn adlewyrchu realiti cyfreithiol presennol. Mae pwerau a ddisgrifir mewn Deddfau Seneddol fel rhai a roddwyd i'r "Ysgrifennydd Gwladol" yn aml yn cael eu dal gan yr Ysgrifennydd Gwladol mewn gwirionedd yn Lloegr, tra yng Nghymru, cafodd y pŵer ei gynnal i ddechrau gan y Cynulliad Cenedlaethol ac yn awr gan Weinidogion Cymru. Yn yr un modd, yn sgil Deddf Llywodraeth Cymru 2006 yn dod i rym, mae nifer o bwerau a roddwyd i'r Cynulliad Cenedlaethol mewn statudau wedi'u gweithredu ers 1999 bellach yn cael eu dal gan Weinidogion Cymru.⁵⁰

Hygyrchedd y gyfraith

- 3.27 Mewn perthynas â chynllunio, mae Caerdydd a San Steffan gydag amcanion polisi gwahanol, sydd wedi arwain yn anochel at wahaniaeth cynyddol rhwng y ddwy wlad mewn materion penodol.⁵¹
- 3.28 O ganlyniad i'r amrywiaeth anghyson ac annigonol o'r ffyrdd y caiff y gwahaniaethau hyn eu hadlewyrchu yn y gyfraith, mae'r broses o ganfod pa ddarpariaethau statudol sy'n gymwys yng Nghymru, a'r rhai nad ydynt yn gymwys, yn aml yn faith.
- 3.29 Gall darpariaeth statudol nodi yn lle mae'n gymwys trwy gynnwys y geiriau "yn Lloegr" neu "yng Nghymru". Er enghraifft, mae adran 61D o DCGTh 1990 yn datgan bod "hawl gan unrhyw gorff cymwys gychwyn proses i'r diben o'i gwneud yn ofynnol i awdurdod cynllunio lleol yn Lloegr i wneud gorchymyn datblygu cymdogaeth." Nid yw'r gwaith o wirio a yw darpariaeth yn gymwys o ran Cymru, ac os felly, sut, fodd bynnag, bob amser yn syml, ac mae'n cynnwys nifer o gamau.
- 3.30 Os, er enghraifft, bydd darpariaeth yn cyfeirio at "awdurdod cynllunio lleol" ("ACLI"), mae angen mynd at gymal dehongli (naill ai mewn Rhan amrywiol ar wahân ar ddiwedd y Ddeddf neu trwy gydol y Rhannau) i wirio p'un a oes cyfeiriad at "gynghorau sir neu gynghorau bwrdeistref sirol", (awdurdodau lleol Cymru). Os nad oes hynny, nid yw'r ddarpariaeth yn gymwys o ran ACLI yng Nghymru.
- 3.31 Er enghraifft, mae adran 37 o DCPhG 2004 yn cyfyngu'r diffiniad o ACLI i'r rheini sy'n bod yn Lloegr: cynghorau dosbarth, cynghorau bwrdeistref Llundain, cynghorau dosbarth metropolitan, cynghorau sir mewn perthynas ag unrhyw ardal yn Lloegr lle nad oes cyngor dosbarth, ac awdurdod y Broads. Effaith y ddarpariaeth hon yw allgáu cymhwysedd Rhan 2 i Gymru. Ar wahân i'r cymal dehongli, nid oes unrhyw arwydd arall fod Rhan 2 yn gymwys yn Lloegr yn unig.

⁵⁰ Llywodraeth Cymru, *Ymateb Ysgrifenedig i adroddiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol sy'n dwyn y teitl Deddfu yng Nghymru* (Mehafin 2014)..

⁵¹ Am drafodaeth ehangach o broblemau anhygyrchedd y gyfraith, yng Nghymru ac yn Lloegr fel cyfanrwydd a gyda chyfeiriad penodol at Gymru, gweler Ffurdd a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2016) Comisiwn y Gyfraith Rhif 366.

- 3.32 Mewn manau, fodd bynnag, ni fydd darpariaeth yn cyfeirio ei bod yn gymwys "yn Lloegr" neu gyda diffiniad cysylltiedig o ACLI. Yn yr achosion hyn, mae deall bod adran berthnasol yn gymwys i Loegr yn unig yn gofyn am wybodaeth flaenorol bellach am bolisi cynllunio yng Nghymru. Er enghraifft, nid yw'n amlwg nad yw adran 61c DCGTh 1990, sy'n darparu ar gyfer yr ACLI wneud penderfyniadau ar ddarpariaethau yn ymwneud â gorchmynion datblygu cymdogaeth, yn berthnasol i Gymru, onid yw'r darlennydd yn gwybod nad oes gan Gymru orchmynion datblygu cymdogaeth.
- 3.33 Hyd yn oed lle mae darpariaeth yn gymwys yng Nghymru, efallai na fydd yn gymwys yn y modd a ddangosir yn y ddarpariaeth. Er enghraifft, gall cyfeiriadau at yr "Ysgrifennydd Gwladol" mewn deddfwriaeth weithredu fel cyfeiriadau at Weinidogion Cymru.⁵²
- 3.34 Yn olaf, mae'n hanfodol, yn enwedig yn achos darpariaethau a ddeddfwyd yn ddiweddar, i wirio'r darpariaethau cychwyn, gan gynnwys unrhyw orchmynion cychwyn, i weld a yw darpariaeth wedi ei chychwyn o ran Cymru. Er enghraifft, mae ACLI yng Nghymru a Lloegr â phwerau penodol o dan adrannau 70A, 70B a 70C o DCGTh 1990 i wrthod penderfynu ar gais cynllunio. Mae'r adrannau hyn yn berthnasol yn wahanol yng Nghymru ac yn Lloegr, ac mae'n rhaid i'r darpariaethau cychwyn gael eu gwirio'n ofalus.
- 3.35 Mae gwahanol fersiynau o adran 70A DCGTh 1990 yn gymwys yng Nghymru ac yn Lloegr. Yng Nghymru a Lloegr mae adran 70A yn caniatáu ACLI wrthod penderfynu ar gais am ganiatâd cynllunio sydd yr un fath neu sy'n sylweddol debyg i gais sydd, o fewn y ddwy flynedd flaenorol, wedi cael ei alw i mewn a'i wrthod gan yr Ysgrifennydd Gwladol / Gweinidogion Cymru, neu wedi cael ei wrthod ganddynt ar apêl. Fodd bynnag, yn Lloegr, mae adran 70A hefyd yn caniatáu i ACLI wrthod penderfynu ar gais cynllunio lle mae wedi gwrthod mwy nag un cais tebyg ac ni chafwyd unrhyw apêl i'r Ysgrifennydd Gwladol yn y cyfnod o ddwy flynedd cyn cyflwyno'r cais.
- 3.36 Mae adran 70B o DCGTh 1990 yn caniatáu i ACLI wrthod penderfynu ar geisiadau sy'n gorgyffwrdd, lle mae amodau penodol yn cael eu bodloni. Yn y ddeddfwriaeth, mae hyn yn berthnasol yng Nghymru ac yn Lloegr. Fodd bynnag, mae'r ddarpariaeth hon wedi cychwyn yn Lloegr, ond nid yng Nghymru.
- 3.37 Mae'r cymhlethdod cynhenid sy'n gysylltiedig â gwirio deddfwriaeth yn creu potensial am broblemau hygyrchedd gwirioneddol i'r rhai sy'n defnyddio'r system, ac mae angen iddynt benderfynu pa ddarpariaethau statudol perthnasol sy'n gymwys yng Nghymru. Mae'r ddeddfwriaeth gyfredol yn arbennig o anhygyrch ar gyfer y rhai nad ydynt yn gyffredinol yn gyfarwydd â'r system gynllunio.

Adolygu'r cydbwysedd rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac eilaidd

- 3.38 Mae'r cynnig i greu Cod Cynllunio yn rhoi cyfle unigryw i adolygu'r cydbwysedd rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn y maes hwn o'r gyfraith. Nid ein bwriad yw newid yn sylfaenol y berthynas rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth; mae rhesymau sylweddol dros gynnal yr hyblygrwydd y mae'r rhaniad traddodiadol yn ei ganiatáu.

⁵² SI 1999/672.

- 3.39 Yn bennaf, daliwn fod yn rhaid i'r Cod Cynllunio gael ei gefnogi gan gyfres o is-ddeddfwriaeth. Mae'r system gynllunio yn swmpus, yn dechnegol iawn ac yn gofyn am ddiwygio mynych. Nododd Daniel Greenberg, golygydd *Craies on Legislation*:⁵³

Po fwyaf cymhleth y daw'r byd, y mwyaf cymhleth y daw'r ffurf o reoleiddio sydd ei angen i reoli gweithgareddau yn unol â pholisi cymdeithasol a gwleidyddol, y lleiaf addas y daw rheoleiddio i ddeddfwriaeth sylfaenol a'r mwyaf angenrheidiol y daw i drafod a gweithredu pwerau galluogi.

- 3.40 Â siarad yn fras, rydym o'r farn fod y cydbwysedd rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn y cyd-destun cynllunio wedi cael ei daro'n gywir. Er hynny, yng ngham sylwedd y prosiect, bwriadwn asesu'r darpariaethau fesul achos i sicrhau cysondeb dull, gan gadw mewn cof y manteision a'r anafanteision o osod deunydd mewn deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth.

- 3.41 Mae'r anhawster o gyflawni cydbwysedd rhesymegol rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth wedi cael ei drafod yn helaeth, a gall y pwnc fod yn llosg yn wleidyddol. Ar y naill law, gall israddio manylion israddol i gael eu setlo gan y weithrediaeth hwyluso hygyrchedd trwy sicrhau bod Deddfau'n parhau i fod yn syml ac yn glir, gan adael i reoliadau ymdrin â'r 'dagfa'. Roedd Adroddiad 1993 o Gomisiwn Cymdeithas Hansard, *Making the Law*, yn pwysleisio'r rhinwedd o gadw biliau mor glir, syml a byr â phosibl, gan ddatgan:⁵⁴

Yn ogystal â gwneud Deddfau'n hawl i'r defnyddiwr eu dilyn, mae'n helpu'r Senedd i ganolbwyntio ar y pwyntiau hanfodol ... [ac yn cadw] y broses ddeddfwriaethol yn hyblygu fel y gellir cadw cyfraith statud mor gyfoes â phosibl.

- 3.42 Gallai Bil byr a chllir ganiatáu defnyddwyr deddfwriaeth i gael teimlad da o strwythur cyffredinol y gyfraith, ac wedi canolbwyntio'n unig ar fanylion y rhannau hynny o'r system sy'n berthnasol i'w pryderon.

- 3.43 Ar y llaw arall, gallai darn sengl o ddeddfwriaeth sy'n manylu ar y cyfan neu'r rhan fwyaf o rediad y system gynllunio helpu gwneud y system yn dryloyw a gwella hygyrchedd. Gall llywio drwy'r gyfraith fod yn fwy anodd os yw darpariaethau wedi eu gwasgaru ar draws amrywiol ddarnau o ddeddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth. Er y gall Deddf hirfaith sengl sy'n rhychwantu dros 500 tudalen ynddi ei hun olygu problemau o hygyrchedd defnyddwyr, mae'n bwysig cydnabod bod:

Nid yw hyd cynyddol Deddfau yn awtomatig ac ynddo'i hun yn nodwedd deddfwriaeth gymhleth ... Nid yw Deddf fer sy'n ei gwneud yn ofynnol i'r defnyddiwr fynd at set gymhleth o Reoliadau, yn gyffredinol, yn fesur symleiddio.⁵⁵

- 3.44 Gall y defnydd o is-ddeddfwriaeth esmwytho pwysau ar amserlen ddeddfwriaethol

⁵³ D Greenberg, *Craies on Legislation* (10fed arg 2012) t 16.

⁵⁴ Adroddiad Comisiwn Cymdeithas Hansard ar y Broses Ddeddfwriaethol, *The Hansard Society for Parliamentary Government* (Tachwedd 1992), para 263.

⁵⁵ Swyddfa'r Cabinet a Swyddfa'r Cwnsleriaid Seneddol, *When Laws Become Too Complex* (Ebrill 2013).

y Cynulliad, gan nad yw'n destun yr un lefelau o graffu â Deddfau'r Cynulliad. Yn gyffredinol, mae is-ddeddfwriaeth naill ai'n destun "penderfyniad cadarnhaol" neu "benderfyniad negyddol". Mae gweithdrefn penderfyniad cadarnhaol yn gofyn am i ddrafft gael ei ystyried a'i drafod gan Aelodau Cynulliad a'i gymeradwyo gan benderfyniad y Cynulliad. Mae'r weithdrefn penderfyniad negyddol yn caniatáu i'r offeryn gael ei wneud heb gymeradwyaeth, ond yn ei gwneud yn ofynnol iddo gael ei gyflwyno gerbron y Cynulliad. Mae gan y Cynulliad wedyn gyfnod penodol i wrthwynebu trwy benderfyniad (gweithdrefn "ddiddymu").

- 3.45 Gellir diwygio is-ddeddfwriaeth heb dreulio llawer, os o gwbl, o amser y Cynulliad. Mae deddfwriaeth a adolygwyd yng ngoleuni profiad neu er mwyn adweithio i amgylchiadau sy'n newid yn debygol o fod yn fwy addas i is-ddeddfwriaeth yn hytrach na deddfwriaeth sylfaenol. Ysgrifennodd Syr Henry Jenkins, cyn-Brif Gwnsler Seneddol, mewn cofnod swyddogol yn 1893:

Mae'r dull o ddeddfwriaeth ddirprwyedig yn caniatáu defnyddio profiad yn gyflym ac yn galluogi canlyniadau ymgynghori gyda rhai yr effeithir arnynt trwy weithrediad Deddfau newydd i gael eu troi'n rhywbeth ymarferol ... Mae hefyd yn caniatáu i arbrofi ddigwydd ac felly'n rhoi cyfle, a fyddai fel arall yn anodd ei sicrhau, o ddefnyddio gwersi profiad.

- 3.46 Mae'r gyfres o is-ddeddfwriaeth a wnaed ym mis Chwefror 2016 – sy'n ymwneud, ymysg pethau eraill, â datblygiadau o arwyddocâd cenedlaethol,⁵⁶ rheoli datblygu,⁵⁷ gwasanaethau cyn-ymgeisio,⁵⁸ a dilysu⁵⁹ – yn adlewyrchu amllder y diwygiadau a wnaed i'r system gynllunio a phwysigrwydd sicrhau bod deddfwriaeth yn ddigon hyblyg i ddiwallu anghenion ei defnyddwyr.

- 3.47 Yn ogystal, mae llawer o'r ddarpariaeth a wnaed mewn is-ddeddfwriaeth nad yw, yn ymarferol, yn addas i graffu gan y Cynulliad. Mae Greenberg wedi nodi:⁶⁰

bod llawer o faterion o fanylion technegol manwl y bydd rhaid rhoi sylw iddynt mewn deddfwriaeth fodern na chreffir arnynt yn effeithlon nac yn ddigonol gan y mecanweithiau a ddefnyddir ar gyfer taith Biliau.

- 3.48 Eto mae'n amlwg y dylai unrhyw ddarpariaeth sylweddol, fel mater o egwyddor, fod yn destun craffu llawn trwy weithdrefn Bil Cynulliad. Dylai darpariaethau sy'n effeithio'n uniongyrchol ar fywydau dinasyddion, er enghraifft, trwy osod dyletswyddau neu roi hawliau gael eu hystyried a'u trafod gan eu cynrychiolwyr etholedig democrataidd. Dywedodd yr Arglwydd Judge, cyn Arglwydd Brif Ustus,

⁵⁶ Gorchymyn Datblygiadau o Arwyddocâd Cenedlaethol (Gweithdrefn) (Cymru) 2016, SI 2016 Rhif 55; Rheoliadau Datblygiadau o Arwyddocâd Cenedlaethol (Ffioedd) Cymru) 2016, SI 2016 Rhif 57; Rheoliadau Datblygiadau o Arwyddocâd Cenedlaethol (Meini Prawf Penodedig a Chydsyniadau Eilaidd Rhagnodedig) (Cymru) 2016, SI 2016 Rhif 53.

⁵⁷ Gorchymyn Cynllunio Gwlad a Thref (Gweithdrefn Rheoli Datblygu) (Cymru) (Diwygio) 2016, SI 2016 Rhif 59.

⁵⁸ Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Gwasanaethau Cyn Ymgeisio) (Cymru) 2016, SI 2016 Rhif 61.

⁵⁹ Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Threfi (Gweithdrefn Dilysu Apeliadau) (Cymru) 2016, SI 2016 Rhif 60.

⁶⁰ D Greenberg, *Craies on Legislation* (10^{fed} arg 2012) t 13.

ynghylch Senedd y Deyrnas Unedig:⁶¹

Mae rhai offerynnau statudol nad ydynt yn gofyn am graffu seneddol; mae llawer nad ydynt yn cael eu cyflwyno gerbron y Senedd, a daeth rhai o'r rheini a osodwyd gerbron y Senedd i rym cyn iddynt gael eu cyflwyno ... Gyda dau offeryn ar bymtheg yn unig wedi cael eu gwrthod mewn pum mlynedd a thrigain, a dim un yn Nhŷ'r Cyffredin ers 1979, mae'n anodd osgoi'r casgliad fod prosesau Seneddol fwy neu lai wedi ymglyfarwyddo â'u cymeradwyo.

- 3.49 Mae'n amlwg fod cydbwysedd i'w daro ym mhob achos, gan ystyried pwysigrwydd craffu gan y Cynulliad Cenedlaethol, amser y Cynulliad neu Bwyllgorau a dreulir, arwyddocâd y darpariaethau o dan sylw, hirhoedledd y darpariaethau, yr angen am hyblygrwydd a'r effaith ar hygyrchedd defnyddwyr.
- 3.50 Yn ddiweddar, fe wnaeth Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol y Cynulliad Cenedlaethol adolygu'r cydbwysedd priodol rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth yn ei adroddiad, *Deddfu yng Nghymru*.⁶² Fe wnaeth y Pwyllgor ystyriaeth amrediad o dystiolaeth a gyflwynwyd gan Lywodraeth Cymru, cymdeithasau llywodraeth leol ac ymgynghoriaethau gwleidyddol. Canfu'r adroddiad fod y "Biliau fframwaith" sydd wedi'u pasio hyd yn hyn gan y Cynulliad yn aml yn gadael gormod o fanylion i is-ddeddfwriaeth. Roedd yn argymhell y dylai Llywodraeth Cymru adolygu'r cydbwysedd rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth a chyhoeddi canlyniad yr adolygiad hwnnw, gan gynnwys yr egwyddorion a fydd yn gymwys i ddrafftio Biliau yn y dyfodol.
- 3.51 Mewn ymateb i'r argymhelliad, dywedodd Llywodraeth Cymru y byddent yn adolygu'r ffactorau a gymerwyd i ystyriaeth yng ngoleuni canfyddiadau'r Pwyllgor, gan gynnwys a fyddai datblygu cyfres o egwyddorion yn briodol. Yn ein hadroddiad ar Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru, argymhellwn gyflwyno safonau deddfwriaethol a chynnwys y mater o gydbwysedd rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth ynddynt.⁶³ Byddwn yn rhoi ystyriaeth i ganlyniadau adolygiad Llywodraeth Cymru wrth i'r prosiect fynd rhagddo.
- 3.52 Bydd cyfnod sylwedd y prosiect yn ystyried y defnydd o is-ddeddfwriaeth yng ngoleuni'r egwyddorion cyffredinol a ddisgrifiwyd uchod, canlyniadau adroddiad y Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol a'r adolygiad arfaethedig gan Lywodraeth Cymru, wrth i unrhyw safonau deddfwriaethol gael eu llunio. Nid diben yr ymarfer fyddai newid cynnwys y gyfraith, ond yn hytrach, ei lleoliad yn hierarchaeth y deddfwriaeth. Rydym yn ystyried isod ddwy enghraifft sy'n dangos y broses y bydd angen ei chynnal.

⁶¹ I Judge, *Ceding Power to the Executive; the Resurrection of Henry VIII* (Ebrill 2016), t 10 i 12.

⁶² Cynulliad Cenedlaethol Cymru, Pwyllgor Materion Cyfansoddiadol a Deddfwriaethol, *Deddfu ar gyfer Cymru*, Hydref 2015.

⁶³ Ffurf a Hygyrchedd y Gyfraith sy'n Gymwys yng Nghymru (2016) Comisiwn y Gyfraith Rhif 366, para 8.55.

- (1) Nid yw rôl yr Arolygiaeth Gynllunio wrth benderfynu ar apeliadau sy'n ddirprwyedig iddynt gan Weinidogion Cymru yn cael ei chynnwys mewn deddfwriaeth sylfaenol. Mae'r pŵer yn cael ei roi i Weinidogion Cymru gan Atodlen 6 DCGTh 1990 a Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Penderfynu Apeliadau gan Bersonau Penodedig) (Dosbarthiadau Rhagnodedig) (Cymru) 2015.⁶⁴ Ar y naill law, mae'n ymddangos yn afresymegol peidio â chael unrhyw gyfeiriad at ffactor mor bwysig yn y system gynllunio mewn deddfwriaeth sylfaenol. Ar y llaw arall, efallai y bydd Gweinidogion Cymru yn dymuno ail-ystyried hunaniaeth y corff apeliadol priodol i Gymru. Felly rhaid i'r pwysigrwydd o'r gyfraith nodi tryloywder y sefyllfa bresennol gael ei gydbwysu yn erbyn y posibilrwydd o newid yn y dyfodol a'r angen am hyblygrwydd.
- (2) Mae Rhan 6 Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 a Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 yn manylu ar y fframwaith o wneud cynlluniau yng Nghymru, ond mae gwybodaeth allweddol am sut i gymryd rhan yn y broses yn cael ei chanfod mewn amserlenni neu ddeddfwriaeth eilaidd. Dim ond trwy archwilio Rheoliadau Deddf Cynllunio Gwlad a Thref (Cynllun Datblygu Lleol) (Cymru) 2005⁶⁵ y mae'n bosibl deall hawliau a dyletswyddau allweddol ar gyfer cyfranogiad cymunedol wrth greu cynlluniau datblygu ac ymgynghori cyhoeddus. Efallai y bydd angen ailystyried lleoliad y darpariaethau allweddol ar gyfranogi yng nghanam sylwedd y prosiect.

CASGLIADAU

- 3.53 Mae i gyflawni ymarfer codeiddio y potensial i wneud llawer mwy na chynhyrchu testun wedi'i ddiweddarau. Rydym yn credu bod lle i'r ymarfer hwn ymestyn y tu hwnt i ymarfer cydgrynhoi traddodiadol. Rydym yn ystyried bod hyn yn gyfle prin i holi a ddylai rhai nodweddion o'r gyfraith gael eu cadw ar gyfer y dyfodol, yn hytrach na'u cadw o fewn paramedrau ymarfer cyfuno traddodiadol yn syml.
- 3.54 Mae math o ymarferiad a ragwelwn yn debygol o gynhyrchu buddion gwirioneddol ymarferol i'r rhai sy'n gweithio gyda'r gyfraith (fel ymarferwyr cyfreithiol, awdurdodau cynllunio lleol, yr Arolygiaeth Gynllunio a'r llysoedd), y rhai sy'n ymwneud â'i gwneud (fel y Cynulliad a'r Llywodraeth) a'r rhai sydd angen mynediad ato a'i ddefnyddio (fel busnesau ac aelodau o'r cyhoedd).
- 3.55 I'r rhai sy'n gweithio gyda'r gyfraith, gall codeiddio ddileu beichiau diangen sy'n llifo o'r fframwaith deddfwriaethol tameidiog, gall wella eglurder ac effeithlonrwydd, a gall ddarparu mwy o sicrwydd o ran sut y mae'r system yn gweithio.
- 3.56 Mae codeiddio yn hwyluso gwelliannau yn y broses gynllunio drwy greu darn o ddeddfwriaeth sy'n mwy hygyrch, a haws i bobl ei defnyddio. Mae'n gyfle i hybu cyfranogiad y cyhoedd, ac ystyried ymhellach y gwaith o baratoi fframwaith deddfwriaethol sy'n canolbwyntio ar anghenion ei ddefnyddwyr. Mae'n rhoi cyfle i helpu twf economaidd drwy ddileu cymhlethdodau diangen er mwyn creu taith llyfn drwy'r broses caniatâd cynllunio. Mae hefyd yn gyfle i gyflawni ymrwymadau'r Cynulliad i gyfuno'r gyfraith.

⁶⁴ SI 2015 Rhif 1822.

⁶⁵ SI 2015 Rhif 2839

- 3.57 I'r rhai sy'n defnyddio'r gyfraith, mae symleiddio yn arwain at fwy o eglurder a sicrwydd o ran sut y mae'r system yn gweithio, a gwelliannau mewn effeithlonrwydd, gan arwain at ostyngiad mewn costau trafodion, costau proffesiynol ac ymgynghorydd. Yn sylfaenol, dylai wneud y system gynllunio yn haws i'r cyhoedd ei deall.
- 3.58 Cwestiwn ymgynghori 3-1: Rydym o'r farn fod achos cryf dros greu Cod Cynllunio newydd. A yw rhanddeiliaid yn cytuno?**
- 3.59 Cwestiwn ymgynghori 3-2: Rydym yn gofyn barn rhanddeiliaid ar ddsbarthiad darpariaethau rhwng y Cod Cynllunio – naill ai ym mhrif gorff y ddeddfwriaeth neu mewn Atodlen – a deddfwriaeth eilaidd a wnaed oddi tano.**

PENNOD 4

CWMPAS Y RHAN GYNTAF O GOD CYNLLUNIO

CYFLWYNIAD

- 4.1 Rydym o'r farn ei bod yn anghenrheidiol diffinio cwmpas ein gwaith, o ran yr hyn yr ydym yn ceisio ei gyflawni yn ystod y cam presennol a chyd-destun ehangach codeiddio cyflawn yn y pen draw.
- 4.2 Ymddengys yn anochel, er mwyn codeiddio'r holl gyfraith sy'n ymwneud â chynllunio, y bydd angen cynnal cyfres o ymarferion codeiddio dros gyfnod o amser. Byddai angen pennu union gwmpas pob darn newydd o godeiddio. Byddai manteision amlwg i grwpio darpariaethau gyda'i gilydd sy'n ymdrin â phynciau tebyg.
- 4.3 Mae swm y deddfwriaeth sy'n ymwneud â chynllunio a defnyddio tir yng Nghymru yn enfawr, sy'n cynnwys o leiaf 48 o'r darnau ar wahân canlynol o ddeddfwriaeth. Mae'r deddfwriaeth yn ymwneud yn gyfan gwbl â chynllunio a defnyddio tir ac eithrio lle nodir fel arall.
 - (1) Deddf Parciau Cenedlaethol a Mynediad i Gefn Gwlad 1949
 - (2) Deddf Tir Amaethyddol (Dileu Pridd Wyneb) 1953
 - (3) Deddf Adeiladau Hanesyddol a Henebion 1953
 - (4) Deddf Glo Brig 1958
 - (5) Deddf Safleoedd Carafanau a Rheoli Datblygiad 1960
 - (6) Deddf Iawndal Tir 1961
 - (7) Deddf Prynu Gorfodol 1965
 - (8) Deddf Mwynderau Dinesig 1967
 - (9) Deddf Amaethyddiaeth 1967 (Rhan III, Atodlen 5 (byrddau datblygu gwledig))
 - (10) Deddf Coedwigaeth 1967 (Rhan II)
 - (11) Deddf Safleoedd Carafanau 1968
 - (12) Deddf Cefn Gwlad 1968
 - (13) Deddf Cartrefi Symudol 1975
 - (14) Deddf Datblygu Cymru Wledig 1976
 - (15) Deddf Ardaloedd Canol Trefi 1978
 - (16) Deddf Henebion a Mannau Archeolegol 1979

- (17) Deddf Llywodraeth Leol, Cynllunio a Thir 1980 (Rhannau XV, XVI, XVII, XVIII)
- (18) Deddf Trefi Newydd 1981
- (19) Deddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad 1981 (Rhannau II, III, Atodlenni 10A - 17)
- (20) Deddf Prynu Gorfodol (Datganiadau Breinio) 1981
- (21) Deddf Caffael Tir 1981
- (22) Deddf Tir Diffaith 1982
- (23) Deddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad (Diwygiad) 1985
- (24) Deddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad (Cyflwyno Hysbysiadau) 1985
- (25) Deddf Corfforaethau Trefi Newydd a Datblygu Trefol 1985
- (26) Deddf Gweithfeydd Mwynau 1985
- (27) Deddf Tai a Chynllunio 1986
- (28) Deddf Diogelu'r Amgylchedd 1990 (Rhan VII)
- (29) Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990
- (30) Deddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990
- (31) Deddf Cynllunio (Sylweddau Peryglus) 1990
- (32) Deddf Cynllunio (Darpariaethau Canlyniadol) 1990
- (33) Deddf Cynllunio a Digolledu 1991
- (34) Deddf Trafnidiaeth a Gweithfeydd 1992 (Rhan I)
- (35) Deddf Diwygio Prydlesi, Tai a Datblygiad Trefol 1993 (Rhan III)
- (36) Deddf Llywodraeth Leol (Cymru) 1994
- (37) Deddf yr Amgylchedd 1995 (Rhan III, Atodlenni 7-10 (parciau cenedlaethol); adran 96, Atodlen 13, 14 (caniatâd cynllunio mwynau); adran 97 (gwrychoedd))
- (38) Deddf Cefn Gwlad a Hawliau Tramwy 2000
- (39) Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004
- (40) Deddf yr Amgylchedd Naturiol a Chymunedau Gwledig 2006 (Rhannau 1, 5, 6)
- (41) Deddf Tiroedd Comin 2006 (darpariaethau sy'n ymwneud â meysydd pentref a datblygu ar dir comin)

- (42) Deddf Cynllunio 2008
- (43) Deddf Mynediad Morol ac Arfordirol 2009 (Rhan 9)
- (44) Deddf Cartrefi Symudol (Cymru) 2013 (Rhannau 4 a 5)
- (45) Deddf Cyfiawnder Troseddol a Llysoedd 2015 (adrannau 91, 92, Atodlen 16).
- (46) Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 (Deddf Cynulliad Cenedlaethol Cymru)
- (47) Deddf Amgylchedd Hanesyddol (Cymru) 2016 (Deddf Cynulliad Cenedlaethol Cymru)
- (48) Deddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016 (Deddf Cynulliad Cenedlaethol Cymru)

- 4.4 Rydym wedi ystyried blaenoriaeth ac adnoddau wrth sefydlu cwmpas yr ymarferiad codeiddio cychwynnol. Rydym wedi ceisio nodi'r ddeddfwriaeth neu rannau ohoni sy'n cael eu defnyddio fwyaf aml ac, ar sail hynny, y rhai y gellid dadlau bod angen rhoi sylw'n fuan iddynt. Rydym o'r farn mai'r rhain yw'r darpariaethau hynny sy'n ymdrin â gwneud cynlluniau datblygu a'r rhai sy'n nodi'r broses o reoli datblygiad. Mae hyn yn cynnwys y broses ar gyfer rheoli datblygiadau newydd drwy roi neu wrthod caniatâd cynllunio, apeliadau cynllunio ac ymchwilio achosion o dorri rheolau cynllunio. Rydym yn cyfeirio at y swyddogaethau cynllunio datblygiad a rheoli datblygiad o'r system gynllunio fel rhannau craidd y system.
- 4.5 Dyma'r rhannau craidd a ddefnyddir i reoli ystod eang o weithgareddau cynllunio, o estyniadau domestig ar raddfa fach i ddatblygiadau preswyl, defnydd cymysg, masnachol neu ynni, ar raddfa fawr. Dyma hefyd y rhannau o'r system gynllunio - ac yn benodol, y broses o roi caniatâd cynllunio a hyrwyddo datblygiad - sydd â chysylltiadau agos ag economi Cymru. Mae gan godeiddio rôl i'w chwarae wrth sicrhau gweithrediad effeithiol o'r rhannau craidd hyn o'r system, drwy wneud y ddeddfwriaeth mor ystyrllon a hygyrch â phosibl.
- 4.6 Rydym yn sylweddoli bod adnoddau'n gyfyngedig. Er ei bod yn anodd mesur yr union faint o amser y byddai ei angen i wneud ymarfer codeiddio, mae'n hunan-amlwg po fwyaf ydyw, y mwyaf o amser y bydd yn ei gymryd, a bydd mwy o adnoddau'n ofynnol (cyfreithwyr, drafftwy'r deddfwriaethol a swyddogion polisi). Am y rheswm hwn, mae achos dros rannu'r gwaith sydd angen ei wneud er mwyn cyfuno a symleiddio'r system gynllunio yn bynciau arwahanol.
- 4.7 Dan arweiniad y paramedrau hyn, rydym o'r farn y dylai ffocws y prosiect hwn fod ar gynhyrchu rhan gyntaf Cod Cynllunio sy'n delio â rhannau craidd y system gynllunio: cynllunio a rheoli datblygu fel y nodir uchod.
- 4.8 Rydym hefyd wedi rhoi rhywfaint o ystyriaeth i'r hyn a allai ffurfio pwnc cyfnodau diweddarach o godeiddio. Er ei bod yn ddiangen cyrraedd barn bendant ar y mater hwnnw ar hyn o bryd, rydym wedi dymuno bodloni ein hunain y byddai cam gyntaf yn delio â rheoli cynllunio a rheoli datblygu yn rhagflaenydd boddhaol i ymarferion codeiddio dilynol. Ein barn ni yw y gallai cynllun ymarferol o godeiddio ddechrau gyda chynllunio a rheoli datblygu gymryd y siâp canlynol:

- (1) Rheoli Cynllunio a Rheoli Datblygu: yn gryno, byddai hyn yn delio ag awdurdodau cynllunio, cynlluniau datblygu, caniatâd cynllunio, apeliadau, herio statudol, gorfodi, a phynciau cysylltiedig; rydym yn ehangu ar yr amlinelliad hwn o'r pwnc yn nes ymlaen yn y bennod hon.
- (2) Yr Amgylchedd Hanesyddol: mae Llywodraeth Cymru wedi nodi y gall Cadw¹ fod yn ystyried y posibilrwydd o gyfuno deddfwriaeth amgylchedd hanesyddol yn cael ei hychwanegu at raglen y Cynulliad yn y pen draw; gallai cod o'r fath gynnwys darpariaethau ynglŷn â henebion, ardaloedd archeolegol a'r rhannau hynny o'r ddeddfwriaeth ar adeiladau rhestredig ac ardaloedd cadwraeth nad ydynt wedi'u codeiddio, ynghyd â chynllunio a rheoli datblygu²
- (3) Yr Amgylchedd Gwledig: byddai hyn yn tynnu ynghyd y corff gwasgaredig o ddeddfwriaeth sy'n ymwneud â pharciau cenedlaethol, ardaloedd o harddwch naturiol eithriadol ("AoHNE"), gwarchodfeydd natur, coed a choedwigaeth, cloddiau a chefn gwlad yn gyffredinol.
- (4) Adfywio a Datblygu: byddai hyn yn ymdrin â phwerau Gweinidogion ac awdurdodau cynllunio lleol sy'n gysylltiedig â gwella ac adfywio tir, caffael a datblygu tir i ddibenion cynllunio, ei gwneud yn ofynnol i dirfeddianwyr adfer cyflwr eu tir, pwerau i wella tir diffaith, grantiau ar gyfer gwelliannau, a gwell tai.
- (5) Sylweddau Peryglus: gellid cyfuno Deddf Cynllunio (Sylweddau Peryglus) 1990, gan ymgorffori darpariaethau sy'n ymwneud â sylweddau peryglus a geir yn y Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref ("DCGTh 1990").

- 4.9 Wrth awgrymu hyn, rydym yn cydnabod bod yna fwy nag un ffordd o rannu pynciau ac nad oes modd cyflawni cynllun perffaith o sy'n rhannu'n daclus. Bydd y dull fesul cam rydym yn ei ystyried yn gadael llawer o Ddeddfau presennol Seneddol mewn grym yn rhannol o leiaf, mewn perthynas â Chymru, nes bod y broses godeiddio'n gyflawn - er enghraifft, y rhannau hynny sy'n delio ag adfywio a datblygu neu gaffael tir.
- 4.10 Rydym yn cydnabod y bydd hyn, am gyfnod, yn gadael y llyfr statud presennol mewn cyflwr anfoddfaol - fodd bynnag, rydym yn gobeithio y bydd yn un a fydd yn llai anfoddfaol wrth fynd ymlaen, wrth i fwy o'r ddeddfwriaeth gael ei chodeiddio. Byddai gadael y darpariaethau yn neddfwriaeth bresennol Cymru a Lloegr yn fesur dros dro, hyd nes y datrysir y broblem yn y pen draw drwy godeiddio mwy helaeth.
- 4.11 Diben y bennod hon yw nodi cwmpas cod cychwynnol sy'n ymdrin â chynllunio a rheoli datblygu. Mae'r pynciau rydym yn awgrymu eu trafod yn deillio o ffynonellau deddfwriaethol amrywiol, ond yn bennaf o'n dadansoddiad o'r ddeddfwriaeth sylfaenol bresennol. Rydym yn ystyried ei bod yn bwysig ystyried cwmpas yr ymarfer cychwynnol yn fanwl er mwyn sicrhau bod y pynciau rydym yn eu nodi i'w cynnwys, yn rhai sy'n hanfodol i gyflwyniad cynhwysfawr o'r gyfraith yn y maes hwn.

¹ Cadw yw gwasanaeth amgylchedd hanesyddol Llywodraeth Cymru

² Ein barn gychwynnol a fynegir ym Mhennod 7 yw y gallai cyfundrefnau caniatáu ar wahân sy'n ymwneud â datblygu mewn ardaloedd cadwraeth a/neu yn effeithio ar adeiladau rhestredig eistedd o fewn cyfundrefn brif ffrwd caniatâd cynllunio

- 4.12 Ar ôl adnabod y pynciau i'w cynnwys mewn codeiddio cynllunio a rheoli datblygu, bydd y cam sylweddol o'r prosiect yn ystyried pob un ohonynt yn fanylach. Bydd hyn yn cynnwys ystyried a yw'r cydbwysedd o sylw mewn deddfwriaeth sylfaenol ac eilaidd yn briodol, a oes angen diwygiadau technegol er mwyn gwella, rhesymoli neu symleiddio'r testun a pha gwmpas sy'n bodoli ar gyfer codeiddio cyfraith achosion yn ddefnyddiol.
- 4.13 Wrth nodi'r pynciau o fewn cwmpas cod cynllunio a rheoli datblygu, byddwn yn ystyried yr angen i'r testun:
- (1) osod y fframwaith angenrheidiol i alluogi darllenydd i ddeall y gyfraith ac esbonio i raddau priodol y gweithrediadau sylfaenol i'r system gynllunio;
 - (2) darparu'r cydbwysedd cywir o wybodaeth er mwyn bod mor glir a syml a chydlynol â phosibl; ac
 - (3) bod yn gymharol hunangynhwysol ac yn gallu arwain defnyddwyr y system gynllunio.

PYNCAU A ALLAI GYNNWYS DARN CYCHWYNNOL O GODEIDDIO SY'N CANOLBWYNTIO AR GYNLLUNIO A RHEOLI DATBLYGU

- 4.14 Yn ein dadansoddiad o'r pynciau a allai gynnwys cod cynllunio a datblygu rheoli, y darn o ddeddfwriaeth yr ydym yn bennaf yn ymwneud â nhw yw'r prif Ddeddfau cynllunio sy'n cynnwys y darpariaethau a ddefnyddir amlaf. Rydym yn amlinellu'r prif Ddeddfau hyn isod; y rhain yw'r rhai y bydd ymgylgoreion yn fwyaf tebygol o fod yn gyfarwydd â nhw.³
- 4.15 O'r ddeddfwriaeth hon, rydym wedi tynnu allan y pynciau a allai ffurfio darn newydd o ddeddfwriaeth wedi'i chodeiddio sy'n ymdrin â chynllunio a rheoli datblygu. O ganlyniad i'r ffordd y mae'r gyfraith wedi datblygu, mae sylw o'r pynciau hyn yn cael ei ledaenu dros nifer o wahanol Ddeddfau. Ni allem, felly, gyfyngu ein hunain i edrych ar ddarnau penodol o ddeddfwriaeth. Yn bennaf, fodd bynnag, mae'r pynciau rydym yn cyfeirio atynt yn cael eu cynnwys yn y prif Ddeddfau cynllunio.
- 4.16 Yn yr un modd, er ein bod yn bennaf yn trafod deddfwriaeth sylfaenol, rydym yn cynnwys ystyried a allai darpariaethau penodol o ddeddfwriaeth eilaidd gael eu hymgorffori'n ddefnyddiol yn y cod cynllunio newydd er mwyn darparu cyflwyniad mwy cynhwysfawr o'r gyfraith.

Y prif Ddeddfau cynllunio

- 4.17 Yng Nghymru, y prif Ddeddfau cynllunio sydd mewn grym ac yn cyd-gloi ar hyn o bryd yw:
- (1) Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 ("DCGTh 1990") a oedd yn cyfuno deddfwriaeth flaenorol cynllunio gwlad a thref ac yn nodi sut caiff datblygiad ei reoleiddio;

³ Fel y mae'r rhestr ym mharagraff 4.3 o'r Bennod hon yn dangos, nid yw'r prif Ddeddfau cynllunio, fodd bynnag, yn cynrychioli'r holl ddeddfwriaeth gynllunio yng Nghymru, ac mae cyfres eithaf digyswllt o ddeddfwriaeth gynllunio bellach.

- (2) Deddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990 sy'n rheoleiddio datblygu tir i'r graddau y mae gwaith yn ymwneud ag adeiladau rhestredig neu ardaloedd cadwraeth;
 - (3) Deddf Cynllunio (Sylweddau Peryglus) 1990 sy'n rheoleiddio datblygu tir lle mae'r gwaith yn ymwneud â sylweddau peryglus;
 - (4) Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 a oedd yn gwneud newidiadau i gynlluniau datblygu, rheoli datblygiad, prynu gorfodol a chymhwysio Deddfau Cynllunio i dir y Goron;
 - (5) Deddf Cynllunio 2008 ("DC 2008") sy'n nodi'r fframwaith ar gyfer y broses gynllunio ar gyfer prosiectau seilwaith sydd ag arwyddocâd cenedlaethol ("PSAC") a ddarperir ar gyfer yr ardoll seilwaith cymunedol sy'n dreth datblygu lleol; a
 - (6) Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 ("DCC 2015") sy'n gwneud newidiadau i gynlluniau datblygu, y system rheoli datblygu, gorfodi ac apeliadau, ceisiadau i Weinidogion Cymru a'r ffordd y mae ACLI yn gweithio gyda'i gilydd, a
 - (7) Deddf yr Amgylchedd Hanesyddol (Cymru) 2016 sy'n gwella rheolaeth gweithiau i adeiladau rhestredig a henebion rhestredig.
- 4.18 Nid ydym wedi rhestru Deddf Lleoliaeth 2011, gan nad yw ei darpariaethau mewn perthynas â materion cynllunio yn gymwys yng Nghymru.
- 4.19 Mewn perthynas â DC 2008, mae PSAC wedi'u heithrio ar hyn o bryd o bwerau datganoledig o ran cynllunio gwlad a thref, ac nid yw'r Ardoll Seilwaith Cymunedol yn dreth ddatganoledig yng Nghymru.

PYNCIAU YR YSTYRIWN YN AMODOL EU BOD O FEWN CWMPAS Y DARN CYNTAF O GODEIDDIO

Darpariaethau cynllunio craidd

- 4.20 Mae hygyrchedd yn allweddol i weithrediad effeithlon, yn ogystal â chyfreithlondeb democrataidd, y system gynllunio. Rydym yn ystyried ei bod yn angenrheidiol bod y fframwaith sylfaenol o ddeddfwriaeth ar gynllunio a rheoli datblygiad yn ymdrin â'r materion a amlinellwn isod. Maent yn ymwneud ag agweddau canolog y system gynllunio a'r agweddau a ddefnyddir amlaf.
- 4.21 I raddau helaeth, mae'r materion hyn i'w gweld o fewn Rhannau 3 a 7 o DCGTh 1990, Rhan 6 o DCPHG 2004, fel y'i diwygiwyd (yn bennaf) gan Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015.⁴ Mae yna, fodd bynnag, rai darpariaethau sylfaenol - yn benodol ar y fframwaith sylfaenol o sefydliadau sy'n gyfrifol am wneud penderfyniadau a'u rôl yn y broses, a'r wybodaeth angenrheidiol i drydydd partïon gymryd rhan yn y broses gynllunio - a geir mewn deddfwriaeth eilaidd neu ganllawiau. Er ein bod yn ystyried y darpariaethau hyn o fewn y cwmpas mewn egwyddor, yng nghyfnod sylweddol y prosiect bydd materion i'w hystyried o ran y cydbwysedd angenrheidiol rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac eilaidd, fel yr amlinellir ym Mhennod 3.

⁴ Deddf Cynllunio (Cymru) 2015, Nodyn Esboniadol, para 4.

Diben y system gynllunio

- 4.22 Cyn DCC 2015 nid oedd unrhyw ddatganiad statudol o ddiben y system gynllunio. Yr oedd, fodd bynnag, yn glir o'r polisi cynllunio⁵ mai:

Nod y system gynllunio yw gwneud darpariaeth gynlluniedig ar gyfer cyflenwad digonol a pharhaus o dir i ddiwallu anghenion cymdeithas mewn modd sy'n gyson ag egwyddorion cynaliadwyedd.

- 4.23 Er bod yr egwyddor hon wedi'i hymgorffori yn y broses o wneud y cynllun, nid oedd yr un mor gymwys i'r swyddogaethau gwneud penderfyniadau a wneir gan ACLI. Yn sgil cyflwyno datganiad statudol o bwmpas yn DCC 2015 - sy'n ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau cynllunio lleol, Gweinidogion Cymru a chyrrff cyhoeddus eraill, wrth ymgymryd ag unrhyw swyddogaeth cynllun datblygu neu reoli datblygu, gyfrannu at ddatblygu cynaliadwy – darparwyd datganiad statudol o'r gofyniad hwn mewn perthynas â chynllunio datblygu a cheisiadau cynllunio. Byddai'n ymddangos yn briodol datgan hyn ar ddechrau'r Cod Cynllunio newydd.

Sut mae'r system gynllunio yn cael ei gweinyddu

- 4.24 Mae'r system gynllunio yn cael ei gweinyddu gan nifer o gyrff sy'n gwneud penderfyniadau allweddol. Mae ACLI yn gweinyddu llawer o'r system gynllunio ac yn chwarae rhan bwysig wrth baratoi cynlluniau datblygu lleol ("CDLI"), penderfynu ar geisiadau cynllunio a chynnal gorfodaeth yn erbyn datblygiad heb ei awdurdodi.
- 4.25 Gall ACLI ddirprwyo eu pŵer i benderfynu ar gais am ganiatâd cynllunio i bwyllgor cynllunio.⁶ Gwnaed diwygiadau mewn perthynas â phwyllgorau cynllunio a dirprwyo gan DCC 2015, ond nid yw'r rhain wedi eu rhoi ar waith eto. Mae ACLI hefyd yn penodi swyddogion i gynorthwyo gyda gweithrediad y system gynllunio. Mae'r rhan fwyaf o geisiadau lleol neu annadleuol yn cael eu penderfynu trwy bwerau gwneud penderfyniadau dirprwyedig. Byddai'n ymddangos yn briodol i god newydd ddarparu y caiff ACLI drefnu i gyflawni ei swyddogaethau, gan gynnwys y pŵer i benderfynu ar gais am ganiatâd cynllunio gan bwyllgor neu drwy ddirprwyo i un o swyddogion yr awdurdod, yn hytrach na bod y wybodaeth hon yn cael ei chanfod ar wahân mewn deddfwriaeth llywodraeth leol.⁷
- 4.26 Mae Gweinidogion Cymru yn goruchwyllo'r system gynllunio yn ei chyfanrwydd, yn ogystal â bod â rôl fwy uniongyrchol mewn nifer fach o benderfyniadau drwy'r system apeliadau, y broses galw i mewn a phenderfyniadau ar Ddatblygiadau o Bwys Cenedlaethol. Dylai'r manylion sy'n llywodraethu'r broses o wneud penderfyniadau gan Weinidogion Cymru aros mewn deddfwriaeth eilaidd; fodd bynnag, o ystyried y diffyg eglurder ynghylch rôl Llywodraeth Cymru mewn perthynas â chynllunio,⁸ mae codeiddio'n rhoi cyfle i amlinellu egwyddorion eu pwerau a'u rôl yn y system gynllunio.

⁵ *Polisi Cynllunio Cymru* (8fed argraffiad 2016) para 2.1.

⁶ Deddf Llywodraeth Leol 1972, a 101.

⁷ Deddf Llywodraeth Leol 1972, a 101.

⁸ Llywodraeth Cymru ac Ymchwil Beaufort, *Agweddau Cyhoeddus tuag at System Cynllunio Cymru* (Mehefin 2012).

- 4.27 Caiff apeliadau eu gweinyddu gan yr Arolygiaeth Gynllunio, sydd ar hyn o bryd yn asiantaethau gweithredol yr Adran Cymunedau a Llywodraeth Leol, sy'n adrodd i'r Ysgrifennydd Gwladol a Gweinidogion Cymru. Mae Arolygwyr Cynllunio yn gyfrifol am benderfynu ar y rhan fwyaf o apeliadau cynllunio a gorfodi ar ran Gweinidogion Cymru. Fel yr amlinellwyd ym Mhennod 3, bydd cam sylweddol o'r prosiect yn ystyried y cydbwysedd cywir rhwng deddfwriaeth sylfaenol ac eilaidd ac mewn perthynas â'r Arolygiaeth Gynllunio, yn pwysu a mesur gwelliannau posibl mewn hygyrchedd, drwy gyfeirio rhywfaint mewn deddfwriaeth sylfaenol at y rôl y mae'n ei pherfformio yn erbyn yr angen am gadw hyblygrwydd, lle gall datganoli cynyddol arwain at ystyriaeth o'r newydd o ran y corff apeliadol sy'n briodol i Gymru.

Natur datblygu

- 4.28 Mae DCGTh 1990 yn nodi'r amgylchiadau lle mae angen caniatâd cynllunio trwy ddarparu diffiniad statudol o "ddatblygiad"⁹ ac yn manylu ar gategorïau o waith nad ydynt yn gyfystyr â datblygiad.
- 4.29 Nid yw datblygiad ym mhob achos angen cais cynllunio; mewn rhai achosion, bydd y datblygiad yn cael ei ganiatáu o dan hawliau datblygu a ganiateir. Mae hawliau datblygu a ganiateir yn ganiatâd cenedlaethol o ganiatâd cynllunio sy'n caniatáu gwaith adeiladu penodol a newid defnydd heb gais cynllunio.
- 4.30 Nid oes unrhyw gyfeiriad ar hyn o bryd mewn deddfwriaeth sylfaenol at yr amgylchiadau lle rhoddir caniatâd cynllunio yn rhinwedd gorchymyn datblygu a ganiateir, heb fod cais am ganiatâd cynllunio i'r awdurdod cynllunio lleol yn ofynnol. Byddai'n ymddangos yn briodol i'r prosiect ystyried sut y gallai rhai egwyddorion cyffredinol sy'n rheoli hawliau datblygu a ganiateir gael eu gosod (efallai gyda'r manylion yn cael eu gadael yn yr is-ddeddfwriaeth).¹⁰ Gallai'r rhain gynnwys y rheol gyffredinol bod gwaharddiadau yn ddarostyngedig i amodau, cyfyngiadau¹¹ a rheolau arbennig.¹²

Y broses o wneud cynllun

- 4.31 Bydd angen nodi'r egwyddorion ar gyfer gwneud cynllun, manylion sylfaenol ynglŷn â gwahanol fathau o gynllun a phwy sy'n gyfrifol am bob un, a'r weithdrefn ar gyfer gwneud pob math o gynllun.

⁹ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 55.

¹⁰ Gorchymyn Cynllunio Gwlad a Thref (Datblygu Cyffredinol a Ganiateir) (Diwygio) (Cymru) 2016, SI 2016/29; Gorchymyn Cynllunio Gwlad a Thref (Datblygu Cyffredinol a Ganiateir) 1995, SI 1995/419.

¹¹ Gorchymyn Cynllunio Gwlad a Thref (Datblygu Cyffredinol a Ganiateir) 1995, atodlen 2.

¹² Mae rheolau arbennig yn gymwys i hawliau datblygu a ganiateir lle maent yn ymwneud â datblygiad a fanylir yn Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Asesiad Effaith Amgylcheddol) 2011, SI 2011/1824.

- 4.32 Bydd yn bwysig cadw'r lefel o eglurder a ddarperir gan DCC 2015 o ran y berthynas rhwng y gwahanol fathau o gynllun datblygu - cynlluniau datblygu lleol, cynlluniau datblygu strategol ("CDS") a'r Fframwaith Datblygu Cenedlaethol ("FfDC"), gan gynnwys sut i ddelio â gwrthdaro rhyngddynt.¹³ Gall darpariaeth ar sut mae eu paratoi yn berthnasol i Bolisi Cynllunio Cymru, Datganiadau Polisi Cynllunio Gweinidogol a Nodiadau Cyngor Technegol fod yn ddefnyddiol hefyd. Yng Ngweriniaeth Iwerddon, er enghraifft, mae Deddf Cynllunio a Datblygu 2000 yn darparu ar gyfer hierarchaeth o gynlluniau a baratowyd gan awdurdodau rhanbarthol a chynllunio. Mae Rhan II o'r Ddeddf yn cynnwys penodau ar wahân ar gynlluniau datblygu, cynlluniau ardal leol a chanllawiau cynllunio rhanbarthol.
- 4.33 Tra bod Rhan 6 o DCPHG 2004 a DCC 2015 yn rhoi manylion ar y fframwaith o lunio cynlluniau yng Nghymru, mae'r elfennau allweddol o gyfranogi ac ymgynghori mewn perthynas â chynlluniau datblygu i'w gweld mewn atodlenni a / neu ddeddfwriaeth eilaidd. O ran CDLI, mae'r Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Cynllun Datblygu Lleol) (Cymru) 2005 yn darparu ar gyfer cynnwys y gymuned a chyfranogi ac ymgynghori cyhoeddus. I'r gwrthwyneb, mewn perthynas â'r NDF, mae darpariaeth i Weinidogion Cymru baratoi a chyhoeddi datganiad cyfranogiad cyhoeddus yn nodi eu polisiâu sy'n ymwneud â'r ymgynghori a wnaed wrth baratoi'r cynllun hwn yn cael ei wneud mewn deddfwriaeth sylfaenol.¹⁴ Rydym yn ystyried ei bod yn briodol i gyfnod sylweddol y prosiect adolygu'r cyflwyniad o hawliau a dyletswyddau o ran cyfranogiad y cyhoedd, wrth greu cynlluniau datblygu a'r angen am gysondeb yn eu triniaeth o ddeddfwriaeth sylfaenol.
- 4.34 Dylid rhoi ystyriaeth hefyd yn y cyfnod sylweddol o'r prosiect i'r cydlynad a'r cysondeb o'r ddarpariaeth sylfaenol a wnaed mewn perthynas â chynlluniau. Er enghraifft, nid yw'r ddarpariaeth ar rôl byrddau cynllunio ar y cyd (sy'n perfformio'r swyddogaeth ACLI wrth greu CDLI) a phaneli cynllunio strategol (cyrff un pwrpas a sefydlwyd at y diben o baratoi cynlluniau datblygu strategol) i'w canfod ym mhrif gorff Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 ond yn Atodlen 2A i'r Ddeddf.¹⁵ Mae cam sylweddol y prosiect yn rhoi cyfle i ystyried a allai'r darpariaethau hyn gael eu cynnwys yn briodol ym mhrif gorff y Cod Cynllunio newydd.

Y broses o geisio caniatâd datblygu

- 4.35 Mae nifer o gamau yn y broses ar gyfer cael caniatâd cynllunio. Maent yn cynnwys y canlynol:
- (1) Gofynion cyn-cyflwyno o ymgynghori cyn gwneud cais a darparu gwasanaethau cyn gwneud cais.¹⁶ Cyflwynodd DCC 2015 ofyniad i gynnal ymgynghoriad cyn gwneud cais ar gyfer rhai mathau o ddatblygiad a darparwyd pŵer i Weinidogion Cymru wneud rheoliadau mewn cysylltiad â darparu gwasanaethau cyn gwneud cais.¹⁷

¹³ Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004, a 38(5).

¹⁴ Deddf Cynllunio (Cymru) 2015, a 60A.

¹⁵ Gweler Deddf Cynllunio (Cymru) 2015, adran 4(2) ac atodlen 1.

¹⁶ Mae gwasanaethau cyn gwneud cais yn cyfeirio at y ddarpariaeth o wybodaeth a chymorth gan ACLI cyn cais am ganiatâd cynllunio.

¹⁷ DCC 2015, ss 17, 18.

- (2) Gofynion y cais mewn perthynas â ffurf ceisiadau,¹⁸ ffioedd ar gyfer gwneud ceisiadau,¹⁹ gofynion dilysu²⁰ a'r pŵer i wrthod penderfynu ar geisiadau.
- (3) Gofynion ar ôl gwneud cais ynghylch hysbysu, cyhoeddi²¹ ac ymgynghori. Mae gofynion i ymgynghori unwaith y bydd y cais wedi ei gyflwyno, ond cyn penderfyniad yr ACLI. Mae'r gofynion hyn yn cynnwys
 - (a) dyletswydd ar ymgeiswyr i roi rhybudd a dyletswydd ACLI i gyhoeddi ceisiadau,
 - (b) dyletswydd ACLI i ystyried sylwadau a wneir mewn ymateb i'r hysbysiad a chyhoedduswydd; a
 - (c) dyletswydd ACLI i ymgynghori ag ymgynghoreion statudol a rhoi ystyriaeth i'w sylwadau.
- (4) Ceisiadau yn uniongyrchol i Weinidogion Cymru mewn dau amgylchiad: yn gyntaf, os yw'r cais ar gyfer datblygiad o arwyddocâd cenedlaethol, ac yn ail, lle byddai'r cais fel arall yn cael ei wneud i ACLI, ond bod yr ACLI wedi'i ddynodi gan Weinidogion Cymru o fod yn perfformio'n wael. Nid yw'r darpariaethau hyn wedi cael eu cychwyn eto.
- (5) Penderfynu ar y cais, sy'n cynnwys y dull o benderfynu ar gais cynllunio (ystyried y cynllun datblygu oni bai bod ystyriaethau perthnasol yn nodi fel arall) a negodi a gweithredu unrhyw gytundeb adran 106²² rhwng datblygwr a'r ACLI er mwyn sicrhau seilwaith cymunedol, yn lleddfu'r effaith o ddatblygiadau newydd ar gyfleusterau cymunedol presennol,²³ cyfyngu ar ddatblygu neu ddefnyddio tir mewn ffordd a bennir neu ei gwneud yn ofynnol bod gweithrediadau neu weithgareddau penodol i'w gwneud ar y tir.
- (6) Rhoi caniatâd cynllunio, a fydd bron bob amser yn ddarostyngedig i amodau. Gellir defnyddio amodau i wella ansawdd datblygu neu leddfu unrhyw effeithiau andwyol y datblygiad er mwyn galluogi rhoi caniatâd cynllunio lle byddai fel arall wedi cael ei wrthod. Gall dilysrwydd amod gael ei herio mewn sawl ffordd. Gall y datblygwr apelio i Weinidogion Cymru yn erbyn gosod amod o dan adran 78, i ddileu neu amrywio amodau o dan adran 73, neu yn erbyn hysbysiad gorfodi sy'n honni torri amod o dan adran 174.

¹⁸ DCGTh 1990, a 62.

¹⁹ DCC 2015, a 54.

²⁰ DCC 2015, a 29.

²¹ DCGTh 1990, a 65.

²² DCGTh 1990, a 106

²³ Gall fod ceisiadau cynllunio yn agored i dâl o dan yr Ardoll Seilwaith Cymunedol, a gyflwynwyd gan Ddeddf Cynllunio 2008, rhan 11 os yw'r awdurdod cynllunio lleol wedi mabwysiadu atodlen godi tâl.

- (7) Yn dilyn rhoi caniatâd cynllunio efallai y bydd angen gwneud newidiadau ar raddfa fach i gynllun a ganiateir, er mwyn ystyried newidiadau wrth i'r broses ddylunio a datblygu ddod yn ei blaen.²⁴
- (8) Gellir gwneud cais i gyflawni amodau sydd wedi cael cydymffurfiaeth.
- 4.36 Mae'r gyfraith fel y mae'n sefyll ar hyn o bryd yn ymdrin yn gynhwysfawr ac yn fanwl â'r broses ar gyfer ceisio caniatâd cynllunio. Mae wedi ei gosod yn bennaf o fewn Rhan 3 o DCGTh 1990 fel y'i diwygiwyd gan DCC 2015, er nad oes modd cael mynediad at yr holl wybodaeth weithdrefnol mewn un lle. Er enghraifft, mae angen cyfeirio'r ddau at adran 70(2) o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 ac adran 38(6) o Ddeddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 i ddeall i ba raddau y mae polisïau cynllun datblygu yn berthnasol i gais am ganiatâd cynllunio, a'r gofyniad i'r penderfyniad gael eu cymryd yn unol â'r cynllun datblygu oni bai bod ystyriaethau perthnasol sy'n nodi fel arall.
- 4.37 O fewn cyfnod sylwedd y prosiect, dylid rhoi ystyriaeth i egwyddorion cyfranogiad o fewn y rhan hon o'r broses. Mae llawer o'r ddarpariaeth ar hyn yn cael ei chynnwys ar hyn o bryd o fewn deddfwriaeth eilaidd, ond gallai cyflwyno gwybodaeth sylfaenol o'r fath yn y Ddeddf cynllunio newydd wella hygyrchedd, yn enwedig ar gyfer y cyhoedd.

Datrysiadau

- 4.38 Mae'n ofynnol cael datrysiadau er mwyn darparu modd i herio penderfyniadau cynllunio. Mae penderfyniadau yn cael eu herio fel arfer drwy gyfrwng apêl;²⁵ fodd bynnag, mae llwybrau eraill o wneud iawn ar gyfer pobl a dramgwyddir gan benderfyniadau cynllunio.
- 4.39 Mae'r rhan fwyaf o geisiadau cynllunio yn cael eu penderfynu yn y lle cyntaf gan yr ACLI. Mae apêl yn bosibl lle mae'r ACLI yn gwrthod cais neu'n methu penderfynu arno o fewn amser penodol. Gwneir apeliadau i Weinidogion Cymru, ac yn ymarferol, yn cael eu penderfynu fel arfer gan Arolygydd Cynllunio. Gan ddibynnu ar faint a chymhlethdod y cais cynllunio, mae yna nifer o weithdrefnau y gellir eu defnyddio i benderfynu ar yr apêl, bydd un ohonynt yn cael eu dewis gan yr Arolygiaeth Gynllunio. Gall yr apêl gael ei chymeradwyo neu ei gwrthod, neu gall unrhyw ran o benderfyniad yr ACLI gael ei gwrthdroi neu ei hamrywio (p'un a yw'r apêl yn ymwneud â'r rhan honno ai peidio).²⁶

²⁴ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 73 (mân ddiwygio sylwedd), a 96A (diwygio ansylweddol)

²⁵ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 78.

²⁶ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 79(1).

- 4.40 Gellir herio penderfyniad gan Weinidogion Cymru neu'r Arolygiaeth Gynllunio, o fewn y terfyn amser o 6 wythnos, o dan adran 288 o'r DCGTh 1990 gan yr apelydd neu rywun a gymerodd "rôl ddigon gweithredol yn y broses gynllunio."²⁷ Gall penderfyniad ACLI gael ei herio yn y Llys Cynllunio trwy adolygiad barnwrol yn unig.²⁸ Rhaid i'r hawlydd fod â diddordeb digonol yn y mater y mae'r cais yn ymwneud ag ef, ac mae'n rhaid bod wedi gweithredu o fewn y terfyn amser o chwe wythnos.
- 4.41 Y tu hwnt i heriau cyfreithiol, mae'n bosibl gwneud cwyn am weinyddu gwasanaethau cyhoeddus i Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru, a sefydlwyd gan Ddeddf Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus (Cymru) 2005. Gall yr Ombwdsmon ymchwilio (ymhlith pethau eraill) "camweinyddu" gan Weinidogion Cymru a llywodraeth leol. Mae hyn yn cynnwys penderfyniadau sy'n ymwneud â chynllunio. Ni all yr Ombwdsmon edrych ar rinweddau'r penderfyniad, ond gall ddyfarnu a oedd y broses gywir wedi cael ei defnyddio. Y prif gyfyngiad ar bŵer yr Ombwdsmon yw'r anallu i ymchwilio i faterion y gall yr achwynydd gymryd camau yn eu herbyn yn y llysoedd.²⁹
- 4.42 Yn ogystal, mae cyfryngu yn ateb anstatudol amgen. Mae'n ffordd o ddatrys anghydfodau heb i'r mater orfod mynd i'r llys. Mae'n golygu trydydd parti annibynnol (y cyfryngwr) gyda'i rôl o helpu partïon ddod i gytundeb. Mae cyfryngu, o fewn cwmpas ehangach datrys anghydfod amgen, yn cael ei annog a'i hwyluso mewn ymglyfreitha sifil. Yng nghyd-destun y system gynllunio, gall cyfryngu, er enghraifft, fod yn addas mewn ymgynghori cyn-ymgeisio, yn dilyn gwrthod cais neu apêl aflwyddiannus pe bai'r ymgeisydd yn ystyried amrywio neu ail-lunio cynnig, wrth baratoi cynllun datblygu, wrth lunio cytundebau cynllunio adran 106 a chyn i awdurdodau cynllunio gyflawni mesurau gorfodi llawn.
- 4.43 Mae'r protocolau cyn-gweithredu yn y Rheolau Trefniadaeth Sifil yn esbonio'r ymddygiad ac yn nodi'r camau y byddai'r llys fel rheol yn disgwyl i bartïon eu cymryd cyn dechrau achos am fathau penodol o hawliadau sifil. Gallai methiant afresymol i liniaru arwain at gosbau costau.
- 4.44 Mae datrysiadau cynllunio yn cael eu tynnu o nifer o ffynonellau statudol ac anstatudol. Darperir ar gyfer apeliadau cynllunio a heriau statudol yn DCGTh 1990, fel y'i diwygiwyd gan DCC 2015. Ymdrinnir ar wahân gyda Deddf y Goruchaf Lys 1981 a Rhan 54 y Rheolau Trefniadaeth Sifil. Ar hyn o bryd nid oes unrhyw sail ddeddfwriaethol wrth gynllunio ar gyfer cais i'r Ombwdsmon neu gyfryngu.

²⁷ DCGTh CPA 1990, ss 284, 288. Gweler *Eco-Energy (GB) Ltd v First Secretary of State* [2005] P&CR 5, para 7

²⁸ Rhan 54, Rheolau Trefniadaeth Sifil

²⁹ Mae pwerau'r Ombwdsmon yn cael eu hadolygu ar hyn o bryd gan Gynulliad Cenedlaethol Cymru. Gweler *Ystyriaeth o Bwerau: Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus Cymru* (Mai 2015) <http://www.assembly.wales/laid%20documents/cr-ld10200/cr-ld10200-e.pdf> (cyrchwyd diwethaf 31 Mawrth 2016).

- 4.45 O fewn cam sylwedd y prosiect, dylid rhoi ystyriaeth i gynnwys “arwyddbost” deddfwriaethol sy'n cyfeirio defnyddiwr i'r datrysiadau hynny sydd ar gael y tu hwnt i DCGTh 1990 a DCC 2015. Ni fyddai hyn wedi ei lunio i greu dyletswydd statudol ond yn hytrach, i ddangos y broses wirfoddol y gall ymgeisydd gymryd rhan ynddi cyn datrys anghydfod yn y llysoedd. Byddai'n yn caniatáu cynhyrchu testun cydlynol a chynhwysfawr sy'n nodi'n llawn yr ystod o opsiynau ar gyfer mynediad at gyfiawnder, ond nad oes angen darpariaethau ychwanegol i gael eu dwyn i mewn i'r Cod Cynllunio, gan greu gorgyffwrdd drslyd o bosibl â deddfwriaeth arall.
- 4.46 Ar y llaw arall, mae Llywodraeth yr Alban wedi cynhyrchu canllaw ar y defnydd o gyfryngu yn dilyn Deddf Cynllunio ac ati (yr Alban) 2006, yn manylu ar y cyfleoedd penodol ar gyfer y defnydd o gyfryngu mewn cynllunio.³⁰ Mae eu hadolygiad cyfredol o gynllunio yn ymgynghori ynghylch a ddylid cael cyfeiriadau penodol yn y polisi yn y dyfodol at y defnydd o gyfryngu mewn cynllunio.³¹ Gall fod, fel dewis arall i ystyried deddfwriaeth "arwyddbost", bod arweiniad yn cael ei gynhyrchu i gyd-fynd â'r Cod Cynllunio newydd ac yn nodi'r dewisiadau eraill ar gyfer mynediad at gyfiawnder.

Gorfodi

- 4.47 Mae'r gyfraith mewn perthynas â gorfodaeth yn cael ei chyflwyno ar hyn o bryd o fewn Rhan 7 o DCGTh 1990, fel y'i diwygiwyd gan DCC 2015. Mae'r rhannau hyn yn eu cyfanrwydd yn darparu'r fframwaith sylfaenol sy'n llywodraethu gorfodi.
- 4.48 Mae'n ofynnol i ddarpariaethau gorfodi ymdrin ag achosion o dorri rheolau cynllunio - a ddiffinnir fel cyflawni datblygiad heb ganiatâd cynllunio gofynnol neu fetu â chydymffurfio ag unrhyw amodau neu gyfyngiad y mae caniatâd cynllunio wedi cael ei roi.³² Yn amodol ar fân eithriadau, nid yw cyflawni datblygiad heb ganiatâd cynllunio neu fynd yn groes i'r amodau yn gyfystyr â thramgwydd troseddol.
- 4.49 Lle mae'r ACLI yn credu y bu tor-rheolaeth cynllunio, gallant gynnal camau cyn rhoi hysbysiad gorfodi. Gall ACLI gyhoeddi hysbysiad rhybuddio gorfodi lle mae'n ymddangos y bu tor-rheolaeth cynllunio, a bod gobaith rhesymol, pe byddai cais am ganiatâd cynllunio mewn perthynas â'r datblygiad dan sylw yn cael ei wneud, byddai caniatâd cynllunio yn cael ei roi.³³ Gall yr ACLI hefyd gyflwyno hysbysiad gohirio dros dro os ydynt yn credu y bu tor-rheolaeth cynllunio sydd mor ddifrifol fel eu bod o'r farn y dylai'r gweithgaredd (neu unrhyw ran o'r gweithgaredd) sy'n gyfystyr â thor-rheolaeth, ddod i ben ar unwaith, tra maent yn ystyried pa gamau gorfodi pellach y dylid eu cymryd.³⁴

³⁰ Llywodraeth yr Alban a Core Solutions Ground, *A Guide to the Use of Mediation in the Planning System in Scotland* (Mawrth 2009) <http://www.gov.scot/Resource/Doc/263432/0078790.pdf> (cyrchwyd diwethaf 31 Mawrth 2016).

³¹ Llywodraeth yr Alban, "Wider use of mediation in planning" (19 Chwefror 2016) <https://ideas.scotland.gov.uk/independent-review-of-planning/wider-use-of-mediation-in-planning> (cyrchwyd diwethaf 31 Mawrth 2016).

³² Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 171A(1).

³³ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 173ZA mewnosodwyd gan DCC 2015.

³⁴ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 171E(1).

- 4.50 Y prif sancsiwn a ddarperir gan y gyfraith cynllunio yw hysbysiad gorfodi, y gellir ei roi gan ACLI ar ddatblygwr. Dim ond os na chydymffurfir â hysbysiad gorfodi y bydd datblygwr wedi cyflawni trosedd. Yn ychwanegol at yr hysbysiad gorfodi, mae gan ACLI hefyd bwerau eraill sy'n ymwneud â gorfodi.
- 4.51 Mae gan ACLI y pŵer i gyflwyno hysbysiad torri amod ar unrhyw berson sy'n cyflawni neu sydd wedi cyflawni'r gwaith datblygu, gan dorri amod sydd ynghlwm wrth ganiatâd cynllunio, gan ei gwneud yn ofynnol iddynt sicrhau y cydymffurfir ag amodau o'r fath fel a bennir yn yr hysbysiad.³⁵
- 4.52 Mae yna hefyd weithdrefn hysbysiad atal sydd ar gael i ACLI i osod gwaharddiad ar weithgareddau sy'n cael eu cynnal sy'n torri rheolau cynllunio, wrth iddynt ddisgwyl am i rybudd gorfodi ddod i rym.³⁶ Yn wahanol i hysbysiad atal dros dro, mae hysbysiad atal yn gorfod cael ei gyflwyno ar y cyd â rhybudd gorfodi. Ar ôl ei gyhoeddi, mae hysbysiad atal yn atal person rhag oedi gweithrediad hysbysiad gorfodi (er enghraifft, drwy apelio'r hysbysiad) a pharhau i ddatblygu heb ganiatâd cynllunio.

Darpariaethau cynllunio atodol

- 4.53 Dylid cynnwys rhai darpariaethau eraill o fewn y Cod Cynllunio arfaethedig i sicrhau ei fod yn gweithredu'n effeithlon. Maent yn aml yn dod yn berthnasol o ganlyniad i weithredu'r darpariaethau craidd. Mae'r rhain yn cynnwys y canlynol.

Dilysrwydd penderfyniadau

- 4.54 Mae Rhan XII o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 yn darparu mecanweithiau ar gyfer herio dilysrwydd cynlluniau, penderfyniadau, hysbysiau a gorchmynion penodol – sef penderfyniadau a wneir gan Weinidogion Cymru.³⁷ Ni all penderfyniadau eraill – yn enwedig penderfyniadau gan awdurdodau cynllunio lleol i roi caniatâd – eu herio ond trwy wneud cais am adolygiad barnwrol o dan Rhan 54 o'r Rheolau Gweithdrefnau Sifil.

Darpariaethau ariannol

- 4.55 Mae'r darpariaethau hyn yn cynnwys materion fel ffioedd i'w codi ar geisiadau cynllunio, a chyfrifoldeb yr awdurdod cynllunio lleol am gostau sy'n gysylltiedig ag ymchwiliadau cynllunio, treuliau ac iawndal.³⁸

Darpariaethau amrywiol a chyffredinol

- 4.56 Mae'r darpariaethau hyn yn delio ag amrywiaeth eang o faterion nad ydynt yn gysylltiedig i raddau helaeth, gan gynnwys cymhwyso'r DCGTh 1990 i achosion arbennig megis gwaith mwynau neu dir sy'n eiddo neu a ddatblygwyd gan awdurdodau lleol, dirprwyo swyddogaethau awdurdod cynllunio lleol mewn perthynas â cheisiadau, penderfynu ar y weithdrefn ar gyfer achosion penodol, y weithdrefn ar gyfer ymchwiliadau lleol a gwrandawiadau eraill, a hawliau mynediad.

³⁵ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 187A .

³⁶ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 183.

³⁷ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, rhan XII.

³⁸ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, rhan XIV.

- 4.57 Yn ogystal, mae darpariaethau sy'n ymdrin â chymhwyso'r darpariaethau craidd yn achos mathau penodol o ddatblygiad. Mae'r darpariaethau hyn yn ymdrin â phethau a wneir wrth ymgymryd â gweithgareddau cynllunio craidd, megis cael caniatâd cynllunio neu orfodi, felly yn yr ystyr hwn maent yn rhan o'r system rheoli datblygu, er gwaethaf y ffaith y gallant fod o ddiddordeb mewn amgylchiadau eithaf penodol yn unig. Rydym o'r farn y dylai darpariaethau o'r fath gael eu cynnwys o fewn y Cod Cynllunio. Maent yn cynnwys materion fel y canlynol:

Datblygiad sy'n effeithio ar briffyrdd

- 4.58 Mae'r darpariaethau hyn yn galluogi cau priffyrdd neu ddileu hawliau tramwy. Mae rhai darpariaethau yn ymwneud â phwerau na ellir eu harfer ond er mwyn hwyluso datblygiad yn unol â chaniatâd cynllunio, ond gall eraill gael eu harfer mewn cysylltiad â chaffael tir at ddibenion cynllunio neu i ganiatáu gwaith mwynau.

Ymgymrwyr Statudol

- 4.59 Mae'r darpariaethau hyn yn ymdrin â'r modd y mae'r system rheoli datblygu yn berthnasol i ymgymrwyr statudol. Mae ymgymrwyr statudol, fel y'u diffinnir yn adran 262 o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, yn golygu personau a awdurdodir gan unrhyw ddeddfiad i gludo ar unrhyw reilffordd, rheilffordd ysgafn, tramffordd, trafniadaeth ffordd, trafniadaeth dŵr, camlas, mordwyo mewndirol, doc, harbwr, pier neu ymgymryd â goleudy, neu unrhyw ymgymryd â chyflenwi pŵer hydrologig a gweithredwr maes awyr perthnasol.

Tir y Goron

- 4.60 Mae'r darpariaethau hyn yn delio â chaniatâd cynllunio a gorfodi mewn perthynas â thir y Goron.

Hawliau i'w gwneud yn ofynnol prynu tir

- 4.61 Mae'r darpariaethau hyn yn ymwneud â mynnu bod awdurdodau lleol yn prynu tir mewn rhai amgylchiadau lle y gall ei werth gael ei effeithio'n andwyol gan benderfyniadau cynllunio.

Iawndal

- 4.62 Mae'r darpariaethau hyn yn delio ag iawndal am ddirymu caniatâd cynllunio.

Tir wedi'i ddifetha gan gynigion datblygu

- 4.63 Mae DCGTh 1990 yn nodi nifer o amgylchiadau sy'n sbarduno malltod cynllunio, gan gynnwys, ymhlith eraill, lle mae tir wedi'i gynnwys mewn cynllun datblygu (sy'n aml yn wir lle mae prosiectau adfywio canol trefi yn cael eu cynnig) a lle mae tir yn cael ei ddiogelu ar gyfer diben penodol (fel sy'n digwydd gyda'r rheilffordd HS2 yn Lloegr). Mae diogelu yn offeryn cynllunio a ddefnyddir i amddiffyn y tir sydd ei angen i adeiladu a gweithredu datblygiad arfaethedig (yn achos HS2) rhag gwrthdaro â datblygiad.

- 4.64 Ni fydd malltod dan DCGTh 1990 yn berthnasol ond lle mae tir yn cael ei nodi ar gyfer swyddogaethau cyrff cyhoeddus penodol neu ymgymerwyr statudol, neu'n cael eu heffeithio gan gynigion awdurdodau lleol neu weinidogion sy'n gweithredu pwerau mewn perthynas â datblygiad neu adfywiad o dir. Mae gweithdrefn hysbysiadau malltod yn fath o brynu gorfodol gwrthgyfartal. Mae'r weithdrefn yn rhoi'r hawl i dirfeddiannwr fynnu bod ACLI yn caffael ei f/buddiant yn y tir fel cydnabyddiaeth o'r ffaith bod gwerth eiddo yn aml yn cwmpo pan fydd tir yn cael ei effeithio gan waith cyhoeddus arfaethedig. Mae'r darpariaethau malltod, sydd ar hyn o bryd yn Rhan 6 ac Atodlen 13 DCGTh 1990, yn cael eu clymu wrth roi caniatâd neu ddyrannu tir mewn cynllun datblygu.

Cyfundrefnau caniatâd eraill

- 4.65 Rydym yn ymdrin â'r cysyniad o dynnu cyfundrefnau caniatâd unigol ynghyd ar gyfer gwaith i adeiladau rhestredig, gwaith mewn caniatâd ardal gadwraeth a hysbysebu, yn fanylach ym Mhennod 6. Os ydym yn dod i'r casgliad y dylai'r cyfundrefnau cydsynio hyn gael eu cysoni â chynllunio, rydym o'r farn bod dylid eu cynnwys o fewn cod sy'n delio â chynllunio a rheoli datblygu.
- 4.66 Byddai cynnwys y pynciau hyn yn y rhan gyntaf o God Cynllunio, fodd bynnag, yn gadael rhai darpariaethau ar eu hôl, sy'n delio â phynciau nad ydynt yn cyfateb â'r broses caniatâd cynllunio craidd, fel rhestru adeiladau arbennig, atal dirywiad a difrod adeiladau, dynodi ardaloedd cadwraeth a grantiau ac ati mewn ardaloedd cadwraeth. Rydym o'r farn y gallai'r detholiad amrywiol hwn o ddarpariaethau fod yn fwy priodol o fewn cyfuniad ehangach o ddeddfwriaeth sy'n ymdrin â'r amgylchedd hanesyddol.

Rheolaethau sy'n ymwneud ag adeiladau rhestredig

- 4.67 Mae Deddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990 (y "Ddeddf Adeiladau Rhestredig") yn creu cyfundrefn ar gyfer dynodi a diogelu'r amgylchedd hanesyddol.
- 4.68 Mae cysylltiadau rhwng darpariaethau a gynhwysir yn y Ddeddf Adeiladau Rhestredig a'r darpariaethau canolog. Mae'r rhain yn ddarpariaethau gweithdrefnol sy'n darparu ar gyfer gwneud ceisiadau a gorfodi, a sut mae bodolaeth adeiladau rhestredig neu ardaloedd cadwraeth yn effeithio ar arfer swyddogaethau cynllunio.

Rheolaethau sy'n ymwneud ag ardaloedd cadwraeth

- 4.69 Mae Deddf Adeiladau Rhestredig hefyd yn creu cyfundrefn ar gyfer dynodi a diogelu ardaloedd cadwraeth.
- 4.70 Mae cysylltiadau rhwng darpariaethau a gynhwysir yn y Ddeddf Adeiladau Rhestredig a'r darpariaethau craidd. Mae'r rhain yn ddarpariaethau gweithdrefnol sy'n darparu ar gyfer rheoli gwaith dymchwel mewn ardaloedd cadwraeth a dyletswyddau cyffredinol ACLI o ran cadw a gwella ardaloedd cadwraeth.

Rheolaethau sy'n ymwneud â hysbysebion yn yr awyr agored

- 4.71 Mae DCGTh 1990 yn rhoi'r pŵer i Weinidogion wneud rheoliadau sy'n rheoli arddangos hysbysebion. Ystyrir rhoi caniatâd cynllunio ar gyfer hysbysebion a arddangosir yn unol â'r rheoliadau. Lle nad yw hysbyseb yn unol â'r rheoliadau, gofynnir am ganiatâd diamwys ac mae'n rhaid cyflwyno cais cynllunio i'r ACLI.

- 4.72 Mae ACLI yn gyfrifol am weithrediad y system rheoli hysbysebion o ddydd i ddydd, ac am benderfynu a ddylid caniatáu hysbyseb benodol ar gyflwyno cais cynllunio. Mae'r ACLI hefyd yn gyfrifol am reoli gorfodi dros hysbysebion, er bod gorfodaeth hysbyseb ar hyn o bryd yn bodoli fel gweithdrefn ar wahân i'r un ar gyfer cynllunio prif ffrwd. Mae'n werth nodi hefyd nad yw'r newidiadau arwyddocaol i orfodi rheolaeth hysbysebion a gyflwynwyd gan Ddeddf Lleoliaeth 2011 yn gymwys yng Nghymru.
- 4.73 Mae rhai hysbysebion – megis hysbysfyrddau a saif ar eu pen eu hunain – ar wahân yn gyfangwbl o ddatblygu sy'n destun rheoli datblygu prif ffrwd; ac efallai nad oes fawr o fudd mewn integreiddio caniatâd ar gyfer arddangosiadau o'r fath gyda chaniatâd cynllunio. Mae eraill – fel goleuo tu blaen siopau – yn rhan annatod o brosiectau datblygu, fel y gall fod budd mewn ceisio cael gwared ar reolaethau sy'n gorgyffwrdd.

PYNCIAU YR YSTYRIWN YN AMODOL EU BOD Y TU ALLAN I'R CWMPAS

- 4.74 Mae'r darpariaethau y cyfeiriwn atynt isod yn cael eu cynnwys yn y prif Ddeddfau cynllunio ac yn ymdrin â materion sy'n ymwneud â datblygu a defnyddio tir. Fodd bynnag, rydym o'r farn ar hyn o bryd nad oes ganddynt gysylltiad ddigon agos â'r darpariaethau canolog a amlinellir uchod i gael eu cynnwys mewn cod sy'n delio â chynllunio a rheoli datblygu. Ein barn ni yw y byddai'r darpariaethau hyn yn elwa o godeiddio neu gyfuno ac mewn rhai achosion ddiwygio, ond y byddai'n well eu codeiddio mewn manau eraill o fewn y rhaglen ehangach o waith.

Rheolaethau sy'n ymwneud â choed

- 4.75 Mae rheolaethau sy'n ymwneud â choed, ar ffurf gorchmynion cadw coed ("GCC"), yn cael eu gwneud a'u rheoli gan yr awdurdod cynllunio lleol perthnasol. Y nod yw diogelu coed, yn bennaf y rhai sydd o werth mwynderol i gymunedau lleol, gan gynnwys, ond nid wedi'u cyfyngu, i'r rhai dan fygythiad gan ddatblygiad newydd. Caiff system ar wahân, ond sy'n gorgyffwrdd, o reoli, yn ffurf trwyddedau torri coed, ei gweinyddu gan Gyfoeth Naturiol Cymru.
- 4.76 Arferai gofynion rheoleiddio sy'n ymwneud â gorchmynion cadw coed yng Nghymru a Lloegr fod wedi eu lledaenu ar draws deddfwriaeth sylfaenol ac is-ddeddfwriaeth ac yn y gorchmynion eu hunain. Daeth y Llywodraeth i'r casgliad mewn Papur Gwyn yn 2007 yn ymwneud â'r system gynllunio yn Lloegr y byddai'n ddefnyddiol cyflwyno set sengl o reoliadau a fyddai'n cynnwys yr holl ofynion o'r fath, a fyddai'n gymwys i bod gorchmynion cadw coeden.³⁹ Yn unol â hynny, cyflwynodd y newidiadau deddfwriaethol angenrheidiol yn adrannau 192 ac 193 o Ddeddf Cynllunio 2008, a oedd yn dileu'r holl fanylion a oedd yn ymwneud â gorchmynion cadw coed yng Neddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, gan alluogi rheoliadau o'r fath i gael eu gwneud. Daethpwyd â'r newidiadau perthnasol i Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 yn Lloegr ym mis Ebrill 2012, ynghyd â Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Cadw Coed) (Lloegr) 2012.⁴⁰
- 4.77 Er bod Papur Gwyn 2007 yn ymwneud â Lloegr yn unig, mae'r darpariaethau Deddf Cynllunio 2008 sy'n ymwneud â gorchmynion cadw coed – a'r newidiadau o ganlyniad i Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 – yn gymwys mewn egwyddor

³⁹ Llywodraeth Ei Mawrhydi, *Planning for a Sustainable Future* (2007) paragraffau 9.25 i 9.27, 10.3.

⁴⁰ SI 2012 Rhif 605.

yn Lloegr a Chymru. Fodd bynnag, nid ydynt mewn grym yng Nghymru eto. Mae system anfoddfaol cyn 2012 felly yn dal yn gymwys yma, gyda'r darpariaethau wedi eu gwasgaru ar draws Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Coed) 1999⁴¹ (sy'n dal yn gymwys yng Nghymru, er eu bod wedi eu diddymu yn Lloegr), Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Coed) (Diwygio) (Cymru) 2012 ac yn y gorchmynion cadw coed eu hunain.

- 4.78 Byddai wrth gwrs yn bosibl dod â'r newidiadau yn Neddf Cynllunio 2008 mewn i rym, ynghyd â Rheoliadau newydd, a fyddai'n helpu datrys anghysondebau yn y darpariaethau presennol a chynhyrch system symlach a thecach. Ond byddai cyflwyno Cod Cynllunio newydd yn rhoi cyfle am godeiddio ar wahân o ddeddfwriaeth cadw coed – ac o bosibl Rhan II o Ddeddf Coedwigaeth 1967 fel mae'n gymwys yng Nghymru – a allai fod yn well, gan y byddai'n symleiddi'r cod rheoli cynllunio a datblygu, ac yn cynorthwyo'r rheini sy'n ymwneud â choed a choedwigaeth i gael hyd i'r holl gyfraith mae arnynt ei angen mewn un lle.

Pwerau i fynnu bod perchnogion tir yn adfer cyflwr tir

- 4.79 Mae DCGTh 1990 yn rhoi pŵer annibynnol i awdurdodau cynllunio lleol fynnu bod tiffeddianwyr yn gwella cyflwr eu tir er budd y cyhoedd. Nid yw'r pŵer hwn yn gysylltiedig â'r darpariaethau cynllunio canolog, a byddai'n cyd-fynd yn fwy priodol â darpariaethau eraill sy'n cael eu hanelu at wella tir ac adfywio ardaloedd yn ehangach, er enghraifft, y darpariaethau yn y Ddeddf Tai ac Adfywio 2008.

Prynu tir yn orfodol at ddibenion sy'n gysylltiedig â chynllunio

- 4.80 Darperir ar gyfer ACLI a Gweinidogion yn DCGTh 1990 gyda'r pŵer i gaffael a gwaredu tir at ddiben datblygu neu er budd cynllunio priodol.
- 4.81 Mae datblygiad hanesyddol y gyfraith sy'n ymwneud â phrynu tir yn orfodol, fodd bynnag, wedi gadael y darpariaethau statudol yn dameidiog rhwng gwahanol statudau. Mae nifer o Ddeddfau eraill yn galluogi ACLI i gaffael, datblygu a gwneud amryw o bethau er mwyn gwella eu hardaloedd, neu sy'n rhoi'r grym i Weinidogion sefydlu cyrff neu gynlluniau at y dibenion hyn. Nododd Adroddiad Terfynol Comisiwn y Gyfraith, Tuag at God Prynu Gorfodol:⁴²

Mae'r gyfraith gyfredol yn glytwaith o reolau amrywiol, sy'n deillio o amrywiaeth o statudau ac achosion dros gyfnod o fwy na 100 mlynedd, nad ydynt yn hygyrch i'r rhai yr effeithir arnynt, nac yn gallu cael eu dehongli ac eithrio gan arbenigwyr.

- 4.82 Rydym o'r farn fod yna amryw o resymau dros hepgor prynu gorfodol o ran gyntaf y Cod Cynllunio, boed gan y Cynulliad gymhwysedd deddfwriaethol mewn perthynas ag ef neu beidio.

⁴¹ SI 1990 Rhif 1892.

⁴² Tuag at God Prynu Gorfodol (2003) Com y Gyf Rhif 286.

CYMHLETHDOD Y GYFRAITH

- 4.83 Mae'r ddeddfwriaeth sy'n berthnasol i brynu gorfodol yn cael ei lledaenu ar draws nifer o statudau. Mae'r weithdrefn gaffael i'w chael yn Neddf Prynu Gorfodol 1965, Deddf Henebion ac Ardaloedd Archaeolegol 1979, Deddf Caffael Tir 1981, Deddf Prynu Gorfodol (Datganiadau Breinio) 1985, Deddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990, y Ddeddf Cynllunio Gwlad a thref 1990 a Deddf Cynllunio 2008. Mae'r asesiad o iawndal yn cael ei weld yn y Deddfau lawndal Tir 1961 ac 1973, a Deddf Cynllunio ac lawndal 1991. Mae darpariaethau ychwanegol wedi'u mewnosod yn y Deddfau uchod gan Ran 8 Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 a Rhan 9 y Ddeddf Lleoliaeth 2011.
- 4.84 Mae'r fframwaith hwn yn dangos natur gydgysylltiol y darpariaethau ar brynu gorfodol, a chymhlethdod y pwnc. Mae'r gyfraith mewn mannau yn hen iawn, yn dameidiog ac wedi cael ei diwygio yn helaeth. Mae'n amlwg y byddai codeiddio'r gyfraith ar brynu gorfodol yn ymarfer mawr, cymhleth a llafurus, ac mae'n debygol mai dyma'r rheswm pam na fu unrhyw ymgais i wneud hynny hyd yn hyn, er gwaethaf argymhellion i wneud hynny. Os bydd y rhaglen dreigl o gydgrynhoi a argymhellir yn cael ei gwneud, byddai mynd i'r afael â chyfraith prynu gorfodol yn cynnig cyfle yn y pen draw i symleiddio maes eang a chymhleth o gyfraith, neu hyd yn oed o safbwynt mwy cyfyng, byddai'n gyfle i gynhyrchu darn o ddeddfwriaeth fanylach sy'n ymdrin â chaffael tir at ddibenion cynllunio.

CYDLYNIAD Â DARPARIAETHAU ERAILL

- 4.85 Mae darpariaethau sy'n ymwneud â phrynu gorfodol yn gymhleth ac yn rhychwantu nifer o wahanol Ddeddfau. Mae'r materion sy'n codi o ganlyniad yn cynnwys:
- (1) Nid yw darpariaethau yn DCGTh 1990 yn ymwneud â phethau a wnaed o dan DCGTh 1990 yn unig. Mae'r darpariaethau hyn hefyd yn ymwneud â chaffael adeiladau rhestredig sydd angen eu trwsio o dan Ddeddf Adeiladau Rhestredig 1990.
 - (2) Yn ychwanegol at y darpariaethau yn DCGTh 1990, mae llawer o Ddeddfau eraill yn cynnwys darpariaethau sy'n ymwneud â chaffael tir.
 - (3) Mae llawer o ddarpariaethau yn DCGTh 1990 yn gweithredu drwy gymhwyso deddfwriaeth arall ar gaffael tir gan gyrrff cyhoeddus, neu drwy addasu neu eithrio'r ddeddfwriaeth honno.
 - (4) Mae cyflwyniad o'r darpariaethau yn DCGTh 1990 yn anodd eu dilyn. Mae'r iaith a ddefnyddir yn gymhleth a dwys.
- 4.86 Byddai codeiddio pob darpariaeth prynu gorfodol mewn un lle yn rhoi cyfle i ddelio â'r dyblygu sylweddol ac i gyflwyno darpariaethau yn fwy eglur a chydlynol.

BARN GAN AWDURDODAETHAU ERAILL

- 4.87 Yn ddiweddar, cwblhaodd Comisiwn Cyfraith yr Alban ymgynghoriad ar eu Papur Trafod ar Brynu Gorfodol. Cynnig allweddol yn y papur hwn oedd diddymu'r holl ddeddfwriaeth gyfredol, a'i disodli gyda statud newydd.

- 4.88 Yng Ngogledd Iwerddon, mae darpariaethau prynu gorfodol eisoes y tu allan i Ddeddf Cynllunio (Gogledd Iwerddon) 2011. Mae'r hawl i iawndal a dulliau a gweithdrefnau ar gyfer asesu'r swm cywir yn deillio o'r "Cod lawndal". Mae hyn yn cynnwys Deddfau Seneddol, cyfraith achos ac arfer sefydledig. Y prif statudau perthnasol yw: Deddf Tribiwnlys Tiroedd ac lawndal (Gogledd Iwerddon) 1964, Deddf Cynllunio ac lawndal Tir (GI) 1971, Gorchymyn Caffael a Phrynu Tir (GI) 1973, Gorchymyn lawndal Tir (GI) 1982 a Gorchymyn Malltod Cynllunio (lawndal) (GI) 1981.

Sylweddau Peryglus

- 4.89 Mae Deddf Sylweddau Peryglus 1990 yn ymwneud yn bennaf â diogelwch y cyhoedd, ac yn nodi gweithdrefn ganiatáu i sicrhau y gall sylweddau peryglus gael eu cadw, neu eu defnyddio, mewn symiau sylweddol dim ond ar i'r awdurdodau cyfrifol gael y cyfle i asesu maint y risg sy'n codi i bersonau yn yr ardal o gwmpas, ac i'r amgylchedd.
- 4.90 Mae'r cyfrifoldeb am benderfynu a yw lefel risg yn oddefol ac a ddylid caniatáu cynnig penodol i storio neu ddefnyddio sylweddau peryglus yn un ar gyfer yr awdurdod sylweddau peryglus lleol. Fel arfer, bydd yr awdurdod hwn yr un awdurdod a fyddai'n gweithredu fel awdurdod cynllunio lleol wrth ymdrin ag unrhyw gynnig datblygu cysylltiedig. Bydd y Weithrediaeth Iechyd a Diogelwch yn rhoi cyngor i'r awdurdod cynllunio lleol ar risg sy'n deillio o bresenoldeb sylweddau peryglus. Bydd Cyfoeth Naturiol Cymru yn rhoi cyngor ar y risg i'r amgylchedd.
- 4.91 Er bod tebygrwydd rhwng y broses caniatâd sylweddau peryglus a'r broses caniatâd cynllunio prif ffrwd, ychydig o gysylltiadau sydd yna. O ran y tebygrwydd, mae awdurdod cynllunio lleol yn dal i wneud penderfyniad, a phroses i'w dilyn ar gyfer rhoi caniatâd. Gallai'r broses hon o roi caniatâd gael ei chynnwys o fewn y broses caniatâd cynllunio prif ffrwd os oes ewyllys i wneud hynny, gan aildiffinio newid sylweddol yn y defnydd o dir i gynnwys unrhyw gynnydd yn y swm o sylweddau wedi'u storio ar y tir hwnnw. Parheir, fodd bynnag, i gael gwahaniaethau sylweddol gyda'r broses o roi caniatâd cynllunio prif ffrwd o ran gofynion hysbysu ac ymgynghori.
- 4.92 Yn ein barn ni, er bod gorgyffwrdd rhwng DCGTh 1990 a Deddf Sylweddau Peryglus yn parhau i fod, byddai'n fwy priodol ymdrin â hyn drwy wneud darpariaethau annibynnol ynghylch gorfodi neu faterion eraill sy'n trawsgroesi, o fewn y ddeddfwriaeth Sylweddau Peryglus.

CWESTIYNAU YMGYNGHORI

- 4.93 **Cwestiwn ymgynghori 4-1: Rydym yn croesawu sylwadau rhanddeiliaid ar y cwmpas arfaethedig o ddarn cychwynnol o gyfraith gynllunio wedi'i chodeiddio, sy'n canolbwyntio ar gynllunio a rheoli datblygu.**
- 4.94 **Cwestiwn ymgynghori 4-2: Rydym yn croesawu barn rhanddeiliaid ar y pwnc o gyfnodau diweddarach o godeiddio a'r cynllun codeiddio ehangach a awgrymwyd.**

PENNOD 5

DIWYGIO TECHNEGOL

CYFLWYNIAD

- 5.1 Fel yr amlinellwyd ym Mhennod 1, ein barn ni yw y dylai ymarfer codeiddio fynd y tu hwnt i gyfuno ac ystyried cynnwys ystyriaeth o ddiwygiadau sy'n rhesymoli sylwedd y gyfraith a gwella proses a gweithdrefn, ond heb gyflwyno unrhyw newid polisi sylweddol i'r gyfraith. Rydym yn categoreiddio unrhyw welliannau a wnaed fel "diwygio technegol", gyda'r nod o wella eglurder, cysondeb a hygyrchedd y gyfraith.
- 5.2 Rydym yn cydnabod bod gan yr ymadrodd "diwygio technegol" y potensial i gael ei ddehongli yn eang, ac achosi ansicrwydd. Yn y bennod hon byddwn, felly, yn ceisio amlinellu'r radd briodol o ddiwygio technegol i'w gynnal fel rhan o'r ymarfer hwn.
- 5.3 Er mwyn gosod ein paramedrau, rydym wedi cynhyrchu system ddsbarthu ar gyfer y mathau o welliant yr ystyriwn eu bod yn briodol yng nghyfnod sylwedd y prosiect. Dylai unrhyw welliannau, waeth pa mor dda yw eu bwriadau, sydd y tu allan i'r paramedrau hyn, yn ein barn amodol ni, fod y tu hwnt i gwmpas y prosiect.
- 5.4 Er mwyn gwneud ein system ddsbarthu mor glir â phosibl, rydym yn darparu enghreifftiau o welliannau ym mhob categori. Mae'r enghreifftiau a ddefnyddiwn yn rhai enghreifftiol, ac ni fwriedir iddynt fod yn rhestr holl-gynhwysfawr o'r diffygion presennol yn y gyfraith sydd o fewn pob categori. Mae croeso i randdeiliaid, fodd bynnag, roi sylwadau ar yr enghreifftiau hynny ac awgrymu rhai eraill i'w hystyried.
- 5.5 Bydd angen adolygu pob pwnc sy'n ffurfio rhan o'r Cod Cynllunio arfaethedig, er mwyn nodi meysydd lle gallai gwelliannau technegol fod yn fuddiol. Rhagwelwn, fodd bynnag, y bydd yn debygol bod y rhannau hynny o'r system sy'n cael eu defnyddio'n amlach ac wedi'u diwygio, angen mwy o sylw.
- 5.6 Nid yw'r prosiect hwn yn anelu at ystyried materion a allai fod angen diwygio egwyddor neu bolisi cynllunio. Nid ydym yn ystyried diwygio ond i'r graddau y mae'n hybu nod ehangach y prosiect: cyfraith cynllunio eglurach, symlach a mwy hygyrch ar gyfer Cymru. Gan fod y prosiect, oherwydd ei natur, yn ymarferiad technegol, mae nodi gwelliant technegol neu ddiwygio'n llifo'n naturiol o'r rhagosodiad hwn.
- 5.7 Rydym o'r farn bod ymarfer diwygio technegol yn rhoi cyfle i symleiddio meysydd o gymhlethdod diangen, ac yn cael gwared ar elfennau diangen neu ddyblygu amlwg. Rhaid bod yn ofalus, fodd bynnag, i sicrhau nad yw darpariaethau sydd o reidrwydd yn gymhleth, yn cael eu lleihau i ddatganiadau lefel uchel, ac nad yw manylion yn cael eu tynnu heb ystyriaeth briodol o'r amgylchiadau y maent yn berthnasol iddynt.
- 5.8 Wrth gloi'r bennod hon, byddwn yn ceisio barn ymgynghoreion a ydym wedi nodi cwmpas diwygio technegol yn gywir. Bydd cynigion diwygio cynhwysfawr yn cael eu llunio yn ystod y cam sylwedd y prosiect, ac yn dilyn hynny bydd ymgynghoriad ffurfiol cyn gwneud unrhyw argymhellion terfynol.

DOSBARTHIAD

5.9 Rydym wedi nodi pedwar categori o welliant technegol i'r fframwaith deddfwriaethol presennol:

- (1) eglurhad lle mae'r termau a ddefnyddir mewn statud yn brin o eglurder neu lle mae darpariaethau'n anghyson o ran eu geiriad;
- (2) gwelliannau gweithdrefnol lle mae angen symleiddio gweithdrefn neu ddiwygio anghysondebau yn y broses gynllunio;
- (3) symud neu resymoli darpariaethau darfodedig, wedi'u dyblygu neu heb ddechrau; ac
- (4) addasiad lle nad yw darpariaethau'n adlewyrchu arfer sefydledig.

5.10 Yn yr adrannau canlynol, rydym yn darparu esboniad pellach mewn perthynas â phob categori ac yn nodi enghreifftiau o'r mathau o faterion rydym yn ystyried sydd yn dod o fewn pob un.

DIFFYG EGLURDER DIFFINIADOL NEU ANGHYSONDEB MEWN GEIRIAD

5.11 Mae darpariaethau yn y gyfraith bresennol sy'n aneglur yn eu cymhwysiad neu'n anghyson yn eu geiriad. Lle byddwn yn nodi darpariaethau o'r fath, mae achos da dros dro dros ddiwygio i wella eglurder a hygyrchedd Cod Cynllunio newydd. Rydym yn darparu'r enghreifftiau canlynol.

Materion a gadwyd yn ôl

5.12 Mae ceisiadau cynllunio amlinellol yn caniatáu ar gyfer penderfyniad ar yr egwyddorion cyffredinol o sut y gellir datblygu safle. Ni allant gael eu defnyddio ond pan fo caniatâd yn cael ei geisio ar gyfer codi adeilad (neu ddatblygiad gweithredol sy'n atodol at yr adeilad hwnnw).

5.13 Y "materion a gadwyd yn ôl" yw'r agweddau hynny o ddatblygiad arfaethedig y gall ymgeisydd ddewis peidio â chyflwyno manylion ohonynt gyda chais cynllunio amlinellol. Mae'r materion y gellir eu cadw'n ôl wedi eu cyfyngu'n llwyr i'r canlynol:

¹

- (a) mynediad;
- (b) ymddangosiad;
- (c) tirlunio;
- (d) cynllun; a
- (e) graddfa.

¹ Gorchymyn Cynllunio Gwlad a Thref (Gweithdrefn Rheoli Datblygu) (Cymru) 2012 SI 2012 Rhif 801, erth 2(1).

- 5.14 Nid yw unrhyw amod arall sydd ynghlwm wrth ganiatâd cynllunio amlinellol sy'n darparu ar gyfer cymeradwyaeth ddilynol gan yr awdurdod cynllunio lleol ("ACLI"), yn gyfystyr â mater a gadwyd yn ôl. Mae hwn yn wahaniaeth pwysig; mae mater a gadwyd yn ôl yn cael ei drin mewn modd trefniadol ar wahân i faterion eraill a gadwyd yn ôl i'w cymeradwyo'n ddiweddarach, o ran sut y mae'n rhaid gwneud y cais a'r amserlen berthnasol.
- 5.15 Fodd bynnag, nid yw deddfwriaeth bresennol, yn enwedig Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 ("DCGTH 1990"), yn ymdrin yn gyson â'r gwahaniaeth rhwng caniatâd cynllunio amlinellol a materion a gadwyd yn ôl. Mae DCGTh 1990 yn cynnwys darpariaethau y bwriedir iddynt ymwneud â'r ddau, ond wedi'i drafftio gyda chyfeiriad at "ganiatâd cynllunio" yn unig, sy'n cynnwys caniatâd amlinellol a chaniatâd llawn, ond nid cymeradwyaethau materion a gadwyd yn ôl.
- 5.16 Er enghraifft, mae adran 92(1) yn nodi y gellir darparu ar gyfer caniatâd cynllunio amlinellol gan orchymyn datblygu; fodd bynnag, nid oes unrhyw gyfeiriad penodol at y cam dilynol o gymeradwyaeth mater a gadwyd yn ôl. Yn yr un modd, mae adran 74(1)(e) yn caniatáu gorchymyn datblygu i fynnu bod ACLI yn rhoi, i unrhyw ymgeisydd â chaniatâd, cytundeb neu gymeradwyaeth sy'n ofynnol gan amod a osodwyd ar ganiatâd cynllunio a roddwyd, hysbysiad o'u penderfyniad ar ei gais ef neu hi. Nid amodau sy'n gysylltiedig â chaniatâd cynllunio yw materion a gadwyd yn ôl; o ganlyniad, nid oes unrhyw ddarpariaeth y gall ymgeisydd ddibynnu arni i fynnu bod ACLI yn penderfynu cais am gymeradwyo materion a gadwyd yn ôl.
- 5.17 Nid oes unrhyw gyfraith achosion i gynorthwyo, ond mae'n ymddangos, er gwaethaf yr ansicrwydd, bod y gyfraith yn gweithredu yn y fath fodd fod ceisiadau am gymeradwyo materion a gadwyd yn ôl yn cael eu trin fel ceisiadau am ganiatâd cynllunio. Er enghraifft, yng Ngorchymyn Cynllunio Gwlad a Thref (Gweithdrefn Rheoli Datblygu) (Cymru) 2012², mae'r pŵer i gyflwyno gorchymynion datblygu gyda materion a gadwyd yn ôl wedi ei gymryd. Mae'r Gorchymyn hwn yn cynnwys diffiniadau o "geisiadau am gymeradwyo materion a gadwyd yn ôl" yn ogystal â "cheisiadau am ganiatâd cynllunio amlinellol" a "cheisiadau am ganiatâd cynllunio".³
- 5.18 Yn amlwg, fodd bynnag, mae'r amwyster ynghylch trin materion a gadwyd yn ôl yn anfoddfaol, ac er nad yw'n ymddangos bod y mater wedi peri problemau hyd yn hyn, mae ganddo'r potensial i fod yn broblem, a dylid ei egluro yn y Cod Cynllunio arfaethedig.

² SI 2012 Rhif 801, fel y'i diwygiwyd gan Orchymyn Cynllunio Gwlad a Thref (Gweithdrefn Rheoli Datblygu) (Cymru) (Diwygio) 2016 SI 2016 Rhif 59.

³ Gorchymyn Cynllunio Gwlad a Thref (Gweithdrefn Rheoli Datblygu) (Cymru) 2012 SI 2012 Rhif 801, paragraffau 3 i 5.

- 5.19 Ein barn ragarweiniol ni yw bod achos cryf dros gyfeirio'n benodol at faterion a gadwyd yn ôl, yn hytrach na chyfeiriadau at ganiatâd cynllunio, lle mae bwriad i ddarpariaeth fod yn gymwys i geisiadau o'r fath. Gallai cynnig o'r fath fod yn arbennig o amserol, o ystyried y gydnabyddiaeth ddealedig o'r broblem bosibl gan y duedd mewn deddfwriaeth ddiweddar i egluro lle materion a gadwyd yn ôl. Er enghraifft, mae amrywio ddarpariaethau Deddf Cynllunio (Cymru) 2015 ("DCC 2015") yn cyfeirio at "materion a gadwyd yn ôl", gan gyflwyno, er enghraifft, ofynion ymgynghori penodol mewn perthynas â chais am gymeradwyo materion a gadwyd yn ôl.⁴

Tir gweithredol

- 5.20 Mae ymgwymerwyr statudol yn gyrrff a awdurdodwyd gan unrhyw ddeddfiad i barhau ag un o'r ymrwymadau a bennir yn adran 262(1) o DCGth 1990 (cludo yn bennaf neu ymgymeriadau sy'n gysylltiedig â thrafnidiaeth). Mae rhai o'r darpariaethau arbennig sy'n gymwys i ymgwymerwyr statudol yn berthnasol i'w tir gweithredu'n unig, fel y'u diffinnir yn adran 263. Mae adran 263(1) yn diffinio dau gategori o dir gweithredol: Gall tir fod yn weithredol os caiff ei ddefnyddio at ddibenion yr ymgymeriad o dan sylw, neu os caiff diddordeb ei gynnal at y diben o gynnal yr ymgymeriad hwnnw.
- 5.21 Yn ôl adran 263(2) nid yw'r naill gategori na'r llall yn cynnwys tir sy'n "gymharol yn hytrach â thir yn gyffredinol" nag â thir a ddefnyddir ar gyfer ymgymeriadau statudol. Mae'n ymddangos bod y gwaharddiad wedi'i fwriadu i eithrio eiddo megis siopau, swyddfeydd, ystafelloedd arddangos ac annedd-dai sy'n eiddo ymgwymerwr statudol, hyd yn oed os ydynt yn cael eu defnyddio mewn rhyw ffordd ar gyfer yr ymgymeriad.⁵ Mae DCGTh 1990 yn ceisio gwahaniaethu rhwng tir a ddelir gan ymgymeriad ar gyfer dibenion cyffredinol neu ar gyfer buddsoddi, a thir a ddefnyddir mewn gwirionedd ar gyfer rhedeg yr ymgymeriad. Yn *ex p Cyngor Sir Swydd Warwick*, mae a yw'r gwaharddiad yn berthnasol yn gwestiwn o ffaith yn ôl y Llys Adrannol.⁶
- 5.22 Yn ein barn ragarweiniol ni, byddai egluro'r gwaharddiad yn y Cod Cynllunio arfaethedig yn fuddiol.

Cynnwys rhybudd gorfodi

- 5.23 Mae gan ACLI y pŵer o dan adran 172(1) DCGTh 1990 i roi rhybudd gorfodi os yw'n ymddangos y bu tor-rheolaeth cynllunio a'i fod yn hwylus rhoi'r rhybudd, gan roi sylw i ddarpariaethau'r cynllun datblygu ac i unrhyw ystyriaethau perthnasol eraill. Mae Adran 172(2) yn mynnu bod copi o'r rhybudd gorfodi yn cael ei gyflwyno i berchennog a meddiannydd y tir, ac unrhyw berson arall sydd â diddordeb yn y tir, diddordeb y mae'r rhybudd, ym marn yr ACLI, yn effeithio'n sylweddol arno.

⁴ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 100A, a fewnosodwyd gan Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015, a 37.

⁵ *Encyclopaedia of Planning Law and Practice* (cyf 2) p 2-3824-2-3825.

⁶ *R v Minister of Fuel and Power, ex p Cyngor Swydd Warwick* [1957] 1 WLR 861.

- 5.24 Yn unol ag adran 173(1) DCGTh 1990, mae'n rhaid i rybudd gorfodi ddatgan y materion sy'n ymddangos fel tor-rheolaeth cynllunio yn ôl yr ACLI. Mae adran 173(3) yn datgan ymhellach fod yn rhaid i'r rhybudd bennu'r camau sy'n ofynnol gan yr ACLI, neu'r gweithgareddau sydd angen dod i ben yn ôl yr ACLI, er mwyn cyflawni, yn gyfan gwbl neu'n rhannol, dibenion penodol. Mae'r geiriad "yn gyfan gwbl neu'n rhannol" yn caniatáu i ACLI benderfynu "tan-orfodi", sy'n golygu y gallant ofyn am gam sy'n llai na chywiro'r tor-rheolaeth cynllunio yn llwyr.
- 5.25 Mae Adran 173(4) yn nodi'r "dibenion" y gall yr ACLI ofyn am gamau neu weithgareddau mewn rhybudd gorfodi:
- (1) unioni'r tor-rheolaeth drwy wneud i unrhyw ddatblygiad gydymffurfio â thelerau (gan gynnwys amodau a chyfyngiadau) unrhyw ganiatâd cynllunio sydd wedi'i roi mewn perthynas â'r tir, trwy roi'r gorau i unrhyw ddefnydd o'r tir neu drwy adfer y tir i'w gyflwr cyn y torrwyd y rheol; neu
 - (2) unioni unrhyw niwed i amwynder a achoswyd gan y tor-rheolaeth.
- 5.26 Yn *Oxfordshire CC v Wyatt Bros (Rhydychen) Ltd*, penderfynodd y Llys Apêl y gall ACLI fynnu bod camau'n cael eu cymryd ar gyfer y ddau ddiben uchod mewn unrhybudd gorfodi, ac felly dylai "neu" ar ddiwedd adran 173(4) gael ei ddarllen yn effeithiol fel "a/neu"⁷. O gofio ei bod yn agored i'r ACLI dan-gorfodi, gall ACLI ei gwneud yn ofynnol gwneud iawn am y tor-rheolaeth yn rhannol, gyda gwaith arall i ddatrys y niwed i amwynder. Nid oes unrhyw ofyniad i'r ACLI nodi pa un o'r ddau ddiben yma maent yn dibynnu arnynt pan fyddant yn pennu'r camau y maent yn eu mynnu.
- 5.27 Yn ein barn ragarweiniol, dylid egluro'r geiriad yn adran 173(4) yn y Cod Cynllunio arfaethedig.

Ystyriaethau wrth wneud penderfyniadau cynllunio

- 5.28 Mae nifer o ddarpariaethau statudol sy'n gofyn am roi sylw i amrywiol faterion wrth wneud penderfyniadau cynllunio.⁸ Mae dyletswyddau eraill mewn deddfwriaeth sylfaenol, sy'n ymwneud yn fras ag awdurdodau cyhoeddus yn cyflawni swyddogaethau'n gyffredinol, ond yn ymwneud hefyd â swyddogaethau cynllunio.⁹ Mae dyletswyddau pellach i'w gweld mewn is-ddeddfwriaeth.¹⁰
- 5.29 Gallai fod yn ddefnyddiol i awdurdodau cynllunio lleol ac i ddefnyddwyr eraill y system pe bai'r darpariaethau presennol hyn yn cael eu tynnu ynghyd cyn belled ag sy'n bosibl i un lle o fewn y Cod Cynllunio arfaethedig, neu o leiaf fod

⁷ [2012] EWCA Civ 1921, [2013] LLR 50 yn [22].

⁸ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, adrannau 70(2)(a),(c), 70A(1)(b),(4A)(b), 91(2), 92(6), 97(2), 102(1), 172(1), 177(1),(2), atod 9, para 1; Deddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990, adrannau 66(1), 72(1); Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004, a 38(6); Deddf Cynllunio (Cymru) 2015, adrannau 3, 11, 31.

⁹ Deddf Parciau Cenedlaethol a Mynediad i Gefn Gwlad 1949, adrannau 5, 11A(2); Deddf Cefn Gwlad 1968, a 11; Deddf Trosedd ac Anhrefn 1988, a 17(1); Deddf Cefn Gwlad a Hawliau Tramwy 2000, a 85(1); Deddf Cydraddoldeb 2010, a 149(1); Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, a 3; Deddf Amgylchedd (Cymru) 2016, a 6.

¹⁰ Rheoliadau Gwarchod Cynefinoedd a Rhywogaethau 2010 SI 2010 Rhif 490, rheoliadau 9(3), 68(3); Rheoliadau Gwastraff (Cymru a Lloegr) 2011 SI 2010 Rhif 988, rheoliadau 18, 20; Rheoliadau Hyrwyddo'r Defnydd o Ynni o Ffynonellau Adnewyddadwy 2011 SI 2011 Rhif 243, rheoliad 3; Gorchymyn Cynllunio Gwlad a Thref (Gweithdrefn Rheoli Datblygu) (Cymru) 2012 SI 2012 Rhif 80, erth 21.

darpariaethau cyfeirio yn pwyntio at ddeddfwriaeth arall lle gellir cael hyd iddynt.

DIWYGIO ANGHYSONDEBAU MEWN PROSES A SYMLEIDDIO GWEITHDREFN

- 5.30 Mae darpariaethau yn y gyfraith bresennol sydd â'r effaith bosibl o arafu gweithrediad y system, gan gynhyrchu anghysondebau, anomaleddau a rhwystro hygyrchedd i bobl sydd am gymryd rhan yn y broses gynllunio. Dylai darpariaethau o'r fath, yn ein barn ni, gael eu hystyried ar gyfer diwygio yng nghyfnod o sylwedd y prosiect. Rydym yn darparu'r enghreifftiau canlynol.

Cysondeb o ran rhoi caniatâd cynllunio

- 5.31 Mae Adran 70(1)(a) o DCGTh 1990 yn rhoi pŵer cyffredinol i ACLI roi caniatâd cynllunio naill ai'n ddiamed neu'n ddarostyngedig i amodau fel y gwelant yn dda. Gwnaed hyn yn amlwg ddarostyngedig i adrannau 91 a 92, sy'n ei gwneud yn ofynnol bod pob caniatâd cynllunio neu ganiatâd cynllunio amlinellol yn cael ei ganiatáu yn amodol ar yr amod bod rhaid i'r datblygiad ddechrau o fewn cyfnod rhagnodedig.
- 5.32 Mae Adran 73(2)(a) o DCGTh 1990 yn caniatáu i ACLI roi caniatâd cynllunio ar gyfer datblygiad a wnaed heb gydymffurfio ag amodau y cafodd y caniatâd ei roi. Gallai'r ACLI naill ai roi caniatâd ffres, boed yn ddarostyngedig i amodau gwahanol neu'n ddiamed, neu benderfynu y dylai'r caniatâd cynllunio fod yn ddarostyngedig i'r un amodau ag a osodwyd yn flaenorol.
- 5.33 Mae'r pŵer i ACLI roi caniatâd cynllunio yn ddiamed o dan adran 73(2)(a), yn wahanol i adran 70(1)(a), yn gwrthdaro ag adrannau 91 a 92. Ni ddylai fod yn gyfreithlon i ACLI ganiatáu caniatâd cynllunio diamed o dan adran 73, ac eithrio lle mae'r datblygiad eisoes wedi dechrau.
- 5.34 Ein barn ragarweiniol ni yw y dylai'r adran gyfatebol, 73(2)(a) hefyd fod yn ddarostyngedig yn benodol i'r hyn sy'n cyfateb i adrannau 91 a 92 yn y Cod Cynllunio arfaethedig.

Mân ddiwygiadau materol

- 5.35 Troir at weithdrefn adran 73 yn DCGTh 1990, a ddefnyddir i amrywio neu ddileu amodau, ar hyn o bryd hefyd i wneud mân ddiwygiadau materol i ganiatâd cynllunio. Nid oes diffiniad statudol o "fân ddiwygiad materol", ond mae canllawiau Llywodraeth Cymru yn nodi y dylai mân newid materol gael ei gyfyngu i "un y mae ei raddfa a natur yn arwain at ddatblygiad nad yw'n sylweddol wahanol i'r hyn sydd wedi cael ei gymeradwyo".¹¹
- 5.36 Cafodd Adran 73 ei chynllunio ar gyfer amrywio a chael gwared ar amodau; nid oedd erioed wedi'i fwriadu ar gyfer gwneud diwygiadau i'r cynllun datblygu a ganiatawyd. Mae yna, o leiaf, ddau ganlyniad problemus o ganlyniad i ddefnyddio adran 73 at y diben hwn: yn gyntaf, ni ellir gwneud diwygiadau ond i amrywio neu ddileu amodau ynghlwm wrth y caniatâd cynllunio gwreiddiol; ac yn ail, caiff achos cais adran 73 ei drin fel cais am ganiatâd cynllunio ac mae angen dilyn y gweithdrefnau perthnasol; bydd hyn yn aml yn anghymesur ar gyfer mân ddiwygiad materol.

¹¹ Llywodraeth Cymru, *Cynllunio Cadarnhaol: cynigion i ddiwygio'r system gynllunio yng Nghymru*, WG20088, para 6.131.

- 5.37 Y rhesymeg a honnir dros ffafrio'r broses adran 73 o wneud cais yn hytrach na gweithdrefn annibynnol oedd nad oedd angen deddfwriaeth sylfaenol newydd ac y gallai gynnig ateb yn y tymor byr.¹² Yn ein barn ni, mae codeiddio deddfwriaeth gynllunio yn rhoi cyfle addas i ystyried ai adran 73 yw'r dull gorau ar gyfer mân ddiwygiadau materol.
- 5.38 Ein barn ragarweiniol ni, a rannwyd gan Grŵp Ymgynghori Annibynnol Llywodraeth Cymru yn ei adroddiad yn 2014,¹³ yw y gallai gwelliannau gael eu gwneud drwy ystyried a ddylid cael gweithdrefn ymgeisio annibynnol ar gyfer mân ddiwygiadau materol, gan adlewyrchu gweithdrefn adran 96A ar gyfer diwygiadau anfaterol er mwyn hwyluso'r ACLI sy'n ymateb mewn modd rhesymol a hyblyg i newidiadau bach i gynllun cymeradwy.

Tor-rheolaethau cynllunio cudd

- 5.39 Mae terfynau amser ar allu'r ACLI i gymryd camau gorfodi. Mae Adran 171B o DCGTh 1990 yn darparu na all rhybudd gorfodi gael ei gyflwyno ar ôl diwedd cyfnod o bedair blynedd gan ddechrau ar y dyddiad y cwblhawyd y gwaith i raddau helaeth, ac ni ellir rhoi rhybudd torri amod ar ôl diwedd cyfnod o ddeng mlynedd sy'n dechrau ar ddyddiad y tor-reolaeth. Unwaith y bydd y terfyn amser wedi dod i ben, mae'r datblygiad yn ddiogel rhag camau gorfodi, a chaniateir i berson wneud cais am dystysgrif cyfreithlondeb o ddefnydd presennol o'r datblygiad.¹⁴
- 5.40 Ymddengys fod yr iaith statudol yn adran 171B yn ddiamedd. Mae hyn yn arwain at broblem lle mae datblygwr yn cuddio'r tor-rheolaeth cynllunio fel bod y terfyn amser yn dod i ben, sy'n golygu na all yr ACLI gymryd camau gorfodi mwyach ac mae'r datblygwr yn ddiogel rhag gorfodaeth.
- 5.41 Yr ateb yn Lloegr yw i'r ACLI wneud cais i lys ynadon am orchymyn gorfodaeth cynllunio ("GGC").¹⁵ Mae adran 171BC yn darparu y bydd llys ynadon yn gwneud GGC dim ond os:
- (1) yw'r llys yn fodlon, ar sail tebygolrwydd, bod y tor-rheol ymddangosiadol, neu unrhyw un o'r materion sydd wedi cyflawni'r tor-rheolaeth amlwg, wedi'i (i unrhyw raddau) guddio yn fwriadol gan unrhyw berson neu bersonau; a
 - (2) bod y llys o'r farn ei bod yn gyfiawn gwneud gorchymyn gan ystyried yr holl amgylchiadau.

¹² Cynllunio a Dylunio WYG, *Mân newidiadau materol i ganiatâd cynllunio: Astudiaethau opsiynau* Gorffennaf 2009 para 3.49.

¹³ *Tuag at Ddeddf Cynllunio Cymru: Sicrhau bod y System yn Cyflawni* – Adroddiad i Lywodraeth Cymru gan Grŵp Ymgynghori Annibynnol, Mehefin 2012, argymhellion 75 a 76.

¹⁴ DCGTh 1990, a 191.

¹⁵ DCGTh 1990, a 171BA, fel y mewnosodwyd gan Ddeddf Lleoliaeth 2011, a 124.

- 5.42 Dewis arall i'r weithdrefn GGC yw codeiddio dull y Goruchaf Lys yng *Nghyngor Welwyn Hatfield v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros Gymunedau a Llywodraeth Leol a Beesley* ("egwyddor Beesley").¹⁶ Yn yr achos hwn, datganodd y llys nad oedd modd ymestyn imiwedd i berson yr oedd ei ymddygiad yn cynnwys twyll cadarnhaol, mewn materion sy'n rhan annatod o'r broses cynllunio y bwriedir yn uniongyrchol iddo danseilio, ac sy'n tansellio, gweithrediad rheolaidd y broses honno.
- 5.43 Ein barn ragarweiniol ni yw y gellid gwneud gwelliannau drwy ystyried cwmpas a chymhwysiad pob opsiwn mewn perthynas â thor-rheolaeth cuddiedig i ddirnad pa ddewis amgen, os bydd y naill neu'r llall yn gymwys, y gellid ei gymhwyso orau yng Nghymru.

Cydymffurfio â gofynion

- 5.44 Mae adran 327A o DCGTh 1990,¹⁷ yn mynnu cydymffurfiad gorfodol â gofynion ynghylch y ffurf neu'r modd y gwneir cais o dan DCGTh 1990, neu ffurf neu gynnwys unrhyw ddogfen neu fater arall sy'n mynd gyda'r cais. Rhaid i ACLI wrthod ystyried cais sy'n methu â chydymffurfio.¹⁸
- 5.45 Gall y ddarpariaeth hon, fodd bynnag, gael sgîl-ffeithiau anfwriadol.¹⁹ Cyn y ddarpariaeth statudol, cafodd y sefyllfa ei llywodraethu gan y *Main v Dinas Abertawe*.²⁰ Yn yr achos hwn, gwrthododd y Llys Apêl dderbyn y dylai dilysrwydd caniatâd cynllunio ddibynnu ar y gwahaniaeth rhwng afreoleidd-dra difrifol neu fân, a gosodwyd prawf mwy dewisol sydd angen rhoi sylw i'r holl amgylchiadau, gan gynnwys natur yr afreoleidd-dra, pwy yw'r person sy'n gwneud cais am ryddhad, treigladd amser a'r effaith ar bartïon eraill a'r cyhoedd.
- 5.46 Mae'n ymddangos bod y prawf yn adran 327A yn absoliwt, ac yn atal yr ACLI rhag arfer unrhyw ddisgresiwn ynghylch a yw'r cais yn cydymffurfio ai peidio. Nid yw'r sefyllfa bresennol lem yn caniatáu ar gyfer *de minimis* ac afreoleidd-dra ddibwys.
- 5.47 Ein barn ragarweiniol ni yw y gellid sicrhau gwelliant trwy ystyried a ddylai adran 327A roi rhywfaint o ddisgresiwn i ACLI ynghylch a yw'r gofynion wedi cael eu bodloni.

DARPARIAETHAU DARFODEDIG, DYBLYGOL A HEB DDECHRAU

- 5.48 Rydym o'r farn y dylai cadw darpariaethau gael ei ystyried ymhellach yng nghanam o sylwedd y prosiect, yn arbennig lle:
- (1) nad yw'r ddarpariaeth wedi dechrau yng Nghymru, ac nid oes bwriad dechrau arno;
 - (2) nid yw'r sail resymegol dros ddeddfu'r ddarpariaeth yn bod mwyach;
 - (3) nid yw'r ddarpariaeth wedi cael ei defnyddio am nifer o flynyddoedd;

¹⁶ [2010] UKSC 15, [2011] 2 AC 304 at [20].

¹⁷ Mewnodoswyd gan Ddeddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004, a 42(5).

¹⁸ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 327A(2).

¹⁹ *Encyclopaedia of Planning Law and Practice* (cyf 2) t 2-3959.

²⁰ (1985) 49 P&CR 26.

- (4) mae darpariaethau dyblygu yn cyflawni'r un diben;
 - (5) mae'r ddarpariaeth wedi rhoi'r gorau i wasanaethu unrhyw ddiben; neu
 - (6) mae arfer amgen wedi disodli'r angen am y ddarpariaeth.
- 5.49 Mae angen bod yn ofalus, fodd bynnag, wrth ystyried darpariaethau sy'n cael eu defnyddio yn anaml yn unig. Ni ddylai anamllder o ddefnydd dynnu oddi wrth ddefnyddioldeb parhaus posib darpariaeth mewn amgylchiadau cyfyngedig. Bydd rhai darpariaethau wedi cael eu dylunio yn benodol i gael eu defnyddio'n anaml. Ar y llaw arall, efallai y byddant yn mynd trwy broses raddol o ddarfodiad. Efallai na fydd unrhyw un digwyddiad adnabyddadwy sengl sy'n gwneud darpariaeth yn ddarfodedig – bydd rhannau o'r gyfraith yn cael eu meddiannu gan newidiadau cymdeithasol, gwleidyddol neu economaidd. Efallai na fydd darpariaethau'n cael eu defnyddio ddigon dros y blynyddoedd cyn iddynt gael eu barnu'n gywir fel bod yn ddarfodedig.
- 5.50 Byddem yn gobeithio, trwy nodi, ac yn y pen draw, ddiddymu darpariaethau ddarfodedig, dyblygol neu sydd heb ddechrau, y daw'r gyfraith yn gliriach, yn enwedig i'r darllenwyr hynny nad oes ganddynt wybodaeth fanwl am y system gynllunio, ac a allai ddisgwyl yn rhesymol bod pob darpariaeth o fewn darn o ddeddfwriaeth yn golygu rhywbeth. Os gellir lleihau maint y ddeddfwriaeth drwy ddileu darpariaethau o'r fath, gallai hyn hefyd arbed amser a chost gysylltiedig ar gyfer y rhai sy'n ei defnyddio.
- 5.51 Rydym yn nodi enghreifftiau o ddarpariaethau sydd yn ein barn ni'n dod o fewn y categorïau hyn.

Comisiynau Ymchwiliadau Cynllunio

- 5.52 Mae adran 101 o DCGTh 1990 yn darparu ar gyfer cyfansoddiad y Comisiwn Ymchwiliadau Cynllunio, sy'n cynnwys tri i bum aelod yn hytrach na'r arolygydd sengl arferol, i weithredu fel tribiwnlys mewn ymchwiliadau cynllunio arbennig sy'n ymwneud â materion o bwysigrwydd cenedlaethol neu ranbarthol, neu ystyriaethau technegol neu wyddonol newydd. Bwriad y Comisiwn Ymchwiliad Cynllunio oedd gweithredu proses dau gam: roedd y cam cyntaf yn cynnwys ymchwiliad i gefndir y cynnig a gwerthusiad o'r dystiolaeth berthnasol; a'r ail gam yn cynnwys ymchwiliad cyhoeddus yn benodol i'r safle. Roedd adran 101(2) yn nodi'r materion y gellir eu cyfeirio at y Comisiwn, gan gynnwys cais am ganiatâd cynllunio sydd wedi cael ei alw i mewn gan Weinidogion Cymru ac apêl.²¹

²¹ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 78.

- 5.53 Nid yw'r weithdrefn erioed wedi cael ei defnyddio ac mae wedi bod yn destun beirniadaeth. Yn gyntaf, roedd y cam ymchwilio cychwynol yn sicr o arwain y Comisiwn at gasgliadau, er y byddai dadleuon o egwyddor a pholisi yn ogystal â materion lleol yn codi yn yr ail gam.²² Beirniadodd Llywodraeth y DU y weithdrefn ar seiliau tebyg, gan ddweud ei bod "bron yn amhosibl gwahaniaethu rhwng materion sy'n benodol i safle, y mae angen eu hystyried mewn ymchwiliad lleol cyhoeddus cyffredin, a materion o bolisi cyffredinol, y gellir eu hymchwilio trwy gyfrwng y cam cyntaf o Gomisiwn Ymchwiliad Cynllunio."²³ Yn ail, mae yna oedi sylweddol sy'n gynhenid yn y broses gywrain a'r gweithdrefnau a grëwyd i ymdrin â chynigion datblygu ar raddfa fawr. Mae Deddf Cynllunio 2008 ("DC 2008") wedi cyflwyno system caniatâd datblygu newydd ar gyfer prosiectau seilwaith o arwyddocâd cenedlaethol ("PSAC") a sefydlwyd y Pwyllgor Cynllunio Seilwaith ("PCS") i benderfynu ar geisiadau am ganiatâd i gynnal datblygiad PSAC. Diddymodd Deddf Lleoliaeth 2011 y PCS a throsglwyddwyd ei swyddogaethau i'r Ysgrifennydd Gwladol.²⁴
- 5.54 O ystyried nad oes unrhyw Gomisiwn Ymchwiliad Cynllunio wedi cael ei gyfansoddi ers creu'r pŵer, a bod ei swyddogaeth wedi cael ei feddiannu gan y weithdrefn yn DC 2008, ein barn ragarweiniol ni yw y gallai gwelliannau gael eu gwneud gan ystyried cynnig dros dro ar gyfer diddymu'r Comisiwn Ymchwiliad Cynllunio yng nghyfnod o sylwedd y prosiect.

Corfforaethau datblygu trefol

- 5.55 Gellir sefydlu corfforaethau datblygu trefol (CDT) i hwyluso'r gwaith o adfywio'r ardaloedd datblygu trefol. Mae Rhan XVI o Ddeddf Llywodraeth Leol, Cynllunio a Thir 1980 yn nodi pwerau'r CDT i gaffael, dal, rheoli, adennill, a gwaredu tir, i wneud gwneud gwaith adeiladu a gweithrediadau eraill a darparu gwasanaethau a seilwaith. Roedd y Ddeddf honno hefyd yn galluogi'r gorfforaeth ddatblygu trefol i ddod yr awdurdod cynllunio lleol i bob pwrpas ar gyfer yr ardal yn lle unrhyw awdurdod arall at ddibenion ymgymryd â swyddogaethau rheoli datblygu.²⁵
- 5.56 Yn Lloegr, sefydlwyd nifer o CDTau yn yr 1980au yn y dinasoedd mwyaf (gan gynnwys Dociau Llundain, Glannau Mersi Lerpwl, Manceinion Fwyaf a Sheffield). Rhoddwyd swyddogaethau rheoli datblygu i'r holl gorfforaethau hyn ond maent wedi cael eu dirwyn yn ôl yn raddau gyda phwerau cynllunio'n cael eu dychwelyd i'r awdurdod cynllunio lleol. Yn fwy diweddar mae corfforaethau mawr wedi cael eu creu mewn ardaloedd eraill (gan gynnwys Thurrock a Swydd Northampton) nad ydynt yn gyffredinol wedi cael eu dynodi fel awdurdodau cynllunio lleol.

²² *Encyclopaedia of Planning Law and Practice* (cyf 2) t 2-3405.

²³ Apeliadau Cynllunio, Galw i Mewn ac Ymchwiliadau Cyhoeddus Mawr Cm 43 (1986), para 58.

²⁴ Deddf Lleoliaeth 2011, a 128.

²⁵ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, rhan III

- 5.57 Yr unig CDT i gael ei greu yng Nghymru erioed oedd Corffordaeth Datblygu Bae Caerdydd. Cafodd ei sefydlu yn yr 1980au, ond ni chafodd ei wneud yn ACLI; a chafodd ei ddirwyn i ben yn 2000. Ar hyn o bryd nid oes unrhyw arwydd gan Lywodraeth Cymru y byddai CDTau newydd yn cael eu greu ar gyfer Cymru, er gwaethaf y ffaith bod rhywfaint o ddiddordeb anllywodraethol yn dilyn eu defnydd, er enghraifft galwadau gan Fwrdd Cyngori Uwch Ranbarth Caerdydd mewn perthynas â chyflwyno rhwydwaith trafniadaeth integredig ar gyfer De Cymru.²⁶
- 5.58 Mae yna hefyd broblemau sylweddol gyda'r CDTau. Fel cyrff anetholedig, mae ganddynt ddiffyg atebolrwydd democrataidd ac o ganlyniad, maent yn wynebu anhawster wrth gywain cefnogaeth oddi wrth y cymunedau y maent yn gweithredu ynddynt. Mae'n ymddangos yn annhebygol y bydd Llywodraeth Cymru'n dirprwyo cyfrifoldeb cynllunio i CDT.
- 5.59 Yn olaf, mae'n amlwg y gall awdurdodau gael eu greu i ddelio ag adfywio, heb yr angen i gael ei ddynodi'n ffurfiol fel CDT o dan DCGTh 1990. Enghraifft ddiweddar yw Awdurdod Gweithredu'r Gemau Olympaidd, a oedd yn gyfrifol am gyflawni'r rhwymedigaethau yn y sector cyhoeddus (fel y lleoliadau a'r seilwaith angenrheidiol) a oedd eu hangen ar gyfer Gemau 2012. O dan Ddeddf Gemau Olympaidd a Gemau Paralympaidd Llundain 2006 roedd yr Awdurdod yn cael yr un pwerau cynllunio â CDT.
- 5.60 O ystyried y defnydd anaml o'r darpariaethau hyn, posibilrwydd prin o'u defnydd yn y dyfodol a'r ffaith y gallai cael gwared ar y pŵer i greu CDT egluro'r amrywiaeth o awdurdodau sydd â swyddogaethau cynllunio, ein barn ragarweiniol ni yw na ddylai darpariaethau sy'n caniatáu ar gyfer sefydlu CDT gael eu ail-ddatgan yn y Cod Cynllunio arfaethedig.

Penderfynu ar geisiadau cynllunio: awdurdodaeth ddeuol

- 5.61 Os na fydd yr ACLI wedi rhoi penderfyniad ar gais cynllunio o fewn y cyfnod statudol o wyth wythnos, mae gan yr ymgeisydd hawl i apelio fel pe bai'r cais wedi cael ei wrthod ("gwrthodiad tybiedig"). Yn hytrach na chyflwyno apêl yn yr amgylchiadau hyn, efallai y byddai'n well i'r ymgeisydd barhau â thrafodaethau gyda'r ACLI gyda'r bwriad o geisio cael caniatâd cynllunio; os nad yw hyn yn cael ei gyflawni, bydd angen i'r ymgeisydd gyflwyno apêl beth bynnag. Mae hyn wedi arwain at arfer o'r enw "weithredu deuol", lle bydd ymgeisydd yn cyflwyno dau gais union yr un fath neu debyg iawn a phan fydd y cyfnod o wyth wythnos yn dod i ben heb i benderfyniad gael ei wneud, yn apelio ar un cais ac yn parhau i gyd-drafod ar y llall.
- 5.62 Mae adran 70B o DCGTh 1990, a fewnosodwyd gan adran 43 o Ddeddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004, wedi ei llunio i geisio osgoi gweithredu deuol. Mae'r ddarpariaeth yn rhoi i'r awdurdod cynllunio lleol y pŵer i benderfynu ar gais cynllunio lle nad yw'r cyfnod penderfynu am gais tebyg wedi dod i ben, penderfyniad apelio cais tebyg heb gael ei gyhoeddi, neu'r amser ar gyfer apelio am gais tebyg heb ddod i ben. Nid yw'r ddarpariaeth mewn grym eto yng Nghymru.

²⁶ S Barry, "Urban development corporation needed for Cardiff Capital Region says board member Prof Brian Morgan" (6 Hydref 2014).

- 5.63 Mae adran 78A, a fewnosodwyd gan adran 50 o Ddeddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004, yn annog parhau trafodaethau rhwng yr awdurdod cynllunio lleol a'r ymgeisydd ar ôl i apêl diffyg penderfyniad gael ei chyflwyno, gan ddileu'r angen am weithredu deuil. Os yw'r ymgeisydd yn apelio o fewn amser penodol o ddiwedd y cyfnod o wyth wythnos, mae "cyfnod ychwanegol" yn dechrau, pryd y gall yr ACLI gyhoeddi hysbysiad o'i benderfyniad. Os bydd yr ACLI yn cyflwyno rhybudd gwrthod caniatâd, mae'r apêl yn dod apêl yn erbyn y rhybudd yn hytrach nag yn erbyn gwrthodiad tybiedig ac mae'r ymgeisydd yn cael cyfle i adolygu sail yr apêl. Os bydd yr ACLI yn rhoi caniatâd cynllunio amodol, mae'r apêl yn dod yn apêl yn erbyn gosod amodau cynllunio. Yn y naill achos, gall yr ymgeisydd dynnu'r apêl yn ôl. Mae Adran 78A wedi cael ei dwyn i rym yng Nghymru,²⁷ gyda "chyfnod ychwanegol" penodedig o bedair wythnos.
- 5.64 Gyda'r pwyslais ar gyd-drafod cyn gwneud cais ac ymgynghori yn DCC 2015, mae'n ymddangos nad oes angen adran 70B mwyach. Yn ein barn ragarweiniol, ni ddylid ailddatgan adran 70B yn y Cod Cynllunio arfaethedig.

Gosod amodau

- 5.65 Mae Adran 70(1)(a) o DCGTh 1990 yn galluogi ACLI roi caniatâd cynllunio i osod amodau o'r fath "fel y maent yn ei gredu". Nid yw'r grym hwn mor eang ag y mae'n ymddangos, ac wedi cael ei gyfyngu gan gyfraith achosion²⁸ a chylchlythyr Llywodraeth Cymru.²⁹
- 5.66 Mae Adran 72(1) yn darparu y gall ACLI osod amodau:
- (1) ar gyfer rheoleiddio datblygiad neu ddefnydd unrhyw dir o dan reolaeth yr ymgeisydd (p'un a yw'n dir mewn perthynas â'r cais) neu ei gwneud yn ofynnol cyflawni gwaith ar unrhyw dir o'r fath, cyn belled ag y mae'n ymddangos i'r awdurdod cynllunio lleol fod yn hwylus at ddibenion y datblygiad a awdurdodwyd gan y caniatâd, neu mewn cysylltiad ag ef; neu
 - (2) ar gyfer ei gwneud yn ofynnol cael gwared ar unrhyw adeiladau neu waith a awdurdodir drwy'r caniatâd, neu derfynu unrhyw ddefnydd o dir a awdurdodwyd felly, ar ddiwedd y cyfnod penodedig, a chyflawni unrhyw waith sydd ei angen ar gyfer adfer tir ar ddiwedd y cyfnod hwnnw.
- 5.67 Gan eu darllen gyda'i gilydd, mae'r ddwy ddarpariaeth yn rhoi'r argraff nad oes pŵer o dan adran 70(1)(a) i osod amodau sy'n cael eu darparu o dan adran 72(1), sef amodau mewn perthynas â thir o dan reolaeth yr ymgeisydd, ac amodau rhoi caniatâd am gyfnod cyfyngedig yn unig. Fodd bynnag, yn *Davenport v Hammersmith a Fulham LBC*, dywedodd y Llys Adrannol bod pŵer cyffredinol o dan adran 70(1)(a) i osod amodau a ddarperir ar eu cyfer yn adran 72(1).³⁰ Felly, mae'n synhwyrol dod i'r casgliad bod yr amodau yn adran 72(1) yn esiamplau'n unig o'r mathau o amodau y gellir eu gosod o dan y pŵer cyffredinol yn adran 70(1)(a).

²⁷ Gorchymyn Deddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004 (Cychwyn Rhif 14 ac Arbed), SI 2015 Rhif 340.

²⁸ Gweler paragraffau 7.73 i 7.75 isod.

²⁹ Cylchlythyr Llywodraeth Cymru, *Defnyddio Amodau Cynllunio ar gyfer Rheoli Datblygu* 016/2014.

³⁰ *Davenport v Hammersmith and Fulham, LBC*, Times Law Reports, 26 Ebrill 1999

- 5.68 Yn ein barn ragarweiniol, mae adran 72(1) yn darparu enghraifft o ddarpariaeth ddyblyg a gellir gwneud gwelliannau drwy ystyried ei diddymu yn y cyfnod o sylwedd y prosiect.

Parthau Cynllunio Syml

- 5.69 Caiff darpariaethau eu gwneud mewn perthynas â pharthau cynllunio syml ("PCS") yn adrannau 82 i 87 o DCGTh 1990. Mae PCSau yn eu hanfod yn estyniad o'r drefn gynllunio a sefydlwyd ar gyfer ardaloedd menter, i'r graddau y maent yn rhoi caniatâd cynllunio ar gyfer rhai mathau o ddatblygiadau a nodwyd o fewn y cynllun PCS. Mae hyn yn golygu y bydd datblygwr yn gwybod pa fath o ddatblygiad a ganiateir, a gallu eu cyflawni heb yr angen am ganiatâd cynllunio.
- 5.70 Mae cynllun ar gyfer PCS yn cyflawni ei effaith drwy roi caniatâd cynllunio ar gyfer y mathau o ddatblygiad y mae'n ei bennu, yn ddarostyngedig i unrhyw amodau neu gyfyngiadau sy'n amgaeedig. Nid yw unrhyw ddatblygiad sy'n cydymffurfio o fewn 10 mlynedd o wneud y cynllun angen cais cynllunio ar wahân.
- 5.71 Ni all datblygiad o fewn PCS symud ymlaen ond o fewn y cyfyngiadau a ragnodwyd yn dynn, sydd yn aml yn gyfyngol ac yn gallu gwrthdaro â chyfyngiadau datblygu eraill, yn enwedig lle mae'r parth yn ffinio ag ardal breswyl. Mae yna hefyd gyfyngiadau ar yr ardaloedd lle gallai PCS gael ei sefydlu. Ni ellir eu sefydlu mewn parciau cenedlaethol nac ardaloedd cadwraeth, mewn Ardaloedd o Harddwch Naturiol Eithriadol, nac ar dir a nodwyd fel llain las neu fel safle o ddiddordeb gwyddonol arbennig o dan Ddeddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad 1981.
- 5.72 Ychydig iawn o ddefnydd o PCS sydd wedi bod ers eu cyflwyno yn 1986. Yng Nghymru a Lloegr mae tri PCS wedi eu dynodi, nid oes yr un ohonynt yng Nghymru.
- 5.73 Mae canllawiau penodol yn bodoli yng Nghymru mewn perthynas â'r defnydd o PCS, ac mae gan ACLI ddyletswydd statudol i barhau i adolygu a yw cynlluniau PCS yn ddymunol yn eu hardal.³¹
- 5.74 Yn Lloegr, nid yw polisi'r Llywodraeth bellach yn sôn am Barthau Cynllunio Syml yn benodol; fodd bynnag, mae'n awgrymu y gellir symleiddio cynllunio mewn nifer o ffyrdd, gan gynnwys y defnydd o: Orchmynion Datblygu Lleol ("GDLI") i lacio gofynion cynllunio mewn ardaloedd penodol neu ar gyfer categorïau penodol o ddatblygiad; Gorchmynion Datblygu Cymdogaeth y gellir ei ddefnyddio i roi caniatâd cynllunio ar gyfer cynnig datblygu penodol neu ddsbarthiadau o ddatblygiad; a Gorchmynion Hawl Gymunedol i Adeiladu y gellir eu defnyddio i ganiatáu cynghorau plwyf a fforymau cymdogaeth, ar gyfer ardaloedd heb gyngor plwyf neu dref, roi caniatâd cynllunio ar gyfer cynnig datblygu penodol neu ddsbarthiadau o ddatblygiad.
- 5.75 Er nad ydyw Gorchmynion Datblygu Cymdogaeth a Gorchmynion Hawl Gymunedol i Adeiladu yn arfau cynllunio sy'n bodoli yng Nghymru, mae'r dewis o wneud GDLI yn bodoli. Ymhellach, o ganlyniad i ddiwygiadau a gyflwynwyd gan Ddeddf Cynllunio a Phrynu Gorfodol 2004, mae'r weithdrefn ar gyfer paratoi a mabwysiadu PCS yn debyg iawn i'r hyn sy'n ofynnol ar gyfer paratoi GDLI.

³¹ Llywodraeth Cymru, *Nodyn Cyngor Technegol 3 Parthau Cynllunio Syml* (1996).

- 5.76 Mae GDLI yn rhoi caniatâd cynllunio (yn uniongyrchol a heb yr angen am gais cynllunio) am ba bynnag fath o ddatblygiad y mae'r ACLI eisiau ei ganiatáu. Felly, er enghraifft, gallai ACLI gyflwyno GDLI sy'n rhoi caniatâd cynllunio ar gyfer adeiladau diwydiannol cyffredinol sy'n bodloni gofynion penodol (e.e. uchafswm uchder) mewn ardal benodol. Cyn belled ag y bo'r datblygiad yn bodloni gofynion GDLI, gall wedyn symud ymlaen heb ganiatâd cynllunio penodol.
- 5.77 Efallai y bydd y darpariaethau sy'n caniatáu ar gyfer PCS yn cael eu hystyried yn ddyblygu oherwydd bodolaeth GDLI fel offeryn sydd ar gael i ACLI iacio rheoleiddio cynllunio ar gyfer ardal yn y modd a ragwelwyd gan PCS. Yng ngoleuni hyn, ein barn ragarweiniol ni yw na ddylai'r darpariaethau hyn gael eu hailddatgan yn y Cod Cynllunio arfaethedig.

Ardaloedd o bwysigrwydd archaeolegol

- 5.78 Cyflwynwyd ardaloedd o bwysigrwydd archaeolegol yn Rhan II o Ddeddf Henebion Hynafol ac Ardaloedd Archaeolegol 1979. O fewn ardal o'r fath, yn gyffredinol yng nghanol dinas hanesyddol, mae angen i ddatblygiad arfaethedig gael ei hysbysu'n arbennig, er mwyn galluogi'r awdurdod ymchwilio (yn ymarferol, uned archaeolegol lleol) i ystyried a yw'n dymuno cyflawni ymchwiliadau archaeolegol.
- 5.79 Cafodd pum ardal eu dynodi yn 1984 yn Lloegr (yng Nghaergaint, Caer, Caerwysg, Henffordd a Chaerefrog) fel arbrawf.³² Nid oes ardaloedd o'r fath erioed wedi cael eu dynodi yng Nghymru.
- 5.80 Yn ymarferol, nid yw'r amddiffyniad a roddir gan ddynodi ardal o bwysigrwydd archaeolegol gymaint ag y gellir ei sicrhau trwy ddefnyddio mecanweithiau polisi eraill (ar hyn o bryd o dan Gylchlythyr y Swyddfa Gymreig 60/96). Mae Llywodraeth y Deyrnas Unedig felly wedi cynnig tua 20 mlynedd yn ôl y byddai Rhan II o'r Ddeddf yn cael ei diddymu pan ddeuai'r cyfle deddfwriaethol addas cyntaf.³³ Byddai'r ymarferiad presennol yn gyfle da i weithredu'r cynnig hwnnw yng Nghymru.

Byrddau datblygu gwledig

- 5.81 Mae amaethyddiaeth yn gyffredinol y tu allan i gwmpas y system gynllunio. Fodd bynnag, tua hanner can mlynedd yn ôl, fe wnaeth Llywodraeth y Deyrnas Unedig ddyfeisio system i ymdrin â phroblemau arbennig datblygu ardaloedd gwledig o fryniau ac ucheldiroedd, ac anghenion arbennig ardaloedd o'r fath. O dan Ran III o Ddeddf Amaethyddiaeth 1967, gallai'r Gweinidog priodol sefydlu bwrdd datblygu gwledig, ar gyfer unrhyw ardal sy'n ymddangos ei bod yn un lle mae'r problemau neu'r anghenion hynny'n bod.
- 5.82 Un bwrdd yn unig o'r fath a sefydlwyd erioed, yn 1967 – yng ngogledd mynyddoedd y Pennines. Roedd cynnig i sefydlu ail fwrdd, yng nghanolbarth Cymru, yn destun llawer o wrthwynebiad ac ni chafodd erioed ei wireddu; a chafodd y Northern Pennines Board ei ddiddymu pan newidiodd y llywodraeth yn 1970.³⁴ Ni wnaed unrhyw ddefnydd erioed o'r ddeddfwriaeth berthnasol ers hynny.
- 5.83 Ymddengys y byddai'n synhwyrol cymryd y cyfle presennol i ddiddymu Rhan III ac

³² Pwyllgor Amgylchedd Tŷ'r Cyffredin, *Sesiwn 1986-1987* (cyfeirnod 146) cyf 2, t 19.

³³ Adran yr Amgylchedd, *Protecting the Heritage* (1996), para 4.8.

³⁴ SI 1969/1095, SI 1971/224.

Atodlen 5 o'r Ddeddf i'r graddau y maent yn gymwys yng Nghymru.

DARPARIAETHAU NAD YDYNT YN ADLEWYRCHU ARFER SEFYDLEDIG

- 5.84 Rydym yn cynnig yng nghyfnod sylwedd y prosiect i gynnal adolygiad cynhwysfawr o'r ddeddfwriaeth er mwyn sicrhau nad oes unrhyw fylchau yn y ddeddfwriaeth, a nodi lle y gallem wneud gwelliannau er mwyn adlewyrchu'n well ddehongliad dilynol a chymhwysedd darpariaeth. Un ffordd y gellir cyflawni hyn yw drwy godeiddio cyfraith achosion, a dylai'r rhan hon felly gael ei darllen ar y cyd â Phennod 7.

Hawl i apelio yn erbyn diffyg penderfynu amod sydd ynghlwm wrth gymeradwyo mater a gadwyd yn ôl

- 5.85 Mae adran 78(1) DCGTh 1990 yn darparu apêl yn erbyn methiant i benderfynu materion a gadwyd yn ôl a'r methiant i benderfynu ar gymeradwyaethau dilynol³⁵ sydd ynghlwm wrth ganiatâd amlinellol o fewn cyfnod penodol o amser. Nid yw adran 78(1), fodd bynnag, yn ymestyn yn benodol yr hawl i apelio i'r diffyg penderfyniad o amod³⁶ sydd ynghlwm wrth gymeradwyo materion a gadwyd yn ôl.
- 5.86 Fel y cadarnhawyd yn *R v Newbury District Council ex p Stevens and Partridge*,³⁷ mae gan ACLI bŵer ymhlyg o dan adran 78 i osod amod ar y gymeradwyaeth o fater a gadwyd yn ôl, ar yr amod nad yw'r cyflwr yn dirymu'r caniatâd amlinellol a roddwyd eisoes. Mae'r egwyddor wedi cael ei thrawsosod yn ddiweddarach i Gylchlythyr Llywodraeth Cymru 16/14 ar ddefnyddio amodau cynllunio ar gyfer rheoli datblygu. Ym Mhennod 7, rydym yn trafod codeiddio'r egwyddor hon. Fodd bynnag, oni bai ei fod yn amlwg yn adran 78(1), nid oes hawl apelio yn erbyn amod ynghlwm wrth gymeradwyaeth materion a gadwyd yn ôl.
- 5.87 Ein barn ragarweiniol ni yw y gellid gwneud gwelliannau gan ystyried a ddylai'r un hawl i apelio fod yn gymwys gydag amod sydd ynghlwm wrth gymeradwyaeth materion a gadwyd yn ôl, ag y sydd i amodau ynghlwm wrth ganiatâd cynllunio neu gymeradwyaeth materion a gadwyd yn ôl eu hunain.

Apeliadau o dan adran 288

- 5.88 Mae adran 288(5) o DCGTh 1990 yn darparu y gellir herio unrhyw orchymyn neu weithred gan Weinidogion Cymru y mae'r adran yn gymwys, ar y sail naill ai nad yw o fewn grym y Ddeddf, neu na chydymffurfiwyd ag unrhyw un o'r "gofynion perthnasol". Mae'r ail reswm yn amodol ar y gofyniad y dylai'r ymgeisydd ddangos rhagfarn sylweddol.

³⁵ Materion eraill wedi'u cadw'n ôl gan amod ar gyfer cymeradwyaeth ddilynol yr awdurdod cynllunio lleol nad ydynt yn faterion a gadwyd yn ôl.

³⁶ Mae'n ofynnol i awdurdod cynllunio lleol benderfynu ar gais am gymeradwyaeth amod o fewn 8 wythnos ar ôl derbyn y cais (neu ba bynnag gyfnod hwy arall y cytunir arno rhwng yr ymgeisydd a'r ACLI yn ysgrifenedig). Os yw ACLI yn methu penderfynu o fewn 8 wythnos neu'r cyfnod y cytunwyd arno, mae hawl i apelio yn cronni.

³⁷ [1992] JPL 1057.

- 5.89 Mae rhywfaint o orgyffwrdd rhwng y ddwy gangen wedi perswadio'r llysoedd na ddylid tynnu gwahaniaethau cysyniadol rhyngddynt. Er gwaethaf y geiriad yn adran 288(5), mae'r llysoedd wedi dod o hyd i ddisgresiwn gweddilliol i beidio â dileu penderfyniad lle na chafodd yr ymgeisydd ei niweidio'n sylweddol. Yn *Miller v Weymouth a Melcombe Regis Corp*,³⁸ gwrthododd Kerr J ddileu gorchymyn dirwyn i ben a oedd yn cynnwys gwall clercol oherwydd nad oedd rhagfarn sylweddol i'r ymgeisydd. Y rheol gyffredinol sy'n parhau i fod yw y dylai'r penderfyniad gael ei ddiddymu oni bai bod y pwynt yn bur dechnegol neu nad oedd unrhyw niwed posibl i'r ymgeisydd.
- 5.90 Yn ein barn ragarweiniol ni, gellid gwneud gwelliannau drwy ystyried a ddylid ail-erio'r adran hon i adlewyrchu'r gorgyffwrdd rhwng dwy sail yr apêl.
- 5.91 Yn fwy sylfaenol, byddem yn cysidro os y dylai Rhan XII o'r DCGTh 1990 parhau i fodoli ochr yn ochr a adolygiadau barnwrol. Mae'r ddau weithdrefn wedi cydgyfeirio yn sylweddol, yn enwedig o ystyried datblygiadau diweddar. Mae rheol 54.5(5) o'r Rheolau Trefniadaeth Sifil³⁹ yn ei wneud yn ofynnol bod her i benderfyniadau adolygiadau barnwrol o dan y Deddfau cynllun cael eu dwyn o fewn chwe wythnos – yr un terfyn amser ag ceisiadau o dan Rhan XII. Mae Atodlen 16 o Deddf Cyfiawnder Troseddol a Llysoedd 2015 yn diwygio Rhan XII i wneud caniatad i holl sialensau i'r Uchel Lys yn ofynnol. Mae'n hefyd werth nodi nad oes unrhyw ddarpariaethau penodol sy'n darparu ar gyfer hawl i her Uchel Lys mewn llawer o statudau eraill sy'n rheoleiddio meysydd eraill o gyfraith weinyddol a gweithdrefn; ac nad oes unrhyw ddarpariaethau sy'n cyfateb i Rhan XII yn Neddf Cynllunio (Gogledd Iwerddon) 2011.
- 5.92 Yng nghanam sylweddol y prosiect byddem yn meddwl mwy am y gwahaniaethau rhwng y ddau gweithdrefn a byddem yn cysidro os oes rheswm digonol i Rhan XII o DCGTh 1990 fodoli ochr yn ochr a adolygiadau barnwrol.

CASGLIADAU

- 5.93 Mae cynnwys diwygio technegol fel elfen o godeiddio yn rhoi cyfle unigryw i ymdrin â materion nad ydynt wedi bod yn ddigon problemus i olygu bod angen diwygio annibynnol. Mae materion o'r fath, fodd bynnag, yn amlwg yn tynnu oddi wrth hygyrchedd ac eglurder y gyfraith fel y mae ar hyn o bryd.
- 5.94 Ein barn ni yw bod diwygio technegol, ochr yn ochr â chyfuno yn cynnig cyfle i gynhyrchu darn o ddeddfwriaeth sy'n well na'r hyn y mae'n ei disodli. Mae'n rhoi cyfle i fynd i'r afael ag anghysondebau a moderneiddio'r system mewn ffyrdd mân ond pwysig; gofynnwn am farn ynghylch a ddylid gwella agweddau ar y system heblaw am y rhai rydym wedi'u crybwyll.
- 5.95 Cwestiwn ymgynghori 5-1: Rydym yn gwahodd barn rhanddeiliaid ynghylch a ddylid, fel a drafodwyd yn y bennod hon, mynd ar drywydd diwygio technegol yng nghyfnod sylweddol y prosiect.**
- 5.96 Cwestiwn ymgynghori 5-2: Rydym yn gwahodd awgrymiadau gan rhanddeiliaid ynghylch meysydd dymunol ar gyfer diwygio technegol sy'n dod o fewn ein system ddosbarthu.**

³⁸ (1974) 27 P&CR 468.

³⁹ SI 2013/1412.

PENNOD 6

UNO CYFUNDREFNAU CANIATÂD

CYFLWYNIAD

- 6.1 Ym Mhennod 5, fe wnaethom ddsbarthu'r mathau o ddiwygio technegol a allai yn ein barn ni wella eglurder, cysondeb a hygyrchedd y gyfraith. Mae testun y bennod hon - uno cyfundrefnau caniatâd - hefyd yn dod o fewn y system ddsbarthu drwy geisio symleiddio gweithdrefnau a diwygio anghysondebau yn y gyfraith. Mae, felly, ar y ffin rhwng diwygio technegol a diwygio sy'n ceisio gweithredu newid mewn polisi. Credwn ei bod yn werth trafod y mater yn fanylach yma a cheisio barn rhanddeiliaid.
- 6.2 Er bod caniatâd cynllunio yn chwarae rhan ganolog wrth benderfynu a all datblygiad fynd yn ei flaen ai peidio, mae caniatadau statudol eraill, (a'r rheini weithiau'n gorgyffwrdd), y mae'n rhaid eu cael yn ogystal. Mae'r gorgyffwrdd rhwng caniatâd cynllunio a chaniatâd statudol eraill yn agor y posibilrwydd o ddwyn ynghyd rai o'r cyfundrefnau caniatâd gwahanol hyn, a symud tuag at fodel mwy integredig, symlach.
- 6.3 Gallai symleiddio a symleiddio'r fframwaith deddfwriaethol sy'n rheoleiddio caniatâd gyfrannu at effeithlonrwydd gweinyddol. Byddai angen pennu ystod y diwygiad deddfwriaethol yn ystod cam sylwedd y prosiect, ond gallai amrywio o gyfuno darpariaethau sy'n ymwneud â gweithdrefnau caniatâd ar wahân mewn un lle a thacluso anghysondebau ac anomaleddau rhwng y gwahanol brosesau, i gyfuno caniatâd statudol yn un broses.
- 6.4 Mae tynnu ynghyd rai caniatadau cysylltiedig â chynllunio o fewn y system gynllunio prif ffrwd â'r potensial i wella tryloywder ac eglurder yn y system, gwneud y system yn fwy ystyrion a galluogi aelodau o'r gymuned leol i gymryd golwg mwy cyflawn a gwybodus ar y cynigion datblygu. Gallai uno hefyd wneud y system yn fwy llyfn a'r broses o wneud penderfyniadau'n fwy cyson, gan fod yr ymarfer yn rhoi cyfle i ddileu anghysondebau bach rhwng y gwahanol gyfundrefnau caniatâd statudol sy'n bodoli ar hyn o bryd. Er enghraifft, terfynau amser camau gorfodi a gofynion ar gyfer hysbysu neu gyhoeddi cynnig datblygu sydd mewn rhai achosion yn wahanol, gan ddibynnu ar y math o ganiatâd. Yn ymarferol, mae'r gofyniad gweithdrefnol mwyaf llym yn cael ei ddilyn i osgoi camgymeriad, ond byddai dull cliriach, safonedig yn fuddiol.
- 6.5 Yn ddiddorol, mae gweithdrefn caniatâd cyfunol eisoes yn bodoli yng Ngweriniaeth Iwerddon, lle nad oes system ar wahân o ganiatâd sy'n ymwneud ag adeiladau rhestredig, ardaloedd cadwraeth, hysbysebion a henebion cofrestredig. Mae'r rheolaethau yn cael eu hintegreiddio i mewn i'r system gynllunio prif ffrwd; er enghraifft, mae hysbysebu yn cael ei ddsbarthu fel "datblygiad" ac yn cael ei drin yn unol â hynny gyda deddfwriaeth cynllunio prif ffrwd.¹
- 6.6 Yn ystod y cam hwn o'r prosiect, rydym yn ceisio barn rhanddeiliaid ar ddwyn ynghyd gyfundrefnau caniatâd penodol ar wahân o fewn y broses caniatâd cynllunio prif ffrwd.

¹ Deddf Cynllunio a Datblygu 2000, ss 2, 3.

Y SYSTEM BRESENNOL

- 6.7 Ochr yn ochr â chaniatâd cynllunio, mae yna amrywiaeth eang o ganiatadau statudol eraill gan gynnwys rhai sy'n ymwneud ag adeiladau rhestredig,² henebion cofrestredig,³ hysbysebu,⁴ ardaloedd cadwraeth,⁵ amddiffynfeydd rhag llifogydd,⁶ gwaith ar goed a gwrychoedd,⁷ rhywogaethau a warchodir,⁸ safleoedd a warchodir,⁹ sylweddau peryglus,¹⁰ rheoliadau traffig,¹¹ priffyrdd¹² a rheoliadau adeiladu.¹³
- 6.8 Er y gall fod angen y caniatadau hyn ar gyfer prosiectau nad oes angen caniatâd cynllunio, yn ymarferol mae'n ofynnol eu cael yn aml, yn ogystal â chaniatâd cynllunio er mwyn caniatáu i ddatblygiad fynd yn ei flaen. Fel enghraifft, bydd angen cais am ganiatâd cynllunio a chaniatâd adeilad rhestredig ar gyfer gwaith ar adeilad rhestredig (lle byddai'r gwaith angen cais cynllunio os nad oedd yr adeilad yn rhestredig). Yn ogystal, efallai y bydd angen cais am ganiatâd cynllunio os oes cyfyngiadau ar yr hawliau datblygu a ganiateir ar gyfer adeilad rhestredig (a fyddai fel arall yn golygu nad oedd angen cais am ganiatâd cynllunio).
- 6.9 Mae awdurdodau cynllunio lleol ("ACLI") yn gyfrifol am benderfyniadau cynllunio a llawer o'r caniatadau ar wahân (megis adeiladau rhestredig, hysbysebu, ardaloedd cadwraeth, gwaith ar goed a gwrychoedd a sylweddau peryglus). Mae asiantaethau, fel Cadw¹⁴ a Chyfoeth Naturiol Cymru¹⁵ yn gyfrifol am wneud penderfyniadau caniatâd mewn perthynas â rhai caniatadau eraill (fel amddiffynfeydd rhag llifogydd, henebion cofrestredig, coedwigaeth a rhywogaethau a warchodir).

² Deddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990.

³ Deddf Henebion a Mannau Archaeolegol 1979.

⁴ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Rheoli Hysbysebion) 1992.

⁵ Deddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990.

⁶ Deddf Adnoddau Dŵr 1991, Deddf Draenio Tir 1991.

⁷ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Coed) 1999, Rheoliadau Gwrychoedd 1997.

⁸ Rheoliadau Cadwraeth Cynefinoedd a Rhywogaethau 2010, Deddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad 1981.

⁹ Deddf Bywyd Gwyllt a Chefn Gwlad 1981, Deddf Cefn Gwlad a Hawliau Tramwy 2000, Rheoliadau Cadwraeth Cynefinoedd a Rhywogaethau 2010.

¹⁰ Deddf Cynllunio (Sylweddau Peryglus) 1990.

¹¹ Deddf Rheoleiddio Traffig Ffyrdd 1984.

¹² Deddf Priffyrdd 1980.

¹³ Rheoliadau Adeiladu 2010.

¹⁴ Cadw yw gwasanaeth amgylchedd hanesyddol Llywodraeth Cymru.

¹⁵ Cyfoeth Naturiol Cymru yw'r corff a ffurfiwyd i gymryd swyddogaethau Cyngor Cefn Gwlad Cymru, y Comisiwn Coedwigaeth ac Asiantaeth Amgylchedd Cymru yn bennaf, yn ogystal â swyddogaethau penodol Llywodraeth Cymru.

ADOLYGIADAU BLAENOROL

- 6.10 Yn Lloegr, yn ystod y degawdau diwethaf cafwyd nifer o adroddiadau ac adolygiadau a noddir gan Lywodraeth ar yr amrywiaeth o gyfundrefnau caniatâd sydd wedi codi. Mae eu canfyddiadau wedi bod yn hynod o gyson, gyda phob un yn argymhell symud tuag at system unedig o ganiatâd. Yng Nghymru, fe wnaeth ymgynghoriad mwy diweddar ar gynigion ar gyfer yr amgylchedd hanesyddol ystyried uno cyfundrefnau ardaloedd cadwraeth a chyfundrefnau caniatâd cynllunio. Rydym yn amlinellu casgliadau'r adolygiadau hyn yn gryno isod.
- 6.11 Yn 2004, noddodd Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog ymchwil i rinweddau uno gweithdrefnau caniatâd gwahanol a'r opsiynau ar gyfer ceisio diwygiadau o'r fath yn y system gynllunio. Cydnabu'r ymchwil y gallai uno cyfundrefnau caniatâd fod yn broses gymhleth ac anodd. Daeth i'r casgliad y byddai canolbwyntio ar cyfyngedig yn unig o gyfundrefnau caniatâd yn cynnig man cychwyn hylaw.
- 6.12 Mae'r adroddiad yn cynnig proses gynyddrannol yn arwain at uno'r cyfundrefnau "craidd" sy'n cynnwys caniatâd cynllunio, adeiladau rhestredig a chaniatâd ardal gadwraeth. Dywedodd:¹⁶
- Byddai symud ymlaen at system unedig, naill ai'n uniongyrchol neu mewn camau, yn arwain at fanteision i awdurdodau cynllunio lleol, ymgeiswyr a rhanddeiliaid eraill, yn cynnwys aelodau o'r cyhoedd. Byddai uno'r cyfundrefnau caniatâd "craidd" yn golygu y byddai tair gweithdrefn ar wahân yn cael eu cywasgu i un system unigol.
- 6.13 Yn yr un flwyddyn, yn dilyn ymgynghoriad 2003 ar ddiwygio'r system diogelu treftadaeth, paratôdd yr Adran dros Ddiwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon ei adroddiad "Adolygiad Gwarchod Treftadaeth: y Ffordd Ymlaen".¹⁷ Roedd yn nodi pecyn tymor byr o ddiwygiadau i'r weithdrefn amddiffyn y byddai'n helpu i egluro'r system rhestru. Yn ogystal, roedd yn cynnig pecyn tymor hwy a fyddai'n gofyn am newidiadau deddfwriaethol, gan gynnwys gweithdrefn caniatâd integredig yn uno caniatâd adeilad rhestredig a chaniatâd heneb gofrestredig, i'w gweinyddu gan ACLI.
- 6.14 Roedd yr adroddiad yn cydnabod y gallai cyfuno caniatâd adeilad rhestredig gyda chaniatâd heneb gofrestredig ddarparu cam tuag at uno pellach. Nododd hefyd y gallai fod camau eraill sy'n werth archwilio, megis y cyfle ar gyfer cysylltu caniatâd ardal gadwraeth â chaniatâd cynllunio.

¹⁶ Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog, *Uno Gweithdrefnau Caniatâd* (Mehefin 2004) t 317.

¹⁷ Adran Diwylliant, y Cyfryngau a Chwaraeon, *Adolygiad Gwarchod Treftadaeth: Y Ffordd Ymlaen* (Mehefin 2004).

- 6.15 Comisiynodd y Canghellor a'r Dirprwy Brif Weinidog Kate Barker, economegydd busnes, i gynnal adolygiad o bolisi a gweithdrefnau cynllunio er mwyn ystyried sut y gallai'r rhain gyflawni twf economaidd a ffyniant yn well, ochr yn ochr â nodau datblygu cynaliadwy eraill. Roedd ei hadroddiad terfynol, a gyhoeddwyd yn 2006,¹⁸ yn nodi cyfres o argymhellion gyda'r nod o sicrhau bod y system gynllunio yn cefnogi twf economaidd yn well, wrth gynnal a gwella darpariaeth o amcanion ehangach, gan gynnwys annog cyfranogiad cymunedol, cefnogi democratiaeth leol a gwarchod yr amgylchedd.
- 6.16 Roedd Argymhelliad 16 yn cynnig:¹⁹
- Dylai'r Llywodraeth ymrwymo yn ffurfiol i'r uno graddol o'r gwahanol gyfundrefnau caniatâd sy'n ymwneud â chynllunio yn dilyn uno arfaethedig caniatâd henebion cofrestredig ac adeiladau rhestredig, a dylai nodi cynigion yn 2007. Un opsiwn fyddai dod â chaniatâd treftadaeth a chaniatâd cynllunio ynghyd.
- 6.17 Mae'r adroddiad yn argymhell dull cam-wrth-gam i uno. Y cam cyntaf yn y broses hon yw dwyn caniatâd hysbysebu, treftadaeth²⁰ a chynllunio ynghyd.
- 6.18 Yn 2007, nododd Papur Gwyn y Llywodraeth²¹ gynigion manwl ar gyfer diwygio mewn ymateb i'r argymhellion a wnaed yn Adroddiad Barker.²² Eglurwyd bod y Llywodraeth yn bwriadu cymryd camau i uno'r cyfundrefnau caniatâd fel rhan o gynigion ehangach ar gyfer gwneud y system gynllunio yn fwy effeithlon ac effeithiol.
- 6.19 Daeth y Papur Gwyn i'r casgliad, yn amodol ar ymgynghoriadau sy'n weddill, y dylai caniatâd adeilad rhestredig a chaniatâd heneb gofrestrredig gael eu disodli gan ganiatâd asedau treftadaeth cyfun, ac y dylai caniatâd ardal gadwraeth gael ei uno â chaniatâd cynllunio. Yn dilyn y gyfres gyntaf hon o uno, eglurwyd y byddai ymgynghoriad pellach yn dilyn ar uno caniatâd sy'n gysylltiedig â chynllunio, er nad oes unrhyw ddatblygiadau pellach eto.
- 6.20 Comisiynodd yr Adran Busnes, Arloesedd a Sgiliau adolygiad o ganiatadau nad ydynt yn rhai cynllunio gan Adrian Penfold, ymgynghorydd arbenigol cynllunio a llywodraeth, yn 2009, gyda'r adroddiad terfynol yn cael ei gyhoeddi ym mis Gorffennaf 2010.²³

¹⁸ K Barker, *Barker Review of Land Use Planning: Final Report – Recommendations* (December 2006).

¹⁹ Uchod ar dudalen 111.

²⁰ Caniatâd treftadaeth yw'r caniatâd penodol treftadaeth sy'n effeithio ar adeiladau a llyfydd hanesyddol a'r prif rai yw Caniatâd Adeilad Rhestredig, Caniatâd Ardal Gadwraeth, Caniatâd Heneb Gofrestredig, Caniatâd ar gyfer Parciau Cofrestredig, Gerddi a Meysydd Brwydrau a Safleoedd Llongdrylliadau a Ddiogelir.

²¹ Papur Gwyn ar Gynllunio ar gyfer Dyfodol Cynaliadwy (2007) Cm 7120.

²² Llywodraeth Ei Mawrhydi, *Planning for a Sustainable Future* (2007).

²³ A Penfold, *Adolygiad Penfold o Ganiatâd Di-gynllunio: Adroddiad Terfynol* (Gorffennaf 2010).

- 6.21 Amlygodd yr adolygiad y gallai egluro'r ffin rhwng caniatâd cynllunio a chaniatâd nad yw'n ymwneud â chynllunio fod yn hanfodol wrth sicrhau bod gwelliannau go iawn, o ran newid arferion gwaith a symleiddio tirwedd ddeddfwriaethol, yn cael eu gwneud.
- 6.22 Argymhellodd yr adolygiad y dylai'r Llywodraeth symleiddio caniatadau nad ydynt yn rhai cynllunio trwy:
- Cyflwyno deddfwriaeth, ar y cyfle cyntaf, i uno caniatâd ardal gadwraeth â chaniatâd cynllunio; ac i gyfuno caniatâd adeilad rhestredig a chaniatâd heneb gofrestrdig yn ganiatâd asedau hanesyddol unigol, a bennir gan awdurdodau lleol.
- 6.23 Cyhoeddwyd ymateb Llywodraeth San Steffan i Adolygiad Penfold o Ganiatadau nad ydynt yn rhai Cynllunio ym mis Tachwedd 2010.²⁴ Cytunodd y Gweinidogion i uno caniatâd ardal gadwraeth â chaniatâd cynllunio (ond ni wnaethant ar yr adeg hon fynd ar drywydd y newid ar raddfa eang i ddynodiadau mewn Mesur Diogelu Treftadaeth drafft a gynhyrchwyd, mae'n ymddangos yn bennaf oherwydd diffyg amser Seneddol).
- 6.24 Yn 2013, cynhaliwyd ymgynghoriad Llywodraeth Cymru i lywio'r gwaith o ddatblygu Mesur Treftadaeth a oedd â'r nod o gyflwyno mesurau i wella diogelwch a rheoli'r amgylchedd hanesyddol. Cynigiodd yr ymgynghoriad y dylai'r broses caniatâd ardal gadwraeth gael ei symleiddio drwy ei uno â chaniatâd cynllunio. Roedd, fodd bynnag, cefnogaeth gymysg ar gyfer y cyfuniad arfaethedig ac ni symudwyd ymlaen â'r cynnig ym Mesur Amgylchedd Hanesyddol (Cymru).

NEWIDIADAU PELLACH

- 6.25 Cafodd yr achos dros ddiddymu'r caniatâd ardal gadwraeth a'i gyfuno â chaniatâd cynllunio ei gryfhau yn dilyn penderfyniad y Llys Apêl yn *R (SAVE Britain's Heritage) v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros Gymunedau a Llywodraeth Leol*.²⁵ Dyfarnwyd bod y Cyfarwyddyd Dymchwel²⁶ sydd yn eithrio'r rhan fwyaf o gategoriâu o adeiladau rhag y gofyniad i gael caniatâd cynllunio ar gyfer dymchwel, yn torri'r Gyfarwydddeb Asesu Effeithiau Amgylcheddol, ac o ganlyniad nad oedd yn ddilys. Roedd y penderfyniad hwn yn golygu nad oedd y rhan o'r Cyfarwyddyd Dymchwel a oedd yn nodi nad oedd caniatâd cynllunio yn ofynnol ar gyfer dymchwel a oedd angen caniatâd ardal gadwraeth, yn ddilys bellach.²⁷ Roedd darpariaeth o'r fath wedi sicrhau'n flaenorol nad oedd unrhyw ddyblygu caniatâd, ond yn dilyn y penderfyniad, roedd angen caniatâd cynllunio hefyd i ddymchwel, ochr yn ochr â chaniatâd ardal gadwraeth.
- 6.26 Ar 1 Hydref 2013 diddymwyd caniatâd ardal gadwraeth yn Lloegr gan y Ddeddf Menter a Diwygio Rheoleiddio 2013. Cafodd ei disodli gan drosedd newydd o fethu â chael caniatâd cynllunio ar gyfer gwaith dymchwel mewn ardal gadwraeth.

²⁴ Adran Busnes, Arloesedd a Sgiliau, *Ymateb y Llywodraeth i Adolygiad Penfold o Ganiatâd Di-gynllunio* (Tachwedd 2010).

²⁵ [2011] EWCA Civ 334, [2011] PTSR 1140

²⁶ Cyfarwyddyd Cynllunio Gwlad a Thref (Dymchwel – Disgrifiad o Adeiladau) 1995.

²⁷ Cyfarwyddyd Cynllunio Gwlad a Thref (Dymchwel – Disgrifiad o Adeiladau), paragraffau 2(1)(a) i (d).

6.27 Y newidiadau deddfwriaethol angenrheidiol i ddiddymu caniatâd ardal gadwraeth yn Lloegr oedd:

- (1) diddymu darpariaethau sy'n ymwneud â chaniatâd ardal gadwraeth;
- (2) cyflwyno'r dulliau gorfodi i gynllunio rheoli, yn enwedig atebolrwydd trosseddol ar unwaith, a oedd wedi bod yn gymwys i ganiatâd ardal gadwraeth; a
- (3) diddymu hawliau datblygu a ganiateir ar gyfer dymchwel adeiladau heb eu rhestru mewn ardaloedd cadwraeth.

6.28 Mae'r broses caniatâd cyfun newydd yn golygu bod yr angen i gael caniatâd gan yr ACLI yn dal i fod, ond nid yw bellach yn angenrheidiol gwneud dau gais (un am ganiatâd cynllunio ac un am ganiatâd ardal gadwraeth).

6.29 Yn ogystal, roedd newidiadau Lloegr yn unig a gyflwynwyd gan Ddeddf Menter a Diwygio Rheoleiddio 2013 yn cysoni caniatâd adeilad rhestredig yn agosach â chaniatâd cynllunio. Mae newidiadau o'r fath yn cynnwys:

- (1) caniatáu i'r Ysgrifennydd Gwladol neu'r ACLI wneud Gorchmynion Caniatâd Adeilad Rhestredig i awdurdodi gwaith penodol i newid neu estyn adeiladau rhestredig. Bydd y rhain yn gweithio mewn ffordd debyg i Orchmynion Datblygu sy'n rhoi hawliau datblygu a ganiateir o dan Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 ("DCGTh 1990"), felly mewn perthynas â gwaith a bennir yn y gorchymyn, ni fydd yn rhaid gwneud cais am ganiatâd adeilad rhestredig.
- (2) darpariaeth ar gyfer Tystysgrifau Cyfreithlondeb i'w cyhoeddi yn penderfynu a ellir gwneud gwaith ar adeilad rhestredig heb ganiatâd adeilad rhestredig, yn yr un modd y gellid cyhoeddi Tystysgrif Cyfreithlondeb gan yr ACLI mewn perthynas â datblygiad pan nad oes angen caniatâd cynllunio.

6.30 Ar gyfer Cymru, cyflwynodd Deddf yr Amgylchedd Hanesyddol (Cymru) 2016 ddiwygiadau a oedd hefyd yn golygu bod rheolaethau adeiladau rhestredig a henebion cofrestredig yn alinio'n agosach â chaniatâd cynllunio. Mae newidiadau o'r fath yn cynnwys:

- (1) yr hysbysiad atal dros dro a hysbysiad gorfodi heneb gofrestrdig, sy'n rhoi pwerau newydd i Weinidogion Cymru gymryd camau ffurfiol mewn achosion lle mae henebion cofrestredig wedi cael, neu yn cael, eu difrodi gan waith anawdurdodedig neu waith nad ydynt yn cydymffurfio â'r amodau sydd ynghlwm wrth ganiatâd heneb gofrestrdig.
- (2) pŵer newydd i ACLI gyhoeddi hysbysiad atal dros dro er mwyn atal parhad â gwaith anawdurdodedig sydd yn eu tyb nhw'n effeithio'n andwyol ar ddiddordeb arbennig pensaernïol neu hanesyddol adeilad rhestredig.

MATERION CWMPASU

6.31 Mae'r adolygiadau a drafodir uchod yn wahanol o ran eu penderfyniad ynghylch cwmpas dymunol ymarfer sy'n ymdrin ag uno gweithdrefnau caniatâd ar wahân.

6.32 Os ydym i fynd â'r mater hwn ei flaen ar gyfer ystyriaeth bellach yng ngham sylwedd y prosiect, ein barn ragarweiniol ni yw y dylid canolbwyntio ar y gweithdrefnau caniatâd hynny a bennir gan yr ACLI ac sy'n gysylltiedig yn fwyaf agos â chynllunio. Ein barn ni yw mai'r caniatâd hynny ydi'r rhain sydd, fel caniatâd cynllunio, yn ofynnol ar gyfer adeiladu a gweithrediadau cysylltiedig eraill (megis newidiadau strwythurol, adeiladu, ailadeiladu, a dymchwel), yn benodol:

- (1) caniatâd adeilad rhestredig;
- (2) caniatâd ardal gadwraeth; a
- (3) chaniatâd hysbysebu.

6.33 Rydym yn amlinellu'n fyr isod nodweddion allweddol y caniatâd uchod.

Caniatâd Adeilad Rhestredig

6.34 Mae angen caniatâd adeilad rhestredig ar gyfer unrhyw waith i ddymchwel unrhyw ran o adeilad rhestredig neu ei newid neu roi estyniad arno mewn ffordd sy'n effeithio ar ei gymeriad fel adeilad o ddiddordeb pensaernïol neu hanesyddol arbennig.²⁸ Yn yr amgylchiadau hyn, mae angen caniatâd adeilad rhestredig heb ystyried a oes angen caniatâd cynllunio hefyd. Oni bai bod y cofnod yn y rhestr yn nodi fel arall, mae'r statws rhestru yn cwmpasu'r adeilad cyfan, yn fewnol ac allanol, gwrthrychau sy'n sownd iddo ac weithiau hefyd ynghlwm wrtho,²⁹ ac adeiladau cwrtil neu strwythurau eraill.

6.35 Mae ymgymryd â gwaith, neu beri bod gwaith yn cael ei wneud, i adeilad rhestredig a fyddai'n effeithio ar ei gymeriad fel adeilad o ddiddordeb hanesyddol neu bensaernïol arbennig, heb ofyn yn gyntaf am ganiatâd adeilad rhestredig, yn drosedd.³⁰ Gwneir penderfyniadau caniatâd gan yr ACLI yn dilyn gweithdrefnau hysbysu ac ymgynghori.³¹

Caniatâd Ardal Gadwraeth

6.36 Mae ACLI o dan ddyletswydd gyfreithiol i ddynodi ardaloedd cadwraeth fel unrhyw ardal sydd o ddiddordeb pensaernïol neu hanesyddol arbennig, y mae'n ddymunol eu cadw neu wella eu cymeriad neu eu hymddangosiad.³²

6.37 Mae ardaloedd cadwraeth yn mwynhau gwarchodaeth arbennig o dan y gyfraith ac mae angen caniatâd ardal gadwraeth ar gyfer dymchwel pob adeilad heb eu rhestru, bron. Dim ond adeiladau anrhestredig bach a rhai gatiâu, ffensys, waliau neu reiliau y gellid eu dymchwel heb ganiatâd ardal gadwraeth.

²⁸ Deddf Adeiladau Rhestredig 1990, a 66(1).

²⁹ Bydd strwythur ynghlwm wrth adeilad, megis adeiladau neu waliau cyfagos, hefyd yn cael eu cwmpasu gan y rhestru os oedd y strwythur yn ategol at y prif adeilad ar y dyddiad rhestru (neu o bosibl 1 Ionawr 1969 ar gyfer adeiladau rhestredig cyn y dyddiad hwnnw).

³⁰ Deddf Adeiladau Rhestredig 1990, a 7.

³¹ Deddf Adeiladau Rhestredig 1990, a 15.

³² Deddf Adeiladau Rhestredig 1990, a 69(3).

- 6.38 Mae methiant i gael caniatâd ardal gadwraeth pan fo angen yn drosedd.³³ Gwneir penderfyniadau caniatâd gan yr ACLI yn dilyn gweithdrefnau hysbysu.³⁴

Caniatâd rheoliadau hysbysebion

- 6.39 Mae'r darpariaethau sy'n ymwneud â rheoli hysbysebion yn yr awyr agored mewn set o Rheoliadau a saif ar eu pen eu hunain – Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Rheoli Hysbysebion) 1992, a arferai fod yn gymwys yng Nghymru a Lloegr, ond sydd wedi bod yn gymwys yng Nghymru'n unig ers 2007.
- 6.40 Mae llawer o hysbysebion y tu allan i gwmas Rheoliadau 1992. Rhoddir caniatâd tybiedig yn awtomatig i lawr (yn amodol ar gyfyngiadau niferus ynghylch maint, llewyrch a manylion eraill). Mae ar nifer cymharol fach angen caniatâd penodol, sy'n rhaid ei geisio gan yr awdurdod cynllunio lleol.
- 6.41 Mae'n drosedd arddangos hysbyseb heb ganiatâd.³⁵ Lle bo angen, gwneir penderfyniadau am ganiatâd gan yr ACLI.

YSTYRIAETHAU YNGHYLCH CWMPAS

- 6.42 Mae'r caniatâd uchod eisoes yn rhannu perthynas agos gyda'r broses gynllunio, gan ddefnyddio llawer o weithdrefnau tebyg neu'r un fath. Mae'r gorgyffwrdd yma'n gwneud rhesymoli yn fwy ymarferol a deniadol. Yn ogystal, mae awdurdodau lleol eisoes yn gyfrifol am weinyddu'r tri chaniatâd yn eu swyddogaeth fel ACLI, er y gallant ymgynghori gyda Cadw fel y gwelant yn dda yn ystod y broses o benderfynu. Rydym o'r farn fod gallu ACLI i weld yr hyn sy'n digwydd yn y broses ddatblygu o'i dechrau i'w diwedd yn golygu mai nhw sydd yn y sefyllfa orau i gydgylltu amrywiaeth o weithgareddau caniatâd datblygu.
- 6.43 Gydag amddiffyniad digonol yn ei le i gadw'r statws arbennig a roddwyd i dreftadaeth adeiledig, byddai'n ymddangos yn gwbl ddichonadwy creu cysylltiad agosach rhwng y mathau gwahanol uchod o ganiatâd a chaniatâd cynllunio. Gallai ymarferiad o'r fath wella gweithrediad gweithdrefnau a pholisïau, sy'n fuddiol i weithredwyr y system a'i defnyddwyr. Yn ogystal, dylai deddfwriaeth symlach fod yn fwy hygyrch i'w defnyddiwr, ac yn llai agored i fylchau ac anomaledau. Dylai diwygiadau yn y dyfodol hefyd fod yn haws petai deddfwriaeth yn symlach.
- 6.44 Byddai ceisio uno'r caniatâd unigol hyn yn dwyn ynghyd y caniatadau allweddol sydd eu hangen ar gyfer adeiladu a gweithrediadau eraill (ac eithrio'r caniatâd o dan y Rheoliadau Adeiladu a chaniatâd heneb gofrestredig rydym yn ymdrin ymhellach â hwy isod). Pe bai'r caniatadau yn cael eu huno â chaniatâd cynllunio, a'u darpariaethau ar wahân yn cael eu tynnu ynghyd i mewn i un set o ddarpariaethau, bydd hyn yn yn arwain at ei gwneud yn ofynnol cael caniatâd unigol gan yr ACLI ar gyfer yr holl adeiladau a gweithrediadau eraill, gan osgoi'r angen i ddatblygwr gyflwyno (ac ACLI i adolygu) dau ganiatâd ar gyfer datblygiad unigol – sy'n arwain at ddwy set o ddarluniadau, dwy ffurflen i'w chwblhau, dau adroddiad pwyllgor, dau rybudd penderfyniad ac (mewn achosion addas) ddwy apêl a dau rybudd gorfodi.
- 6.45 Mewn egwyddor, y cyfan y byddai ei angen er mwyn uno'r cyfundrefnau caniatâd

³³ Deddf Adeiladau Rhestredig 1990, a 9.

³⁴ Deddf Adeiladau Rhestredig 1990, a 17.

³⁵ Rheoliadau Cynllunio Gwlad a Thref (Rheoli Hysbysebion) 1992, rheoliad 27.

uchod fyddai gwelliant i'r diffiniad o "ddatblygu" yn Neddf 1990 fel ag i gynnwys gweithiau i adeilad rhestredig, dymchwel adeilad mewn ardal gadwraeth a hysbysebu. Byddai hyn yn arwain at yr angen awtomatig am ganiatâd cynllunio ar gyfer y categorïau hynny o weithiau.

- 6.46 Gellir nodi bod gweithiau i adeilad rhestredig a dymchwel adeilad mewn ardal gadwraeth (a gweithiau i heneb gofrestrredig) eisoes wedi eu cynnwys yn y diffiniad o "ddatblygu" yn Neddf Cynllunio 2008.³⁶
- 6.47 Nid oes angen i uno'r cyfundrefnau caniatâd a nodwyd, fodd bynnag, o angenrheidrwydd fod trwy uno rheolaethau ar wahân o fewn un set o ddarpariaethau. Byddai'n bosibl hefyd gwella'r fframwaith deddfwriaethol heb uno caniatadau. Byddai hyn yn golygu, yn ymarferol, cydgrynhoi'r cyfundrefnau caniatâd hynny sydd â'r cysylltiad agosaf â chynllunio mewn un lle. Gellir gweld enghraifft o hyn yn Neddf Cynllunio (Gogledd Iwerddon) 2011 ("Deddf 2011"), a oedd yn ailstrwythuro system gynllunio Gogledd Iwerddon. Roedd y diwygiadau allweddol a wnaed gan y Ddeddf hon yn ymwneud ag ad-drefnu ac ail-lunio'n llwyr y systemau cynlluniau datblygu a rheoli datblygu.
- 6.48 Yn benodol, mae Rhan 4 o Ddeddf 2011 ar reoli cynllunio ychwanegol yn tynnu ynghyd amrywiol gyfundrefnau caniatâd. Mae'r rhan wedi ei rhannu'n benodau ar adeiladau rhestredig ac ardaloedd cadwraeth, sylweddau peryglus, coed, adolygu caniatadau cynllunio mwynau a rheolaethau hysbysebu. Mae'r rhan fwyaf o'r darpariaethau hyn yn ail-ddeddfu darpariaethau o Orchymyn Cynllunio (Gogledd Iwerddon) 1991 ac yn trosglwyddo'r pwerau hyn i gynghorau dosbarth. Mae defnyddwyr y Ddeddf hon felly yn gallu cael hyd i'r holl ganiatadau ar wahân sy'n gysylltiedig ag adeiladu a gweithrediadau eraill, o fewn y prif ddarn o ddeddfwriaeth gynllunio Gogledd Iwerddon.
- 6.49 Er y byddai'n bosibl uno caniatâd hysbysebion â rheolaeth cynllunio prif ffrwd – fel yr awgrymir uchod ac a wneir yng Ngweriniaeth Iwerddon – nid oes llawer o achlysuron pan fo'r angen am ganiatâd hysbysebion yn gorgyffwrdd yn uniongyrchol â'r angen am ganiatâd cynllunio. Gallai hyn, felly, fod yn gyfundrefn ganiatáu sy'n fwy addas ar gyfer cydgrynhoi ar wahân, gan adael ei rheolaethau fel system a saif ar ei phen ei hun. Byddwn yn ystyried hyn ymhellach yng ngham sylwedd y prosiect.
- 6.50 Dylai uno'r cyfundrefnau caniatâd a nodwyd arwain at symleiddio'r fframwaith deddfwriaethol presennol. Mae'n amlwg o adolygiadau blaenorol i ganiatâd statudol ar wahân, bod "caniatâd treftadaeth", sy'n cynnwys caniatâd ardal gadwraeth ac adeilad rhestredig – yn neilltuoel o broblemus, gydag ansicrwydd o ran amseru ar gyfer cymeradwyaethau, dyblygu rolau, rhyngweithio gwael rhwng y cyfundrefnau caniatâd, anghysondeb rhwng prosesau a diffyg dealltwriaeth ynghylch y weithdrefn berthnasol. Yn ein barn ni, po symlaf yw'r ddeddfwriaeth yn y maes hwn, y lleiaf tebygol yw i fod yn agored i broblemau o'r fath.

³⁶ Planning Act 2008, s 32(3).

- 6.51 Wrth nodi "caniatadau treftadaeth", y mae'n angenrheidiol, fodd bynnag, ystyried pa mor briodol yw ailalinio'r prosesau caniatâd ar wahân i fod ochr yn ochr â deddfwriaeth cynllunio, yn hytrach na deddfwriaeth treftadaeth. Er mai ein barn ragarweiniol ni yw bod y caniatadau rydym yn eu nodi â digon o gysylltiad gyda'r broses gynllunio er mwyn cyfiawnhau cysylltiad agosach ag ef, rydym yn cydnabod eu bod hefyd yr un mor gydnaws â deddfwriaeth treftadaeth ehangach; a bydd angen ystyried yr effaith ar y berthynas hon ymhellach yng ngham o sylwedd y prosiect.
- 6.52 Mae ystyried "caniatadau treftadaeth" hefyd yn codi'r cwestiwn o sut i ymdrin â chaniatâd heneb gofrestredig. Cadw sy'n penderfynu ar geisiadau am ganiatâd heneb gofrestredig o dan ei weithdrefnau gwneud penderfyniadau ei hun ac mae'n ymgynghori â chyrrff treftadaeth ychwanegol lle ystyrir hynny'n briodol, gan ddibynnu ar ei adnoddau treftadaeth arbenigol. Pe bai'r caniatâd hwn yn cael ei gysylltu â chaniatâd cynllunio, fel gyda'r rhai a nodir uchod, byddai ceisiadau henebion cofrestredig yn cael eu penderfynu gan awdurdodau cynllunio lleol. Byddai hyn yn newid arwyddocaol, yn gofyn am gyfiawnhad. Yn ogystal, mae'r mathau o weithiau sy'n destun ceisiadau henebion cofrestredig yn golygu mai'n anaml yn unig y maent yn gorgyffwrdd â'r system gynllunio prif ffrwd; ac ychydig iawn o geisiadau sydd mewn gwirionedd yn cael eu cyflwyno bob blwyddyn am ganiatâd heneb gofrestredig. Ein barn ragarweiniol felly yw y byddai uno caniatâd heneb gofrestredig â chaniatâd cynllun yn mynd y tu hwnt i ddiwygio technegol a amlinellir yn y prosiect hwn. Byddem yn gwerthfawrogi barnau rhanddeiliaid.

YR ACHOS DROS UNO

- 6.53 Mae dau ddimensiwn i'r achos dros uno. Yn gyntaf, dylai tynnu ynghyd neu uno rhai cyfundrefnau caniatâd ar wahân at ei gilydd arwain at arbedion effeithlonrwydd a gwelliannau i weithdrefnau. Yn ail, dylai symleiddio'r fframwaith deddfwriaethol wella eglurder, hygyrchedd a chydlynid y system gynllunio.
- 6.54 Mae'r holl adolygiadau a amlinellir uchod yn dod i'r casgliad, ar gyfer Lloegr o leiaf, y byddai rhyw fath o uno caniatâd statudol yn gwneud gwelliannau o ran effeithlonrwydd a gweithdrefn, ac ar y cyfan, ystyriwyd cyfuno rhai caniatadau, i raddau mwy neu lai, yn ddymunol. Mae'r newidiadau deddfwriaethol a gyflwynwyd gan Ddeddf Menter a Diwygio Rheoleiddio 2013, i uno caniatâd ardal gadwraeth â chaniatâd cynllunio yn Lloegr, i ryw raddau eisoes yn adlewyrchu'r casgliadau hyn.
- 6.55 Yn ogystal, nid yw'r cysyniad o gyfundrefn sy'n tynnu ynghyd swp o ganiatadau cysylltiedig er mwyn hwyluso dosbarth penodol o ddatblygiad, yn un newydd. Mae Deddf Trafnidiaeth a Gwaith 1992 yn galluogi hyrwyddwr prosiectau trafndiaeth a dywysir, megis y rhai ar gyfer y rheilffyrdd neu dramffyrdd, i wneud cais am y rhan fwyaf o'r caniatâd datblygu sy'n ofynnol mewn un cais a phroses. Cafodd y cysyniad ei ymestyn i brosiectau isadeiledd o arwyddocâd cenedlaethol trwy greu Gorchmynion Caniatâd Datblygu ("GCD"), o dan Ddeddf Cynllunio 2008, sy'n dwyn ynghyd wyth caniatâd ar wahân. Yn y ddau achos, mae'r caniatâd unedig yn ychwanegol at y dirwedd caniatâd bresennol ac mae eu cwmpas wedi'i gyfyngu i ystod gymharol gyfyng o brosiectau cymhleth. Mae'r dull cyfunol, fodd bynnag, wedi rhoi cyfleoedd i'r rhai sy'n gallu cymryd rhan, i leihau'r amser a fyddai fel arall wedi cael ei dreulio'n gwneud penderfyniadau ar sawl caniatâd, a thorri costau cysylltiedig.

- 6.56 Fel y nodwyd uchod hefyd, mae cyfraith achosion wedi arwain at gyflwyno dyblygu diangen o ran angen caniatâd cynllunio ar gyfer gwaith dymchwel, ochr yn ochr â chaniatâd ardal gadwraeth, nad ydyw wedi cael sylw yng Nghymru.
- 6.57 Yng Nghymru a Lloegr, bu newidiadau deddfwriaethol pellach sydd wedi gwneud diwygiadau i'r broses caniatâd adeilad rhestredig, gan ei alinio'n agosach at ganiatâd cynllunio. Mae tebygrwydd cynyddol rhwng y cyfundrefnau caniatâd ar wahân, gyda'r broses o benderfynu ceisiadau am ganiatâd adeiladau rhestredig a chaniatâd ardaloedd cadwraeth yn adlewyrchu'n agos yr hyn yw ar gyfer ceisiadau am ganiatâd cynllunio.
- 6.58 Dylid nodi hefyd fod y prawf polisi statudol sy'n ymwneud â phenderfynu ar gais am ganiatâd cynllunio am weithiau i adeilad rhestredig (yn adran 66 o'r Ddeddf Adeiladau Rhestredig) yr un fath â'r prawf sy'n ymwneud â phenderfynu ar gais am ganiatâd adeilad rhestredig (yn adran 16 o'r Ddeddf honno) – sef, rhoi sylw arbennig i ba mor ddymunol yw cadw'r adeilad neu ei leoliad neu unrhyw nodweddion o ddiddordeb arbennig. Yn yr un modd, mae'r angen i dalu sylw arbennig i ba mor ddymunol yw cadw neu wella cymeriad neu olwg ardal gadwraeth (yn adran 72 o'r Ddeddf honno) yn gymwys i geisiadau am ganiatâd cynllunio, caniatâd adeilad rhestredig a chaniatâd ardal gadwraeth. A pholisi presennol Llywodraeth Cymru ei bod yn well yn gyffredinol, i'r ymgeisydd ac i'r awdurdod cynllunio lleol, pe bai ceisiadau cysylltiedig am ganiatâd cynllunio a chaniatâd adeilad rhestredig (neu ganiatâd ardal gadwraeth) yn cael eu hystyried yn gydamserol.³⁷
- 6.59 Nid yw'n syndod fod ymchwil³⁸ yn dangos bod, lle mae gofyn am ddau ganiatâd, yn ymarferol, y ddau naill ai'n cael eu gwrthod neu eu caniatáu – ac yn aml yn destun i'r un amodau. Rydym yn awyddus i glywed barn rhanddeiliaid ar arwyddocâd y dyblygu gweithdrefnau hwn.

CASGLIADAU

- 6.60 Mae'r diwygiadau sy'n ofynnol i uno cyfundrefnau caniatâd yn amrywio yn dibynnu ar faint yr ymarfer a wneir. Rydym yn cydnabod, fodd bynnag, y bydd angen i unrhyw newidiadau yn y dyfodol fodloni nifer o amcanion polisi craidd. Yn amlwg, ni fyddai cynnydd ar y mater hwn yn bosibl heb gyfranogiad y rhai sydd ar hyn o bryd yn gyfrifol am reoli a chadw treftadaeth adeiledig - Cadw, cymdeithasau amwynder lleol a swyddogion cadwraeth. Ein barn ar hyn yn fras, yw y dylai diwygio'r gyfundrefn ganiatâd gyflawni'r nodau a restrir isod.

Cynnal y lefel gyfredol o ddiogelwch ar gyfer asedau hanesyddol

- 6.61 Bydd angen cael ymrwymiad fel rhan o unrhyw ddiwygiad i'r system diogelu treftadaeth, na fydd unrhyw newidiadau sy'n cael eu cyflwyno yn gwanhau lefelau presennol o ddiogelwch ar gyfer asedau hanesyddol. Mae'r lefelau hyn o ddiogelwch yn fater o bolisi a thu allan i gwmpas ein hadolygiad. Rhaid i unrhyw ddiwygiadau gynnal y lefelau o ddiogelu arbennig a ddarperir gan y cyfundrefnau caniatâd presennol.

³⁷ Polisi Cynllunio Cymru drafft: Pennod 6, yr Amgylchedd Hanesyddol, Mawrth 2016, paragraffau 6.5.12 a 6.5.18 (gweler hefyd baragraffau 6.5.10 a 6.5.23 o'r Polisi Cynllunio Cymru presennol).

³⁸ Ymchwil gan Alan Williams, o Brifysgol Brookes Rhydychen, ar sail arolwg o 60 awdurdod cynllunio lleol (ymatebodd 43 o'r rhain).

- 6.62 Mae'n ymddangos yn debygol, hyd yn oed ar ôl iddo gael ei ddwyn o fewn y broses caniatâd cynllunio prif ffrwd, y bydd caniatâd mewn perthynas â datblygiadau ag elfen dreftadaeth, yn dal angen mewnbyn arbenigol gan swyddogion cadwraeth.

Gweithredu'n effeithiol ochr yn ochr â systemau ar gyfer rheoli'r amgylchedd hanesyddol

- 6.63 Mae Deddf yr Amgylchedd Hanesyddol (Cymru) 2016 yn hyrwyddo diogelu a rheoli'r amgylchedd hanesyddol yn y dyfodol, mewn modd sydd wedi ei ddylunio i alluogi yn hytrach na dim ond yn gweithredu fel rhwystr i newid a datblygu. Rhaid i unrhyw ddiwygiadau i'r broses ganiatâd weithredu ochr yn ochr â'r dull hwn, a gweithio gydag ef, tuag at reoli'r amgylchedd hanesyddol.

Gwneud y system yn fwy hygyrch

- 6.64 Ar gyfer gweithwyr proffesiynol nad ydynt yn ymwneud â chynllunio, ar gyfer datblygwyr a'r cyhoedd yn arbennig, gall agweddau ar y system bresennol o ganiatâd cynllunio ac sy'n gysylltiedig â chynllunio, fod yn anodd eu deall. Rhaid i unrhyw ddiwygiadau allu dangos eu bod yn gwneud y system hon yn fwy dealladwy ac yn hygyrch, yn hytrach nag ychwanegu at gymhlethdod.

Lleihau biwrocratiaeth, gwneud y system yn fwy effeithlon a symleiddio'r fframwaith deddfwriaethol

- 6.65 Mae'r prosiect hwn yn ceisio symleiddio'r gyfraith drwy ddileu beichiau diangen sy'n llifo o'r fframwaith deddfwriaethol tameidiog, yn ogystal â cheisio gwella eglurder, effeithlonrwydd, sicrwydd a hygyrchedd. Felly rhaid i unrhyw ddiwygiadau i'r cyfundrefnau caniatâd presennol allu dangos y byddant yn hyrwyddo'r amcanion hyn, gan ganolbwyntio'n benodol ar fuddion i'r rhai sy'n defnyddio'r system gynllunio.

- 6.66 **Cwestiwn ymgynghori 6-1: Rydym yn ystyried bod tynnu caniatâd at ei gilydd fel y nodir yn y bennod hon yn debygol o gyflwyno system sy'n fwy agored, yn hygyrch ac yn gyson. Rydym, fodd bynnag, yn gofyn am farn rhanddeiliaid ar y buddion ymarferol hynny a allai ddeillio o'r ymarfer.**

- 6.67 **Cwestiwn ymgynghori 6-2: Rydym yn ceisio sylwadau'r rhanddeiliaid ynghylch a ddylem fod yn edrych ar gyfuno cyfundrefnau caniatâd yn un broses statudol, neu yn hytrach gadw'r gwahaniad rhwng y prosesau, ond gan gyflwyno'r rhain ynghyd mewn un lle yn y Cod Cynllunio arfaethedig.**

- 6.68 **Cwestiwn ymgynghori 6.3: A yw rhanddeiliaid o'r farn fod unrhyw rai (ac os oes, pa rai) o'r caniatadau statudol a nodwyd yn y bennod hon yn addas ar gyfer uno/?**

- 6.69 **6-4: Rydym yn ceisio unrhyw dystiolaeth y gall rhanddeiliaid ei rhoi ar nifer y ceisiadau am ganiatâd cynllunio sydd ar hyn o bryd yn dod gyda cheisiadau am ganiatâd adeilad rhestredig, ardal gadwraeth neu hysbysebu.**

PENNOD 7

CODEIDDIO CYFRAITH ACHOSION

CYFLWYNIAD

- 7.1 Mae'r manylion sydd eu hangen i ddeall darpariaethau a geir yn Neddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 ("DCGTH 1990") yn aml i'w canfod y tu allan i ddeddfwriaeth sylfaenol, mewn cyfraith achosion a chanllawiau. Mae hyn o reidrwydd yn gwneud y gyfraith yn fwy cymhleth ac yn anodd cael ati; efallai na fydd unigolion, yn enwedig y rhai sydd heb hyfforddiant cyfreithiol, sy'n ceisio darganfod beth yw'r gyfraith, yn gwybod ble i edrych.
- 7.2 Nod cyffredinol y bennod hon yw ystyried yr achos dros godeiddio cyfraith achosion fel rhan o'r ymarfer codeiddio ehangach yr ydym wedi'i ddisgrifio ym Mhennod 3. Byddwn yn ystyried ble y gallai codeiddio cyfraith achosion fod yn ddefnyddiol o ran gwella eglurder a hygyrchedd testun deddfu sylfaenol. Rydym yn gwahodd rhanddeiliaid i ddweud wrthym a ydynt yn cytuno â'n barn, a byddwn yn defnyddio ymatebion o'r fath i arwain y gwaith sylweddol yng nghyfnod nesaf y prosiect. Ni fyddwn felly y yn cyflwyno cynigion dros dro yn nodi diffiniadau, rheolau neu egwyddorion o cyfraith achosion y gellid eu codeiddio, tan y cam nesaf.
- 7.3 Gall codeiddio cyfraith achosion gynnig nifer o fanteision. Gall yr ymarfer gyfrannu tuag at gynhyrchu ffurfiad mwy cyflawn o'r gyfraith ar ffurf hygyrch. Ni ddylid, fodd bynnag, bychanu'r anhawster o dynnu gosodiadau cyfraith o'r gyfraith achosion. Mae'r broses wedi cael ei chymharu â rhoi pos at ei gilydd: rhaid i nifer o ddarnau gael eu harchwilio'n fanwl i ganfod y rhai sy'n ffitio gyda'i gilydd i ffurfio'r darlun llawn.¹
- 7.4 Gall codeiddio cyfraith achos egluro effeithiau darpariaethau nad ydynt yn amlwg: er enghraifft, effaith amod cynllunio annilys ar y caniatâd cynllunio yn ei gyfanrwydd;² neu'r terfyn amser ar gyfer gwneud cais am adolygiad statudol o benderfyniad yr Ysgrifennydd Gwladol o dan adran 288.³ Yn y cyd-destun hwn, gall cyfraith achosion roi ateb penodol i bwynt sydd heb unrhyw ateb yn y statud. Gallai codeiddio yn y sefyllfaoedd hyn wella eglurder y testun deddfwriaethol.
- 7.5 Fodd bynnag, rhaid pwysu a mesur manteision codeiddio cyfraith achosion yn erbyn yr anfanteision posibl. Mae risg y gall codeiddio arwain at anhyblygrwydd a llesteirio datblygiad o'r gyfraith. Mae'r pryder hwn yn arbennig o ddwys mewn perthynas ag egwyddorion cynllunio a sefydlwyd gan gyfraith achosion. Mae'r egwyddorion hyn yn ddieithriad esblygiadol; nid ydynt yn cael eu bwriadu i fod yn gyflawn na'n rhagnodol mewn modd tebyg i ddarpariaeth statudol. Ymhellach, gall cyfraith achosion, wrth ei harchwilio, ymwneud â chymhwysu'r gyfraith ar lefel o fanylder sy'n amhriodol mewn deddfwriaeth. Mae codeiddio cyfraith achosion o'r math hwn yn peryglu ychwanegu testun diangen a chelu, yn hytrach nag egluro'r rheol gyfreithiol sylfaenol. Mae'n dilyn y dylid meddwl yn drylwyr am y meini prawf ar gyfer dewis y gyfraith achosion i'w chodeiddio, ac adlewyrchu'r sail resymegol dros godeiddio fel rhan o'r ymarfer ehangach.

¹ D Svantesson, "Codifying Australia's Contract Law - Time for a Stocktake in the Common Law Factory" (2008) (20)(2) *Bond Law Review* 92, 98.

² Gweler paragraffau 7.70 i 7.72 isod.

³ Gweler paragraffau 7.63 i 7.65 isod.

- 7.6 Yn y bennod hon rydym yn adnabod y mathau gwahanol o gyfraith achosion sy'n ategu at y testun deddfwriaethol, ac yna ystyried rhinweddau eu codeiddio. Mae'r enghreifftiau yn cael eu darparu er mwyn dangos y mathau o gyfraith achosion rydym yn eu canfod. Lle bo modd rydym yn darparu barn ragarweiniol ar ba mor ddymunol yw eu codeiddio. Yn ein papur ymgynghori, byddwn yn cynhyrchu rhestr gyflawn o'r achosion hynny rydym yn eu hystyried yn briodol ar gyfer codeiddio.
- 7.7 Wrth gynhyrchu rhestr o bynciau cyfraith achosion yn y cyfnod o sylwedd, byddwn yn cael ei arwain gan gyfres o feini prawf ar gyfer dethol, rydym yn rhagweld y bydd yn cylchdroi o amgylch:
- (1) pa mor sefydlog yw'r gyfraith achosion;
 - (2) a oedd cynnig neu egwyddor y safai'r gyfraith achosion drosto'n ddigon clir a manwl er mwyn ei galluogi i gael ei drafftio ar ffurf darpariaeth ddeddfwriaethol; ac
 - (3) a oes eithriadau i'r cynnig neu'r egwyddor neu unrhyw resymau sylweddol arall dros beidio â cheisio drafftio ar ffurf ddeddfwriaethol.
- 7.8 Mae'r bennod hon yn canolbwyntio ar enghreifftiau o gyfraith achosion a gymerwyd o'r maes rheoli datblygu a gorfodaeth, pynciau wrth graidd y system gynllunio, sydd â chorff sylweddol o gyfraith achosion datblygedig ynddynt. Wrth ymgymryd â gwaith pellach dan arweiniad codeiddio yng ngham o sylwedd y prosiect, byddwn yn ystyried yr holl feysydd a nodwyd ym Mhennod 4 fel pe tasent o fewn cwmpas ein darn cyntaf o ddeddfwriaeth gynllunio wedi'i chodeiddio.

DOSBARTHU CYFRAITH ACHOSION

- 7.9 Gall y mathau o gyfraith achosion sy'n codi o ddehongli'r ddeddfwriaeth gynllunio eu categoreiddio'n fras fel:
- (1) cyfraith achosion sy'n dehongli termau statudol heb eu diffinio;
 - (2) cyfraith achosion sy'n sefydlu egwyddorion cyfraith cynllunio; a
 - (3) chyfraith achos sy'n llenwi'r bylchau lle ceir ansicrwydd yng nghwmpas y ddarpariaeth statudol.
- 7.10 Nid yw'r categorïau hyn yn gynhwysfawr ac maent yn aml yn gorgyffwrdd, ond rydym yn eu defnyddio i roi rhywfaint o drefn i swmp y gyfraith achosion sy'n bodoli, ac i gynorthwyo wrth ddod i gasgliad ynghylch lle y gallai codeiddio fod yn ddefnyddiol. Rydym yn darparu isod amrywiaeth o enghreifftiau o achosion sy'n dod o fewn pob un, er mwyn dangos beth rydym yn ei olygu gyda'r categorïau.

DIFFINIADAU

- 7.11 Mae termau statudol yn aml yn cael eu gadael heb eu diffinio mewn deddfwriaeth amgylcheddol i gadw hyblygrwydd wrth gymhwyso'r gyfraith.⁴ Yn DCGTh 1990, er enghraifft, mae cysyniadau sylfaenol megis "datblygiad" a "newid defnydd perthnasol" wedi cael eu gadael mor agored â phosibl yn fwriadol. Mae'r llysoedd wedi diffinio'r termau ymhellach mewn nifer o achosion, ond mae'r hyblygrwydd gwreiddiol wedi'i gadw gan y llysoedd yn mynnu bod cymhwyso'r gyfraith i feithiau unrhyw achos unigol yn fater i'r gwneuthurwr penderfyniad perthnasol. Fodd bynnag, mae rhywfaint o le i godeiddio diffiniadau wedi'u sefydlogi mewn cyfraith achosion, gan gymryd i ystyriaeth bwysigrwydd cynnal y disgresiwn a roddwyd i'r un sy'n penderfynu.
- 7.12 Gall fod achos dros godeiddio diffiniadau cyflawn a rhai heb fod yn gyflawn o dermau statudol. Mae diffiniadau cyflawn, fel mae'r enw'n awgrymu, yn datgan ystyr cyflawn term diffiniedig; ac mae'n bwysig nodi eu bod yn disodli ystyron cyffredin neu dechnegol eraill. Maent yn cael eu defnyddio fel arfer i egluro term amwys neu'n lleihau cwmpas gair neu ymadrodd. Mae diffiniadau heb fod yn gyflawn, ar y llaw arall, yn rhagdybio yn hytrach na'n disodli ystyr arferol y term. Maent yn cael eu defnyddio'n aml i ehangu ystyr cyffredin gair neu ymadrodd, ymdrin â cheisiadau ffiniol, yn dangos sut y cymhwysir y gair neu ymadrodd drwy nodi enghreifftiau, neu ddiogelu disgresiwn a roddir i wneuthurwr penderfyniad.

Diffiniadau cyflawn

Cwrttil

- 7.13 Mae Adran 55(2)(d) o DCGTh 1990 yn darparu nad yw'r defnydd o dir o fewn cwrttil tŷ annedd ar gyfer unrhyw bwrpas sy'n gysylltiedig â mwynhau'r tŷ annedd, yn cael ei gymryd i gynnwys datblygu tir at ddibenion DCGTh 1990.
- 7.14 Nid yw'r cysyniad o "gwrttil", fodd bynnag, wedi'i ddiffinio mewn statud ac yn lle hynny, mae wedi datblygu mewn cyfraith achosion. Yn *Ymddiriedolwyr Sinclair-Lockhart v Bwrdd Tir Canolog*,⁵ dyfarnodd Llys y Sesiwn:

Efallai y bydd tir sy'n cael ei ddefnyddio er mwynhad cyfforddus tŷ neu adeilad arall yn cael ei ystyried yn ôl y gyfraith fel bod o fewn cwrttil y tŷ neu'r adeilad, a thrwy hynny, fel rhan annatod ohono, er nad yw wedi cael ei farcio i ffwrdd na'i amgáu mewn unrhyw ffordd. Mae'n ddigon ei fod yn ateb diben y tŷ neu adeilad mewn rhyw ffordd angenrheidiol neu resymol ddefnyddiol.

- 7.15 Yn *Dyer v Cyngor Sir Dorset*, dyfarnodd y Llys Apêl, yn absenoldeb unrhyw ddiffiniad, bod "cwrttil" yn cadw ei ystyr cyfyngedig a sefydledig, gan olygu ardal fach sy'n rhan neu'n ddarn o'r tŷ neu'r adeilad yr oedd yn ei gynnwys, neu yr oedd ynghlwm wrtho.⁶ Nid oedd y tŷ a oedd ym meddiant yr ymgeisydd o fewn, ond ar ymyl tiroedd coleg, fel mater o ffaith a gradd, o fewn cwrttil unrhyw adeilad perthnasol. Cymeradwyodd Nourse LJ yn y diffiniad o'r Oxford English Dictionary⁷ fel "un digonol ar gyfer y rhan fwyaf o ddibenion hyd heddiw":

⁴ S Bell, D McGillivray ac O Pederson, *Environmental Law* (8fed rhifyn 2013) t 101.

⁵ 1951 SC 258, 264.

⁶ [1988] QB 346.

⁷ Uchod ar 353.

A small court, yard, garth or piece of land attached to a dwelling house and forming one enclosure with it, or so regarded by the law; the area attached to and containing a dwelling house and its outbuildings.

7.16 Yn *Skerritts of Nottingham Ltd v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd, Trafnidiaeth a'r Rhanbarthau (Rhif 2)*,⁸ penderfynodd y Llys Apêl fod *Dyer*, er ei fod yn gywir, wedi mynd ymhellach na'r angen i fynegi'r farn bod yn rhaid i gwrtil adeilad fod yn fach bob amser, neu fod y syniad o fychander yn gynhenid yn y mynegiant. Roedd cwrtil adeilad rhestredig sylweddol, yng nghyd-destun Deddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990, yn debygol o ymestyn i'r hyn oedd neu a oedd wedi bod, o ran perchenogaeth a swyddogaeth, yn adeiladau atodol. Er bod y term yn berthnasol mewn cyd-destunau deddfwriaethol gwahanol (e.e. datblygu a nodi adeilad rhestredig a ganiateir), mae cwrtil wedi cael ei ddehongli yn unffurf yn DCGTh 1990 a Deddf Cynllunio (Adeiladau Rhestredig ac Ardaloedd Cadwraeth) 1990 ("Deddf Adeiladau Rhestredig"). Y canlyniad ymhlyg yw bod y dull yn parhau i fod fel y nodir yn achos y *Twrnai Cyffredinol ex rel. Sutcliffe v Cyngor Bwrdeistref Calderdale*,⁹ a oedd yn mynnu bod tri ffactor yn cael eu hystyried: cynllun ffisegol yr adeiladau a'u strwythur; eu perchnogaeth, yn y gorffennol a'r presennol; a'u defnydd neu swyddogaeth, yn y gorffennol a'r presennol.¹⁰ Dyfarnodd y Llys Apêl, yn yr achos hwn, fod teras o fythynnod a oedd wedi ei adeiladu fel anheddau gweithwyr melin yn agos at felin, ac wedi'i gysylltu gan bont ati, yn strwythur o fewn cwrtil y felin at ddibenion rheoli adeiladau rhestredig.

7.17 Cafodd dull tebyg ei gynnig gan Neil Stanley, Darlithydd ym Mhrifysgol Leeds. Cynigiodd greu diffiniad o gwrtil yn seiliedig ar adnabod nodweddion a ffactorau allweddol sy'n sefydlu faint y cwrtil mewn unrhyw achos penodol. Mae'r diffiniad enghrefftiol a ddatblygodd fel a ganlyn:¹¹

The curtilage of a building is an area of land, including any objects or structures forming part of the land, which together with the building form an integral whole. In assessing whether the building and the land compromise an integral whole, regard is to be had to the degree in which the building and the land exhibit any or all of the following material factors: geographical relationship, function or use, evidence of demarcation, character of the curtilage, the material time when the curtilage issue is determined, ownership, specific wording of statutory provisions, enclosure, and the nature of the building and the weight to be attributed to any material factor which may vary within the statutory context.

7.18 Ein barn ragarweiniol ni yw y byddai diffiniad o gwrtil yn gwella tryloywder y gyfraith. Rydym yn bwriadu archwilio hyn yn ein papur ymgynghori sydd ar y gweill.

7.19 Mater pellach yw'r dyddiad sy'n bethnasol i helaethder cwrtil adeilad. I ddibenion adran 1(5) o Deddf Adeiladau Rhestredig, er mwyn penderfynu terfynau adeilad

⁸ [2000] 2 PLR 102.

¹⁰ (1983) 46 P&CR 399

¹¹ N Stanley, "Curtilage - a pernicious lack of certainty?" (1996) *Conveyancer and Property Lawyer* 352, 358.

rhestredig, rhaid canolbwyntio ar y cwrtil fel yr oedd ar y dyddiad pan restrwyd yr adeilad gyntaf – a allai fod gryn amser yn ôl.¹² Fodd bynnag, i ddibenion adran 55(2)(d) o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990 a'r GDPO, i benderfynu a oes angen cais cynllunio ar gyfer mathau penodol o ddatblygiad, canolbwyntir ar helaethder y cwrtil ar yr adeg y gwnaed y datblygiad. Gallai fod yn ddefnyddiol egluro hyn ar wyneb y Cod Cynllunio newydd.

Gweithrediadau peirianyddol

- 7.20 Mae cymal cyntaf y diffiniad o ddatblygu o dan adran 55 DCGTh 1990 yn ymdrin â datblygiad gweithredol, gan gynnwys "adeiladu, peirianeg, cloddio neu waith arall". Nid yw "gweithrediadau peirianeg" wedi'i ddiffinio, ac eithrio ei ymestyn i gynnwys "ffurfio neu osod mynediad at briffyrdd"; a "mynediad" yn cynnwys "unrhyw fynedfa, boed yn breifat neu gyhoeddus, ar gyfer cerbydau neu ar gyfer teithwyr troed, ac mae'n cynnwys stryd."¹³
- 7.21 Yn *Fayrewood Fish Farms Ltd v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd a Hampshire*, ystyriodd yr Uchel Lys a oedd cloddio a chael gwared ar uwchbridd er mwyn echdynnu graean sylfaenol yn gyfystyr â "gweithrediad peirianyddol".¹⁴
- 7.22 Roedd y Dirprwy Farnwr o'r farn bod "gweithrediadau peirianeg" yn "weithrediadau o'r fath sydd fel arfer yn cael eu gwneud gan beirianwyr, hynny yw, gweithrediadau sy'n galw am sgiliau peirianyddol". Mae'r prawf hwn yn cyfateb i'r diffiniad estynedig o weithrediadau adeiladu yn adran 55(1A) fel cynnwys "dymchwel adeiladau, ailadeiladu, newidiadau strwythurol neu ychwanegiadau i adeiladau, a *gweithrediadau eraill fyddai'n arferol i berson sy'n cynnal busnes fel adeiladwr*".
- 7.23 Rhagwelwn ymgynghori yn ystod y cam o sylwedd ar y manteision o godeiddio i gynhyrchu diffiniad ar hyd y llinellau hyn. Rhaid i'r cysondeb ac eglurder a ddaw yn sgil diffiniad gael eu gosod yn erbyn absenoldeb unrhyw arwydd o anhawster go iawn yn y dehongliad o'r ddarpariaeth bresennol.
- 7.24 Yn ein barn ragarweiniol, mae diffyg unrhyw ddryswch amlwg o ran deall "gweithrediadau peirianeg" yn pwysu tuag at adael y diffiniad mewn cyfraith achosion. Serch hynny, efallai y bydd cynnwys diffiniad yn hyrwyddo cysondeb. Er bod "gweithrediadau cloddio" hefyd yn cael ei ddiffinio yn adran 55 o DCGTh 1990, caiff ei ddiffinio yn erthygl 1(2) o'r Gorchymyn Datblygu Cyffredinol a Ganiateir 1995 fel "ennill a gweithio mwynau mewn, ar, neu o dan dir, boed trwy waith ar yr wyneb neu o dan y ddaear". O gymharu, diffinnir "mwynau" yn gyflawn fel cynnwys "yr holl sylweddau ar neu o dan y tir sydd o fath fel arfer i'w symud drwy weithio o dan y ddaear neu ar yr wyneb, ac eithrio nad ydyw'n cynnwys mawn wedi'i dorri at ddibenion heblaw gwerthu".¹⁵ Efallai y bydd achos dros ddiffinio'r gwahanol fathau o weithrediadau a ddarperir yn y ddeddfwriaeth, a gwneud hynny'n gyson.

¹² *Watts v yr Ysgrifennydd Gwladol* [1991] 1 PLR 61 ar 72F; *R v Camden, ex p Bellamy* [1992] JPL 255.

¹³ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, a 336(1).

¹⁴ [1984] JPL 267 (David Widdicombe QC).

¹⁵ Deddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, s 336(1).

Diffiniadau anghyflawn

"Adeilad"

- 7.25 Mae "gweithrediadau adeiladu", fel y crybwyllir uchod, yn cael eu diffinio yn adran 55(1A) o DCGTh 1990, fel cynnwys "dymchwel adeiladau, ailadeiladu, newidiadau strwythurol neu ychwanegiadau i adeiladau, a gweithrediadau eraill fyddai'n arferol i berson sy'n cynnal busnes fel adeiladwr". Diffinnir "adeiladu" hefyd yn adran 336(1) DCGTh 1990 fel cynnwys "unrhyw strwythur neu adeiledd, ac unrhyw ran o adeilad, fel y diffinnir hynny, ond nid yw'n cynnwys offer neu beiriannau a gynhwysir mewn adeilad". Mae'r diffiniad anghyflawn mewn statud wedi cael ei ategu gan ddull barnwrol at bennu ystyr "adeilad" sy'n cyfeirio at ffactorau perthnasol yn hytrach na cheisio diffiniad barnwrol cyflawn.
- 7.26 Mae'r llysoedd, wrth ddehongli'r darpariaethau hyn, wedi dilyn ymchwiliad deublyg: eu bod yn gofyn yn gyntaf a yw'r hyn a wnaed wedi arwain at godi "adeilad"; os felly, dylai'r llys "fod eisiau llawer iawn o berswadio nad oedd ei godi wedi arwain adeilad neu weithrediad arall".¹⁶ Yn *R (ar gais Cyngor Dinas Westminster) v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd, Trafnidiaeth a'r Rhanbarthau*,¹⁷ fe wnaeth yr Uchel Lys, yn dilyn y dull hwn, neilltuo penderfyniad yr Ysgrifennydd Gwladol nad oedd lleoli ciosg pren yn Covent Garden angen caniatâd cynllunio. Cynhaliodd Jackson J fod yr Ysgrifennydd Gwladol wedi gwneud camgymeriad wrth ganolbwyntio ar y cwestiwn a oedd gosod y ciosg yn weithrediad adeiladu, yn hytrach nag a oedd y ciosg yn ei ffurf derfynol yn adeilad.
- 7.27 Yn *Barvis Ltd v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd*, nododd y Llys Adrannol dri ffactor sy'n berthnasol i'r diffiniad o "adeilad": maint, sefydlogrwydd ac atodiad ffisegol.¹⁸
- (1) Byddai adeilad fel arfer yn rhywbeth a adeiladwyd ar y safle, yn hytrach nag wedi'i wneud yn barod, wrth gyrraedd y safle. Gall adeilad serch hynny fod ar raddfa fach, ond lle mae'r gweithrediadau yn eithaf di-nod, efallai y byddant yn cael eu hystyried fel *de minimis* a'r tu hwnt i reolaeth.
 - (2) Mae adeilad, strwythur neu adeilad fel arfer yn dynodi gwneud newid ffisegol sydd o ryw barhauster. Yn *Skerritts of Nottingham*, cadarnhaodd y Llys Apêl benderfyniad yr arolygydd fod pabell a godwyd ar lawnt y gwesty bob blwyddyn am gyfnod o wyth mis i gael ei ystyried fel adeilad at ddibenion cynllunio, oherwydd ei ddimensiynau helaeth, ei gymeriad parhaol yn hytrach na thros dro a natur gudd ei angorfa.¹⁹

¹⁶ *Barvis Ltd v Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd* (1971) 22 P&CR 710.

¹⁷ [2001] EWHC Admin 270.

¹⁸ (1971) 22 P&CR 710, 716-717.

¹⁹ *Skerritts of Nottingham Ltd v Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd, Cludiant a Rhanbarthau (Rhif 2)* [2000] 2 PLR 102.

- (3) Mae atodiad ffisegol i'r tir ynddo'i hun yn amhendant, ond wrth ei bwysu yn erbyn ffactorau eraill fe allai wyro'r cydbwysedd. Yng *Nghyngor Sir Caer v Woodward*, gwrthododd y Llys Adranol i darfu ar ganfyddiad nad oedd unrhyw ddatblygiad wedi digwydd pan gyflwynwyd cynhwysydd glo ar olwynion a chludydd rhwng 16 a 20 troedfedd ar safle'r apêl.²⁰ Yn *Barvis*, ar y llaw arall, daliwyd bod craen tŵr ar raddfa fawr a oedd yn rhedeg ar hyd y cledrau yn gyfystyr â datblygiad, er gwaethaf ei fod yn hawdd ei ddymchwel a'i godi mewn man eraill.
- 7.28 Yn yr achosion ymylol hynny lle mae cwestiwn yn parhau ynghylch a oedd datblygiad wedi digwydd, cyfeirir at gyfraith achosion yn helaeth er mwyn sefydlu ateb. Yng nghyfnod o sylwedd y prosiect, felly, byddai angen ystyried y dadleuon o blaid ac yn erbyn cynnwys diffiniad o'r amgylchiadau lle'r oedd y llys yn dal i chwarae rhan, wrth sicrhau cydbwysedd rhwng y ffactorau penodol sy'n cystadlu ac sy'n berthnasol i'r diffiniad. Yn yr enghraifft hon, mae angen sicrhau cydbwysedd rhwng nodweddion maint, parhauster ac ategiad ffisegol wrth benderfynu beth sy'n gyfystyr ag "adeilad". O ystyried bod diffiniad anghyflawn o "adeilad" yn bodoli ar hyn o bryd mewn statud, ein barn ragarweiniol ni yw y gallai fod yn briodol ar gyfer y dull yn *Barvis* i aros mewn cyfraith achosion.

Ystyriaethau cynllunio perthnasol

- 7.29 Mae Adran 70(2)(c) o DCGTh 1990 yn gofyn bod yn rhaid i awdurdod cynllunio lleol ("ACLI") wrth ymdrin â chais am ganiatâd cynllunio, gymryd "ystyriaethau perthnasol" i ystyriaeth. Yn *Tesco Stores Ltd v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd*, dyfarnodd Tŷ'r Arglwyddi fod yr hyn a olygir yn "ystyriaeth berthnasol" yn fater o gyfraith ar gyfer y llys.²¹ Mae'r pwysau a roddir i'r ystyriaeth berthnasol, fodd bynnag, yn fater i'r sawl sy'n gwneud y penderfyniad, yn amodol ar afresymoldeb *Wednesbury*. Mae dau gymal i berthnasedd: yn gyntaf, mae'n rhaid i'r ACLI roi sylw i'r *holl ystyriaethau* sy'n berthnasol i'r cais; ac yn ail, i fod yn berthnasol, rhaid iddynt fod yn ystyriaethau *cynllunio*.
- 7.30 Mae adran 31 o Ddeddf Cynllunio (Cymru) 2015, wrth fewnosod adran 70(2)(aa) o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1990, yn ei gwneud yn ofynnol i'r awdurdod cynllunio lleol roi sylw i ystyriaethau'n ymwneud â'r defnydd o'r Gymraeg, cyn belled â bod hynny'n berthnasol i'r cais. Nid oes unrhyw arweiniad pellach wedi'i gynnig gan DCGTh 1990 am beth sy'n gyfystyr ag ystyriaeth cynllunio perthnasol. Mae'r llysoedd wedi gosod terfynau disgresiwn mewn rheolaeth gynllunio, yn unol â hynny. Y man cychwyn yw'r dehongliad eang a fabwysiadwyd gan Cooke J yn *Stringer v Gweinidog dros Dai a Llywodraeth Leol*:²²

Mae unrhyw ystyriaeth sy'n ymwneud â defnyddio a datblygu tir yn gallu bod yn ystyriaeth cynllunio. Bydd y cwestiwn a yw ystyriaeth arbennig yn dod o fewn y dosbarth eang hwnnw'n berthnasol mewn unrhyw achos penodol, yn dibynnu ar yr amgylchiadau.

²⁰ [1962] 2 QB 126.

²¹ [1995] 1 WLR 759.

²² [1970] 1 WLR 1281.

7.31 Mae'r llysoedd yn gyffredinol wedi osgoi cyfyngiadau caeth i'r disgresiwn statudol a roddir i'r sawl sy'n gwneud penderfyniad, gan gydnabod bod y Senedd wedi bwriadu cael hyblygrwydd eang drwy fabwysiadu fformiwla mewn termau penagored. Gall geiriad presennol adran 70(2) ynddo'i hun nodi y dylid mynd ati'n ofalus o ran codeiddio. Mae yna, fodd bynnag, egwyddorion cyffredinol clir sy'n deillio o'r gyfraith achosion. Mae'r rhestr anghyflawn ganlynol yn rhoi rhyw syniad o'r ffactorau a ystyrir gan y llys:

- (1) ystyriaethau ariannol;
- (2) polisi cynllunio;
- (3) cynlluniau datblygu;
- (4) cynsail;
- (5) cysondeb wrth wneud penderfyniadau;
- (6) "sefyllfa wrth gefn" yr ymgeisydd; a
- (7) materion mwynderau; a'r
- (8) iaith Gymraeg.

7.32 Un o'r materion allweddol wrth bennu i ba raddau y gallai rhywun fynd wrth godeiddio dull barnwrol o ddehongli term statudol, yw lefel y manylder a'r cymhlethdod cysylltiedig y gellid eu cyflwyno trwy hynny i'r ddeddfwriaeth. Er bod diffiniadau cynhwysfawr yn hunan-gynhaliol, mae'r rhai nad ydynt yn gyflawn yn amhendant ac fe allant godi ansicrwydd o'r newydd. Wrth ymdrin â diffiniadau anghyflawn, byddai angen pennu nifer o faterion arweiniol.

7.33 Yn gyntaf, pa ffactorau y dylid eu cynnwys? Er gellid egluro bod y rhestr yn anghyflawn, byddai angen gwneud penderfyniad o hyd am y ffactorau a gafodd eu gosod fel enghreifftiau ar wyneb y ddeddfwriaeth. Mae penderfynu a yw ffactor yn berthnasol at ddibenion cynllunio yn aml yn mynnu ystyried nifer o achosion allweddol a chymhwyso profion neu ddisgrifiadau manwl. Drwy gyfeirio at y meini prawf a nodwyd yn flaenorol yn y bennod hon,²³ byddai angen i ni benderfynu pa un o'r achosion hyn y dylid ei godeiddio fel enghreifftiau o ystyriaethau perthnasol.

7.34 Yn ail, os gellir llunio rhestr ddefnyddiol, faint o ddiffiniadau neu esboniad pellach a allai fod yn ofynnol ar gyfer pob ffactor? Er enghraifft, mae'n gyfraith sefydlog y gallai ystyriaethau ariannol gael eu hystyried yn berthnasol i benderfyniadau cynllunio. Yn *R (ar gais Archfarchnadoedd Sainsbury) v Cyngor Dinas Wolverhampton*, adolygodd y Goruchaf Lys yr awdurdodau presennol ac fe ddeilliodd y cynigion canlynol:²⁴

- (1) Gall hyfywedd ariannol fod yn berthnasol os yw'n ymwneud â datblygiad.

²³ Gweler para 7.7 uchod.

²⁴ [2010] UKSC 20, [2011] 1 AC 437 at [70].

- (2) Gall dibyniaeth ariannol rhan o ddatblygiad cyfansawdd ar ran arall fod yn ystyriaeth berthnasol, yn yr ystyr bod y datblygiad arfaethedig yn ariannu buddion cynllunio perthnasol eraill yn berthnasol.
 - (3) Bydd buddion oddi ar y safle sy'n ymwneud â datblygiad, neu'n gysylltiedig ag ef, yn berthnasol.
 - (4) Nid yw'r cwestiwn a yw budd yn berthnasol yn codi cwestiynau o ffaith a gradd, fel yr awgrymwyd gan Kerr J yn *ex p Monahan*. Rhaid bod cysylltiad gwirioneddol rhwng y buddion a'r datblygiad.
- 7.35 Yn *Awdurdod Gweithredol Iechyd a Diogelwch v Cyngor Dinas Wolverhampton*,²⁵ ystyriodd y Goruchaf Lys hefyd bod y gost i'r cyhoedd (os o gwbl) o'r naill benderfyniad neu'r llall, wrth roi neu wrthod caniatâd cynllunio, yn berthnasol. Canfu Arglwydd Carnwath fod yr awdurdod "yn gyffredinol yn gorfod ystyried y gost, o leiaf i'r graddau o ystyried a yw'r gost yn gymesur â'r nod a gyflawnwyd, a chymryd i ystyriaeth unrhyw ffyrdd mwy economaidd o gyrraedd yr un nod."²⁶ Byddai angen i ni ystyried a fyddai angen i'r manylyn hwn, gan ategu at berthnasedd yr ystyriaethau ariannol, ymddangos ar wyneb y statud hefyd.
- 7.36 Byddai ymgais i godeiddio ffactorau ynghylch a yw ystyriaeth yn berthnasol yn arwain at ddarn sy'n llawer mwy manwl o ddeddfwriaeth. Ein barn ragarweiniol ni yw bod lle i wella hygyrchedd y gyfraith trwy godeiddio cyfraith achosion ar ystyriaethau perthnasol, fodd bynnag, byddai angen ystyried yn ofalus a fyddai'r canlyniad, mewn gwirionedd, yn rhoi mwy o eglurder. Rydym o'r farn y dylid archwilio hyn yng nghan sylwedd y prosiect.

Casgliad

- 7.37 Rydym o'r farn na ddylem ond ceisio codeddio diffiniad cyflawn lle mae cyfraith achosion sefydlog yn cyflenwi un o'r fath. Gall codeiddio diffiniadau anghyflawn - neu ddulliau barnwrol i ddehongli termau statudol penodol - fod yn werth chweil lle mae ansicrwydd neu ddryswch yn nehongliad o'r term, neu lle mae budd sylweddol o ran darparu enghreifftiau darluniadol ar gyfer defnyddiwr deddfwriaeth gynllunio. Rydym o'r farn y bydd defnyddioldeb cynnwys enghreifftiau yn y deddfwriaeth yn dibynnu ar natur benodol y ddarpariaeth, y cyd-destun deddfwriaethol, a'r anhawster sy'n deillio o ddehongliad y term.

EGWYDDORION CYFRAITH CYNLLUNIO

- 7.38 Gall egwyddorion cyfraith cynllunio bennu y gall canlyniad dymunol, pan fydd cyfres benodol o ffeithiau'n codi, arwain y sawl sy'n gwneud y penderfyniad neu ddarparu rhestr o faterion priodol i'w hystyried wrth wneud penderfyniad cynllunio. Er eu bod yn cael eu datgan mewn termau cyffredinol, gall yr egwyddorion fod yn berthnasol i achosion penodol i hyrwyddo cysondeb ac unffurfiaeth.

²⁵ [2012] UKSC 34, [2012] 1 WLR 2264.

²⁶ Uchod ar [25].

- 7.39 Mae egwyddorion cyfraith cynllunio, wrth eu natur, yn gyfnewidiol, yn esblygol ac yn anghyflawn. O ganlyniad, mae'n rhaid cymryd gofal arbennig wrth ddewis achosion sy'n sefydlu egwyddorion cyfraith cynllunio ar gyfer eu codeiddio. Serch hynny, mewn rhai achosion, gall fod yn briodol crynhoi egwyddorion yn y Cod Cynllunio newydd. Yn yr achosion hyn, mae'r egwyddorion wedi'u cymhwyso'n gymharol fecanyddol mewn dull fel rheolau, yn ddarostyngedig i eithriadau cyfyngedig, ac maent yn angenrheidiol i ddatblygu dealltwriaeth gyflawn o'r broses gynllunio. Rydym yn rhoi pedair enghraifft.

Egwyddor Whitley

- 7.40 Yn *Whitley v Ysgrifennydd Gwladol Cymru*, rhoddwyd caniatâd cynllunio ar gyfer cloddio am fwynau, yn ddarostyngedig i amod na fyddai'r datblygwr yn dechrau gweithio nes bod cynllun wedi'i gytuno gyda'r awdurdod lleol neu, yn niffyg hynny, yr Ysgrifennydd Gwladol.²⁷ Roedd y datblygwyr wedi methu â dod i gytundeb â'r awdurdod lleol ond, er mwyn atal caniatâd rhag dod i ben, dechreuasant y gwaith ar y safle. Cyflwynodd yr awdurdod lleol hysbysiad gorfodi, a gafodd ei herio gan y datblygwr. Dyfarnodd Woolf LJ, wrth adolygu'r awdurdodau:

Nid oes ond angen gofyn un cwestiwn: a yw'r gweithrediadau (mewn sefyllfaoedd eraill byddai'r cwestiwn yn cyfeirio at ddatblygiad) yn cael eu caniatáu gan y caniatâd cynllunio o'i ddarllen ynghyd â'i amodau? Mae'r caniatâd yn cael ei reoli gan yr amodau ac yn amodol arnynt. Os bydd y gweithrediadau yn groes i'r amodau, ni allant yn briodol gael eu disgrifio fel dechrau'r datblygiad a awdurdodwyd gan y caniatâd. Os na fyddant yn cydymffurfio gyda'r caniatâd, mae'n gyfystyr â thorri rheolaeth gynllunio ac ar gyfer dibenion cynllunio bydd yn anawdurdodedig ac felly yn anghyfreithlon.

- 7.41 Cafodd egwyddor *Whitley* ei hailddatgan mewn egwyddor yn *Handoll v Warner, Goodman & Streat*, lle cymerodd yr Uchel Lys y farn "nad yw gwaith nad ydyw'n cydymffurfio â'r caniatâd ac unrhyw amodau y mae'n ddarostyngedig iddynt yn gyfystyr â gweithredu neu gychwyn caniatâd cynllunio".²⁸ Pe bai hyn y stori gyfan, yna efallai y byddwn yn dod i'r casgliad y gallai fod yn ddefnyddiol i'r Cod Cynllunio gynnwys cymal yn ailddatgan yr egwyddor *Whitley* yn *Handoll*.

²⁷ (1992) 64 P&CR 296.

²⁸ (1995) 70 P&CR 627.

7.42 Er y caiff egwyddor *Whitley* ei defnyddio'n gyffredinol, wrth wneud cais cynsail amod, amod cychwyn neu gyfyngiad, mae'r llysoedd wedi cydnabod eithriadau cyfyngedig iddo. Yn *Agecrest v Cyngor Gwynedd*, roedd amodau caniatâd cynllunio yn gofyn am nifer o gynlluniau i'w cyflwyno a'u cymeradwyo cyn y gellid dechrau datblygu.²⁹ Yna cytunodd yr awdurdod lleol y gallai datblygiad gychwyn heb gydymffurfio'n llawn â'r holl amodau. Cynhaliodd Collins LJ fod gan yr awdurdod cynllunio ddisgresiwn yn y ffordd yr oedd yn ymdrin ag amodau o'r fath a bod y gwaith a wneir yn gyfystyr â chychwyn y datblygiad. Yn *R v Cyngor Sir y Fflint, ex p Somerfield Stores*, cynhaliodd Carnwath J bod yr amod wedi cael ei fodloni lle mae'r adroddiad perthnasol wedi ei gyflwyno a'i gymeradwyo ond nid oedd y ffurfioldeb, gan gynnwys hysbysiad ysgrifenedig o'r gymeradwyaeth, wedi ei gyflawni erbyn i'r gwaith ddechrau ar y safle.³⁰

7.43 Yn *Leisure Great Britain plc v CS Ynys Wyth*, roedd Keene J o'r farn y dylai unrhyw eithriadau i'r egwyddor *Whitley* fod ar sail gyfreithiol hawdd ei adnabod ac nid yn unig oherwydd bod y llys yn ystyried ei bod yn annheg o ran teilyngdod i ganfod nad oedd y caniatâd cynllunio wedi cychwyn.³¹ Roedd yr eithriadau a nodwyd yn gyfyngedig i'r canlynol:

- (1) pan fo cymeradwyaeth o dan amod wedi cael ei roi wedi hynny fel bod y gwaith a wnaed cyn dyddiad dod i ben y caniatâd yn gyfreithlon;
- (2) os yw'r awdurdod cynllunio lleol wedi cytuno y gallai'r datblygiad gychwyn heb gydymffurfio'n llawn â'r amod;
- (3) os yw'r amod mewn sylwedd wedi cael cydymffurfiaeth ond nid yw'r ffurfioldebau wedi cael eu cwblhau cyn i'r gwaith ddechrau; neu
- (4) pan na allai camau gorfodi mewn perthynas â'r tor-amod ael eu cymryd gan y byddai'n torri rhwymedigaethau cyfraith gyhoeddus yr awdurdod cynllunio lleol.

7.44 Yn *R (Hart Aggregate) v Cyngor Bwrdeistref Hartlepool*, darganfu Sullivan J fod gwahaniaethu ymhellach rhwng (a) amodau a oedd yn gwahardd datblygiad rhag digwydd cyn y gweithredwyd yn benodol ("cynsail gwir amod"); a (b) amodau a oedd ond yn gofyn am gytundeb rhai materion cyn cychwyn y datblygiad.³² Caiff egwyddor *Whitley* ei eithrio yn achos (b), pan fo'r datblygiad wedi ei weithredu ond torrwyd amod cynllunio y gellir cymryd camau gorfodi yn ei erbyn. Cymeradwyodd y Llys Apêl dull Sullivan J yn *Greyfort Properties v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros Gymunedau a Llywodraeth Leol*.³³

7.45 Mae hyfywedd codeiddio'r egwyddor yn dibynnu ar p'un a yw eithriadau yn y dyfodol yn cael eu rhagweld a'r ymarferoldeb o godeiddio eithriadau presennol. Yn ein barn ragarweiniol ni, o ystyried nifer a chwmpas eithriadau i egwyddor *Whitley* efallai na fydd yn bosibl ei godeiddio'n foddhaol.

²⁹ [1998] JPL 325.

³⁰ [1998] PLR 336.

³¹ (2000) 80 P&CR 370.

³² [2005] 2 P&CR 31.

³³ [2011] EWCA Civ 908.

Cymeradwyo materion a gadwyd yn ôl

- 7.46 Yn *Thirkell v Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd*,³⁴ rhoddwyd caniatâd amlinellol i adeiladu 23 tŷ ar safle. Gwnaeth Thirkell gais am gymeradwyaeth materion a gadwyd yn ôl. Fe wnaeth yr ACLI wrthod rhoi caniatâd ar ôl canfod bod ailgyfeirio arfaethedig y llwybr ceffylau yn anfoddhaol. Roedd y ddwy ochr, fodd bynnag, yn derbyn y byddai'n rhaid ailgyfeirio'r llwybr ceffylau. Fe wrthododd yr Arolygydd, ar apêl, gynllun y lleiniau, gan nodi os byddai'r llwybrau ceffylau'n cael eu hailgyfeirio, byddai "cymeriad gwledig hyfryd" yr ardal yn dioddef. Dyfarnodd Willis J nad oedd yr Arolygwr â hawl i ystyried trefoli'r ardal gan y datblygiad a ganiatwyd fel ffactor perthnasol i wrthod yr apêl, gan fod y trefoli'n ganlyniad anochel o'r caniatâd cynllunio amlinellol.
- 7.47 Yr egwyddor a sefydlwyd oedd bod rhoi caniatâd amlinellol yn gyfystyr ag ymrwymiad gan yr awdurdod cynllunio lleol i egwyddor y datblygiad, gan atal yr awdurdod rhag gwrthod cymeradwyo unrhyw fater a gadwyd yn ôl ar seiliau sydd yn mynd at egwyddor y datblygiad.
- 7.48 Ein barn ragarweiniol ni yw bod y rheol hon wedi'i hen sefydlu, yn glir ac yn gallu cael ei chodeiddio.

Dilysrwydd rhybudd gorfodaeth sy'n ei gwneud yn ofynnol cael gwared ar ddatblygiad achlysurol

- 7.49 Yn *Murfitt v Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd*, ehangodd Murfitt ei fusnes amaethyddol a chludiant i gynnwys 15 llath o dir cyfagos, wedi'i lenwi â seiliau caled.³⁵ Defnyddiodd Murfitt y tir at ddiben parcio cerbydau nwyddau trwm mewn cysylltiad â'r busnes cludiant. Cyflwynodd yr ACLI hysbysiad gorfodi ar y sail bod hyn yn newid defnydd perthnasol. Roedd yr hysbysiad gorfodi yn gofyn iddo roi'r gorau i ddefnyddio'r safle ar gyfer parcio cerbydau ac i adfer y tir i'w gyflwr cyn i'r datblygiad ddigwydd. Dadleuodd Murfitt bod yr hysbysiad gorfodi yn ymwneud yn unig â gwneud newid perthnasol yn y defnydd o'r tir, ac nad oedd yn cynnwys gosod seiliau caled ar y safle. Roedd y seiliau caled, dadleuodd, wedi'u gosod ar y safle am fwy na phedair blynedd cyn cael yr hysbysiad, gan ei eithrio rhag unrhyw ofyniad i symud y gwastraff.
- 7.50 Gwrthododd y Llys Adrannol ddadleuon Murfitt a gwrthodwyd yr apêl. Dyfarnodd Stephen Brown J y byddai'n "gwneud nonsens o reolau cynllunio" pe na bai hysbysiad gorfodi, sy'n mynnu dirwyn i ben â defnyddio safle ar gyfer parcio cerbydau nwyddau trwm, hefyd yn gofyn am adfer y tir i'w gyflwr blaenorol, gyda'r gofyniad hwnnw yn ymwneud â chael gwared ar y seiliau caled.

³⁴ [1978] JPL 844.

³⁵ (1980) 40 P&CR 254.

- 7.51 Yn *Somak Travel v Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd*, roedd asiantaeth deithio yn gweithredu o adeilad yn cynnwys siop llawr gwaelod a fflat deulawr ar y llawr cyntaf a'r ail.³⁶ Trôdd Somak Travel y llawr cyntaf a'r ail yn ofod swyddfa a gosod grisiau troellog i gysylltu'r llawr gwaelod a'r llawr cyntaf. Cyflwynodd yr ACLI hysbysiad gorfodi ar y sail fod y trosiad yn cynnwys newid defnydd perthnasol. Roedd yr hysbysiad gorfodi yn gofyn iddynt roi'r gorau i ddefnyddio'r ddau lawr uchaf fel gofod swyddfa a chael gwared ar y grisiau troellog. Dadleuodd Somak Travel nad oedd gan yr Ysgrifennydd Gwladol unrhyw bŵer i fynnu cael gwared ar y grisiau troellog oherwydd bod adeiladu'r grisiau'n cael ei ganiatáu heb ganiatâd cynllunio o dan adran 22(2)(a) o Ddeddf Cynllunio Gwlad a Thref 1971. Yn dilyn *Murfitt*, gwrthododd Stuart-Smith J yr apêl.
- 7.52 Yr egwyddor a sefydlwyd oedd y gall hysbysiad gorfodi ei gwneud yn ofynnol dadwneud unrhyw ddatblygiad gweithredol achlysurol lle mae'n ffurfio rhan annatod o'r datblygiad y gorfodwyd yn ei erbyn. Mae hyn hefyd yn berthnasol i ddatblygiad sydd wedi cael ei wneud fel datblygiad a ganiateir a datblygu gweithredol sydd ynddo'i hun yn ddiogel rhag camau gorfodi yn rhinwedd y terfyn amser o bedair blynedd o dan adran 171B o DCGTh 1990. Mae'r achosion yn rhoi ateb clir i gwestiwn anodd mewn cyfraith cynllunio: beth sy'n cael ei wneud am ddatblygiad gweithredol achlysurol a all gael eu heithrio rhag gorfodaeth neu nad yw'n torri rheolaeth cynllunio?
- 7.53 O ystyried pwysigrwydd y penderfyniadau ac eglurder cymharol y mynegir yr egwyddor, ein barn ragarweiniol ni yw bod lle i ystyried ymgorffori yn y Cod Cynllunio arfaethedig.

Egwyddor gadawiad

- 7.54 Yn *Hartley v Gweinidog dros Dai a Llywodraeth Leol*, roedd Mr Fisher yn defnyddio tir at y diben deul o orsaf betrol ac ar gyfer arddangos a gwerthu ceir.³⁷ Yn ddiweddarach bu farw Mr Fisher, ac fe wnaeth ei weddw a'i fab gynnal y busnes gorsaf betrol yn unig. Cafodd y tir ei waredu i Hartley bedair blynedd yn ddiweddarach ac fe ddefnyddiwyd y safle at y diben deul cychwynnol. Gwasanaethodd yr ACLI hysbysiad gorfodi ar Hartley, yn honni bod y defnydd o'r safle ar gyfer arddangos a gwerthu ceir yn gyfystyr â datblygiad heb ganiatâd cynllunio. Fe wnaeth y Gweinidog, ar apêl, ganfod bod y defnydd o'r tir at y diben hwnnw wedi cael ei adael a bod yr hysbysiad gorfodi yn ddilys.
- 7.55 Cafodd y casgliad hwn ei gadarnhau gan y Llys Apêl. Ystyriodd yr Arglwydd Denning MR ei fod yn agored i'r ACLI neu'r Gweinidog i ganfod bod defnydd wedi'i adael os oedd y tir heb ei ddefnyddio am amser sylweddol mewn amgylchiadau o'r fath y gallai dyn rhesymol ddod i'r casgliad ei fod wedi cael ei adael. Roedd yr amser perthnasol ar gyfer penderfynu ynghylch y gadawiad, ychwanegodd, oedd pan ddechreuodd y defnydd newydd. Dywedodd Widgery J ymhellach y gellid disgrifio defnydd fel gadawiad pan ddaeth i ben heb unrhyw fwriad ail-ddechrau ar unrhyw adeg benodol.

³⁶ (1988) 55 P&CR 250.

³⁷ [1970] 1 QB 413.

- 7.56 Mae bwriad y rhai dan sylw wedi'u cynnwys ers hynny mewn nifer o benderfyniadau. Yn *Hall v Lichfield DC*, er enghraifft, roedd bwthyn yn y llain las wedi ei feddiannu ers 1935, ond yn 1961 aeth y preswlydd i'r ysbyty fel claf gwirfoddol, lle'r arhosodd tan ei marwolaeth yn 1974.³⁸ Fe wnaeth chwaer yr ymadawedig a'i nith symud y dodrefn o'i chartref i osgoi atebolrwydd am drethi taladwy gyda'r bwriad o ddychwelyd yr eiddo os byddai'n gwella'n ddigonol i ddychwelyd i'w chartref. Cafodd yr eiddo ei roi ar y farchnad yn fuan ar ôl ei marwolaeth. Cymerodd yr awdurdod lleol y farn bod caniatâd cynllunio yn angenrheidiol cyn y gellid aildddechrau'r defnydd preswyl o'r eiddo. Rhoddodd y llys ddatganiad nad oedd y defnydd preswyl o'r bwthyn wedi'i adael a bod hawl bresennol i'w feddiannu at y diben hwnnw.
- 7.57 Nid yw bwriad y rhai dan sylw, er iddo fod yn berthnasol, yn derfynol. Yn *Ymddiriedolwyr Ystad Castell-y-Mynach v Ysgrifennydd Gwladol Cymru*, dyfarnodd Nolan J ei bod yn angenrheidiol cymryd y canlynol, yn ogystal â bwriad, i ystyriaeth:³⁹
- (1) cyflwr ffisegol yr adeilad;
 - (2) y cyfnod o beidio â'i ddefnyddio;
 - (3) a fu unrhyw ddefnydd arall yn y cyfamser; a
 - (4) thystiolaeth ynghylch bwriad y perchennog.
- 7.58 Yr egwyddor a sefydlwyd oedd: os bydd y defnydd o dir neu adeiladau yn cael ei ddirwyn i ben dros dro, nid yw aildddechrau'r defnydd hwnnw'n ddatblygiad; os bydd y defnydd yn cael ei ddirwyn i ben yn barhaol, mae adfywiad o'r defnydd yn ddatblygiad. Y prawf a gymhwysir yw'r barn a gymerwyd gan ddyn rhesymol gyda gwybodaeth am yr holl amgylchiadau perthnasol.
- 7.59 Yn ein barn ragarweiniol ni, mae lle i ystyriaeth bellach o'r dull a sefydlwyd gan y llinell hon o gyfraith achosion yng nghyfnod sylwedd y prosiect. Yn arbennig cyn dod i unrhyw farn ar rinweddau codeiddio, bydd angen i ni ddeall maint yr ansicrwydd a achoswyd gan faterion yn ymwneud â gadael y defnydd.

Casgliad

- 7.60 Ein barn ragarweiniol ni yw bod rheolau a ddatblygwyd mewn cyfraith achosion y gallai fod yn ddefnyddiol eu cynnwys yn y Cod Cynllunio. Y rhain yw y rheini sy'n cael eu cymhwyso'n llym, sy'n egluro ystyr deddfwriaeth ac sy'n rhoi arweiniad ar sut y gallai'r broses gwneud penderfyniadau gael eu cymhwyso at ffeithiau math penodol o achos.
- 7.61 Fodd bynnag, am y rhesymau a drafodwyd uchod, efallai fod llai o gwmpas i godeiddio egwyddorion, oherwydd eu natur gymhleth, sy'n aml yn esblygol.

³⁸ [1979] JPL 246.

³⁹ [1985] JPL 40.

LLENWI BYLCHAU LLE MAE CWMPAS DARPARIAETHAU STATUDOL YN ANEGLUR

- 7.62 Mae rhai amwyseddau a gynhwysir yn narpariaethau DCGTh 1990 wedi cael eu hegluro gan gyfraith achosion. Gallai codeiddio yn yr achosion hyn helpu i sicrhau bod testun y statud yn rhoi esboniad cyflawn o'r broses cynllunio perthnasol, gan wella hygyrchedd ac eglurder y gyfraith. Rydym yn rhoi tair enghraifft.

Y terfyn amser ar gyfer gwneud cais o dan adran 288 o DCGTh 1990

- 7.63 Mae cais i'r llys o dan adran 288 yn darparu'r unig ffordd o gwestiynu dilysrwydd penderfyniad a wnaed gan yr Ysgrifennydd Gwladol. Yn *Griffiths v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd*,⁴⁰ dyfarnodd Tŷ'r Arglwyddi fod yr amser yn dechrau rhedeg o'r dyddiad mae'r Ysgrifennydd Gwladol yn cymryd cam di-droi'n ôl ynghylch y penderfyniad, wrth deipio, llofnodi a dyddio llythyr y penderfyniad, ac nid pan gaiff ei dderbyn gan yr apelydd. Yn *Stainer v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd*, ychwanegodd y Dirprwy Farnwr fod Dydd Nadolig a gwyliau banc yn cyfrif wrth gyfrifo'r cyfnod amser o chwe wythnos i wneud cais.⁴¹
- 7.64 O ystyried na all yr Uchel Lys ymestyn caniatâd i apelio y tu hwnt i'r cyfnod o chwe wythnos, mae'n hanfodol bod apelydd yn gwybod yr amser y mae'n rhaid gwneud cais o dan adran 288.
- 7.65 Yn ein barn ragarweiniol ni, mae mantais sylweddol mewn codeiddio'r rheolau cyfraith achosion hyn.

Meini prawf ar gyfer dilysrwydd amodau cynllunio

- 7.66 Mae 70(1) DCGTh 1990 yn darparu y gall ACLI, wrth roi caniatâd cynllunio, osod "amodau o'r fath fel y gwelant yn addas". Yn *Newbury DC v Yr Ysgrifennydd Gwladol dros yr Amgylchedd*, dyfarnodd Tŷ'r Arglwyddi fod yn rhaid i amodau gydymffurfio â'r profion canlynol er mwyn bod yn ddilys:⁴²
- (1) rhaid iddynt gael eu gosod at ddiben cynllunio ac nid ar gyfer un cudd;
 - (2) mae'n rhaid iddynt ymwneud yn deg ac yn rhesymol gyda'r datblygiad a ganiateir; a
 - (3) rhaid iddynt beidio â bod mor afresymol fel na allai unrhyw awdurdod rhesymol fod wedi gosod arnynt.
- 7.67 Mae'r amodau yn *Newbury* wedi cael eu hategu gan ganllawiau yng Nghylchlythyr Llywodraeth Cymru 016/2014 ar ddefnyddio amodau cynllunio ar gyfer rheoli datblygu. Mae Pennod 3 yn awgrymu chwe phrawf ar gyfer dilysrwydd amodau cynllunio. Dylai'r amodau, yn gryno, fod yn:⁴³
- (1) angenrheidiol;
 - (2) perthnasol i gynllunio;

⁴⁰ [1983] 2 AC 51.

⁴¹ (1993) 65 P&CR 310.

⁴² [1981] AC 578.

⁴³ Cylchlythyr Llywodraeth Cymru, *Defnyddio Amodau Cynllunio ar gyfer Rheoli Datblygu* 016/2014.

- (3) perthnasol i'r datblygiad sydd i'w ganiatáu;
 - (4) gorfodadwy;
 - (5) manwl gywir; ac
 - (6) yn rhesymol ym mhob agwedd arall.
- 7.68 Mae wedi cael ei awgrymu bod y Cylchlythyr, i bob pwrpas, yn ceisio ymhelaethu ac aildosbarthu'r profion cyfreithiol o fymryn, a osodwyd yn *Newbury*, er nad yw meini prawf rheidwydd, gorfodadwyedd a manylder ynddynt eu hunain yn sail annibynnol o ddilysrwydd.⁴⁴
- 7.69 O ystyried bod yr amodau yn *Newbury* wedi cael eu hymgorffori yn ddiweddar mewn canllawiau Cymraeg a bod gwahaniaeth rhwng y gyfraith achosion a'r Cylchlythyr, yn rhagarweiniol rydym yn ystyried y dylai'r sefyllfa bresennol gael ei gynnal. Fodd bynnag, yng nghyfnod o sylwedd y prosiect, rydym yn bwriadu ystyried a allai codeiddio gynorthwyo i egluro cwmpas pŵer ACLI i osod amodau o dan adran 70(1).

Effaith amod annilys

- 7.70 Yn *Hall & Co v Shoreham-by Sea UDC*, dyfarnwyd bod amod a oedd yn gofyn i'r cwmni neilltuo ffordd i'r cyhoedd ar draul y cwmni yn annilys.⁴⁵ Dadleuodd yr ACLI, pe bai'r cyflwr yn ddi-rym, fod yr holl ganiatâd cynllunio wedi methu. Derbyniodd y Llys Apêl y ddatl ar y sail bod yr amod annilys yn sylfaenol i'r holl ganiatâd cynllunio.
- 7.71 Yr egwyddor a sefydlwyd oedd y gall cyflwr annilys sydd yn ddamweiniol neu'n ddibwys gael ei ddatgysylltu oddi wrth y caniatâd cynllunio; mae annilysrwydd amod sy'n sylfaenol yn gwneud y caniatâd yn gwbl ddi-rym. Mae'r ddeuoliaeth ddibwys / sylfaenol wedi cael ei gefnogi gan Dŷ'r Arglwyddi yng *CS Caint v Kingsway Investments (Kent)*, sy'n dal os yw'r amod annilys yn ddibwys, yn ddamweiniol neu wedi'i arosod ar y caniatâd yn unig, yna efallai y bydd y caniatâd yn cael ei oddef; os yw'r amod annilys yn rhan o strwythur y caniatâd, mae'r caniatâd yn disgyn gydag ef.⁴⁶
- 7.72 Dylai'r gwahaniaeth rhwng mathau o amodau annilys yn eu heffaith ar ddilysrwydd caniatâd cynllunio gael ei adlewyrchu, gellid dadlau, ar wyneb y ddeddfwriaeth. Yn ein barn ragarweiniol ni, mae cwmpas ar gyfer ystyriaeth bellach yn y cam o sylwedd y prosiect, gyda sylw arbennig i p'un a yw'r ddeuoliaeth ddibwys / sylfaenol yn ddigon clir a manwl er mwyn ei alluogi i gael ei ddrafftio ar ffurf ddeddfwriaethol.

⁴⁴ V Moore and M Purdue, *A Practical Approach to Planning Law* (12ed rhifyn 2012) para 15.08.

⁴⁵ [1964] 1 WLR 240.

⁴⁶ [1971] AC 72.

Casgliad

- 7.73 Mae'r broses o lenwi bylchau drwy godeiddio cyfraith achosion yn aml yn debygol o fod yn rhesymegol, yn uniongyrchol a heb fod yn ddadleuol, fel yn achos y rheolau sy'n penderfynu'r amser y mae'n rhaid i gais o dan adran 288 gael ei wneud neu effaith amod annilys ar ddilysrwydd caniatâd cynllunio. Mae'n ymddangos i ni y gallai hyn fod yn ychwanegiad dymunol i'r ddeddfwriaeth er mwyn helpu'r darllenydd i ddeall y broses gynllunio.
- 7.74 Bydd yn anochel, fodd bynnag, cael achosion nad ydynt mor uniongyrchol. Efallai y bydd bylchau, amwysedd ac anghysonderau y mae'r llysoedd yn mynd i'r afael â nhw yn gynnyrch safbwyntiau sylfaenol o bolisi ac egwyddor gystadleuol, sydd ill dau yn weithredol mewn achosion gwahanol ac mae ganddynt ddadleuon da o'u plaid. Yn yr achos hwn, rydym yn tueddu i gynnal y sefyllfa bresennol ac yn caniatáu i'r gyfraith achosion a chanllawiau ddatblygu.

CASGLIADAU

- 7.75 Yng nghyfnod sylwedd y prosiect, byddwn yn cyflwyno rhestr o gynigion cyfraith achosion yr ydym yn eu cynnig dros dro, sy'n crynhoi'r ddeddfwriaeth.
- 7.76 **Cwestiwn ymgynghori 7-1: Rydym yn croesawu barn rhanddeiliaid ar y rheolau a ddygir i'r Cod Cynllunio, yn enwedig ynghylch dehongli termau statudol anniffiniedig, egwyddorion cyfraith cynllunio a llenwi'r bylchau lle mae cwmpas y darpariaethau statudol yn aneglur.**
- 7.77 **Cwestiwn ymgynghori 7-2: Rydym yn croesawu unrhyw awgrymiadau o gyfraith achosion y mae rhanddeiliaid yn eu hystyried yn arbennig o briodol ar gyfer codeiddio.**

CWESTIYNAU YMGYNGHORI

- 8.1 Yn y bennod hon, rydym yn gosod y cwestiynau ymgynghori rydym yn gofyn i randdeiliaid eu hystyried.

PENNOD 1: CYFLWYNIAD

- 8.2 Cwestiwn ymgynghori 1-1: Rydym yn gofyn i randdeiliaid roi unrhyw wybodaeth sydd ar gael o ran ffigurau, amcangyfrifon neu brofiadau i ni o gostau ariannol ac anariannol a achosir gan ddeddfwriaeth gynllunio gor-gymhleth neu sy'n ddiffygiol fel arall.

- 8.3 Cwestiwn ymgynghori 1-2: Rydym yn gofyn i randdeiliaid roi gwybodaeth ac enghreifftiau i ni o gostau a buddion y gellid eu hennill o gydgrynhoi a symleiddio deddfwriaeth gynllunio.

PENNOD 2: CYFRAITH GYFREDOL

- 8.4 Nid oes unrhyw gwestiynau ymgynghori yn y bennod hon.

PENNOD 3: YR ACHOS DROS SYMLEIDDIO

- 8.5 Cwestiwn ymgynghori 3-1: Rydym o'r farn fod achos cryf dros greu Cod Cynllunio newydd. A yw rhanddeiliaid yn cytuno?

- 8.6 Cwestiwn ymgynghori 3-2: Rydym yn gofyn barn rhanddeiliaid ar ddsbarthiad darpariaethau rhwng y Cod Cynllunio – naill ai ym mhrif gorff y ddeddfwriaeth neu mewn Atodlen - ac is-ddeddfwriaeth a wnaed oddi tano.

PENNOD 4: CWMPAS RHAN GYNTAF Y COD CYNLLUNIO

- 8.7 Cwestiwn ymgynghori 4-1: Rydym yn croesawu sylwadau rhanddeiliaid ar gwmpas arfaethedig darn cychwynnol o gyfraith gynllunio wedi'i godeiddio, sy'n canolbwyntio ar gynllunio a rheoli datblygu.

- 8.8 Cwestiwn ymgynghori 4-2: Rydym yn croesawu barn rhanddeiliaid ar y pwnc o gyfnodau diweddarach o godeiddio a'r cynllun ehangach a awgrymwyd o godeiddio.

PENNOD 5: DIWYGIO TECHNEGOL

- 8.9 Cwestiwn ymgynghori 5-1: Rydym yn gwahodd barn rhanddeiliaid ynghylch a ddylai diwygio technegol fel a drafodwyd yn y bennod hon gael ei ddilyn yng nghyfnod sylwedd y prosiect.

- 8.10 Cwestiwn ymgynghori 5-2: Rydym yn gwahodd awgrymiadau gan randdeiliaid ynghylch ardaloedd dymunol ar gyfer diwygio technegol sy'n dod o fewn ein system ddsbarthu.

PENNOD 6: UNO CYFUNDREFNAU CANIATÂD

- 8.11 Cwestiwn ymgynghori 6-1: Rydym o'r farn fod tynnu gwahanol fathau o ganiatâd ynghyd fel y nodir yn y bennod hon yn debygol o gyflawni system sy'n fwy agored, hygyrch a chyson. Rydym yn ceisio safbwyntiau rhanddeiliaid ar y buddion ymarferol hynny y gellir eu tynnu o'r ymarfer o uno'r cyfundrefnau caniatâd a nodwyd.

- 8.12 Cwestiwn ymgynghori 6-2: Rydym yn ceisio sylwadau'r rhanddeiliaid ynghylch a ddylem fod yn edrych ar gyfuno cyfundrefnau caniatâd yn un broses statudol, neu yn hytrach gadw'r gwahaniad rhwng y prosesau, ond gan gyflwyno'r rhain ynghyd mewn un lle yn y Cod Cynllunio arfaethedig.
- 8.13 Cwestiwn ymgynghori 6-3: A yw rhanddeiliaid o'r farn fod unrhyw fath (ac os oes pa un) o ganiatâd statudol a nodwyd yn y bennod hon yn addas ar gyfer uno?
- 8.14 Cwestiwn ymgynghori 6-4: Rydym yn ceisio unrhyw dystiolaeth y gall rhanddeiliaid ei rhoi ar nifer y ceisiadau am ganiatâd cynllunio sydd ar hyn o bryd yn dod gyda cheisiadau am ganiatâd adeilad rhestredig, ardal gadwraeth neu hysbysebu.

PENNOD 7: CODEIDDIO CYFRAITH ACHOSION

- 8.15 Cwestiwn ymgynghori 7-1: Rydym yn croesawu barn rhanddeiliaid ar y rheolau a ddygir i'r Cod Cynllunio, yn enwedig ynghylch dehongli termau statudol anniffiniedig, egwyddorion cyfraith cynllunio a llenwi'r bylchau lle mae cwmpas y darpariaethau statudol yn aneglur.
- 8.16 Cwestiwn ymgynghori 7.2: Rydym yn croesawu unrhyw awgrymiadau o gyfraith achosion y mae rhanddeiliaid yn eu hystyried yn arbennig o briodol ar gyfer codeiddio.