

24 Cathedral Road / 24 Heol y Gadeirlan
Cardiff / Caerdydd
CF11 9LJ

Mr Mike Hedges AC
Cadeirydd y Pwyllgor Newid Hinsawdd,
Amgylchedd a Materion Gwledig
Cynulliad Cenedlaethol Cymru
Bae Caerdydd
Caerdydd CF99 1NA

Tel / Ffôn: 029 2032 0500
Fax / Ffacs: 029 2032 0600
Textphone / Ffôn testun: 029 2032 0660
info@audit.wales / post@archwilio.cymru
www.audit.wales / www.archwilio.cymru

Reference: AC/147/caf

Date issued: 4 Mehefin 2019

Annwyl Mike

Llywodraethu'r Amgylchedd ac Egwyddorion

Diolch i chi am eich llythyr dyddiedig 8 Mai 2019 lle rydych yn fy ngwahodd i roi fy marn ynglŷn â:

- cynigion Llywodraeth Cymru ar gyfer corff newydd i oruchwylio gweithredu cyfreithiau amgylcheddol yng Nghymru, fel y'u hamlinellwyd yn ei dogfen ymgynghori, *Egwyddorion a Threfniadau Llywodraethu Amgylcheddol yng Nghymru yn dilyn Ymadael â'r Undeb Ewropeaidd*, a'm barn yn neilltuol ar oblygiadau'r cynigion ar gyfer cyflawni fy swyddogaethau i;
- lefel yr ymgysylltu fu rhwng Llywodraeth Cymru a'm swyddfa hyd yma ynghylch y modd y gallai fy swyddogaeth ffitio gyda'r trefniadau llywodraethu amgylcheddol newydd;
- unrhyw agwedd arall ar ymgynghoriad Llywodraeth Cymru, neu unrhyw faterion eraill y cyfeirir atynt ym maes gorchwyl y Pwyllgor.

Rwyf yn mynd i'r afael â'r ymholiadau hyn isod. Yn gyntaf, fodd bynnag, tybiaf y byddai'n fuddiol pe bawn yn amlinellu'r gwahaniaethau rhwng archwilio ar y naill law a rheoleiddio ar y llaw arall, gan fy mod yn credu ei bod yn bwysig i'r gwahaniaethau hynny fod yn glir o'r cychwyn.

Y gwahaniaethau rhwng archwilio a rheoleiddio

Yn ei hanfod, mae archwilio yn fater o edrych yn fanwl ar gyfrifon a stiwardiaeth adnoddau, yn cynnwys y trefniadau ar gyfer stiwardiaeth o'r fath, ac adrodd am waith o'r fath er mwyn rhoi "sicrwydd" (yn golygu asesiad gwrthrychol, annibynnol). Er y gall archwilydd adrodd, er enghraifft, bod gan gorff drefniadau gwael ar gyfer sicrhau gwerth am arian, ac y gall roi argymhellion ar gyfer gwella'r trefniadau, nid

swyddogaeth yr archwiliad yw gosod safonau na gorfodi safonau. Swyddogaethau rheoleiddio yw'r rheiny.

Mae'n synhwyrol, fodd bynnag, i gydnabod bod yna rai pethau ymarferol, cyffredinol yn debyg rhwng archwilio a rheoleiddio. Mae'r ddau yn fath o adolygiad allanol, ac felly mae elfennau o brofiad a dysgu trosglwyddadwy sy'n gyffredin i'r ddau. Er hynny, mae'n bwysig peidio â gweld archwilio a rheoleiddio fel yr un peth.

Cynigion Llywodraeth Cymru ar gyfer corff goruchwylio amgylcheddol newydd a'r goblygiadau ar gyfer cyflawni fy swyddogaethau i

Nid wyf yn gweld problemau mawr yn codi o greu corff goruchwylio amgylcheddol yn nhermau fy swyddogaethau i. Mae hyn yn bennaf oherwydd nad wyf yn gweld bod gennyf rôl *uniongyrchol* o ran llenwi'r bwlch rheoleiddio amgylcheddol a adewir gan Brexit. Er bod gennyf swyddogaeth dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) (2015) o asesu i ba raddau y mae cyrff cyhoeddus wedi gweithredu yn unol ag egwyddor datblygiad cynaliadwy (DC) y Ddeddf honno, wrth osod a dilyn amcanion llesiant, nid yw'r gweithgaredd hwnnw yn croestorri â'r gwaith rheoleiddio a ddarperir ar hyn o bryd gan Gomisiwn yr Undeb Ewropeaidd. Mae fy swyddogaeth archwilio i dan ddeddf 2015 yn ei hanfod yn fater o adrodd ar y ffordd y mae amcanion yn cael eu gosod a'u dilyn, megis i ba raddau y mae corff yn cymryd i ystyriaeth yr angen i atal problemau (gweler adran 5 y Ddeddf, sy'n rhestru "pum ffordd o weithio"). Mae hyn yn hollol ar wahân i weithgaredd rheoliadol Comisiwn yr UE, megis dwyn achos cyfreithiol yn erbyn llywodraeth am fesurau annigonol i atal trosglwyddo gwastraff anghyfreithlon.

Mae fy swyddogaeth archwilio dan Ddeddf 2015 yn eithaf cyfyngedig. Nid yw fy archwiliadau dan y Ddeddf hyd yn oed yn ymestyn i archwilio a yw cyrff wedi gosod amcanion llesiant priodol, na pha un a yw'r amcanion hynny'n cael eu cyflawni. (Swyddogaethau penodol Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol (CCD) yw'r rheiny (adran 20(2) o Ddeddf 2015).) Nid yw fy swyddogaethau yn dod yn agos o gwbl i'r gwaith rheoleiddio a gorfodi y mae Comisiwn yr UE yn ymgymryd ag ef ar hyn o bryd.

Rwyf yn gweld, fodd bynnag, rhai goblygiadau i'm gwaith archwilio o greu corff cyhoeddus newydd yng Nghymru gyda swyddogaeth rheoleiddio amgylcheddol, ond mae'r rhain yn debyg iawn i'r rhai ar gyfer unrhyw gorff cyhoeddus Cymreig newydd. Bydd corff cyhoeddus Cymreig newydd bron yn sicr angen rhyw fath o gyllid allan o arian cyhoeddus Cymru. Os yw'r Cynulliad i ddarparu cyllid, p'un ai'n uniongyrchol drwy gyflenwad o Gronfa Gyfunol Cymru ynteu'n anuniongyrchol o'r Gronfa drwy Lywodraeth Cymru, byddai'n bwysig, o ran sicrwydd i'r Cynulliad bod arian cyhoeddus yn cael ei ddefnyddio fel y bwriadwyd, i'r corff gael ei archwilio gennyf i, a bod yna ddarpariaeth i mi osod adroddiadau gerbron y Cynulliad ar gyfrifon y corff a'i stiwardiaeth ar adnoddau. Nid wyf yn credu y byddai archwiliad newydd yn neilltuol o feichus.

Dewis arall fyddai i'r Cynulliad benodi archwilydd masnachol. Fodd bynnag, nid yw archwilydd masnachol ar y cyfan yn gyfarwydd iawn â gofynion adrodd am reoleidd-dra (sef bod arian yn cael ei ddefnyddio fel y'i bwriadwyd gan y Cynulliad), ac felly nid wyf yn meddwl bod hwn yn ddewis doeth.

Lefel ymgysylltiad Llywodraeth Cymru ynghylch y modd y gallai fy swyddogaeth ffitio gyda'r trefniadau llywodraethu amgylcheddol newydd

Rwyf wedi ymateb i ddogfen ymgynghori Llywodraeth Cymru, ac amgaeaf gopi o'm hymateb. A derbyn, fel y dywedwyd uchod, nad wyf yn gweld unrhyw groestoriad problemus rhwng rheoleiddio amgylcheddol ac archwilio, nid wyf yn sicr ei bod wedi bod yn neilltuol o angenrheidiol i Lywodraeth Cymru ymgysylltu â mi yn benodol ynghylch creu'r rheoleidiwr. Byddwn, fodd bynnag, yn croesawu unrhyw ymgysylltiad cynnar ynghylch gwneud trefniadau archwilio priodol.

Barn am unrhyw agwedd arall ar ymgynghoriad Llywodraeth Cymru, a materion eraill ym maes gorchwyl y Pwyllgor.

Er nad wyf wedi archwilio systemau rheoleiddio yn benodol mewn unrhyw ddyfnder hyd yma, tybiaf y byddai efallai'n fuddiol i amlinellu, ar sail profiad ehangach o drefniadau *adolygu*, rai pethau a ddylai nodweddu trefn reoleiddio synhwyrol yn y dyfodol.

Osgoi sefyllfa lle mae swyddogaethau nifer o gyrff yn gorgyffwrdd neu'n cydgloui

Mae swyddogaethau sy'n gorgyffwrdd yn amlwg mewn perygl o achosi aneffeithlonrwydd, ond mae swyddogaethau sy'n cydgloui yn gallu arwain at ddryswch hefyd, dyblygu ac aneffeithlonrwydd. Byddai trefn reoleiddio synhwyrol yn osgoi sefyllfa o'r fath.

Fel enghraifft, mae fy swyddogaeth archwilio dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 yn cydgloui â swyddogaethau Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol (CCD), fel y crybwyllwyd uchod. Er bod yna, mewn egwyddor, arwahanrwydd clir rhwng swyddogaeth CCD ar y naill law, yn monitro ac yn asesu cynnydd tuag at gwrdd ag amcanion llesiant, a swyddogaeth yr archwilydd ar y llaw arall yn asesu i ba raddau y mae gyrff wedi gweithredu yn unol ag egwyddor DC, nid yw'n syndod bod yr arwahanrwydd hwn yn anodd ei gynnal.

Yn fy ngwaith archwilio, byddaf yn anochel yn adolygu cynnydd ar gamau gweithredu a gymerwyd i gyrraedd amcanion llesiant, tra bo'n asesu i ba raddau y mae'r egwyddor o Ddatblygiad Cynaliadwy wedi cael ei dilyn wrth gymryd y camau gweithredu hynny. Yn yr un modd, mae'n anochel bod gwaith Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol i adolygu "p'un a yw corff wedi gosod amcanion llesiant ac wedi cymryd camau i'w cyrraedd yn unol ag egwyddor datblygiad cynaliadwy" yn golygu edrych ar yr un dystiolaeth â phan fydd Archwilydd Cyffredinol Cymru'n asesu "i ba raddau" y mae'r amcanion a osodwyd a'r camau a gymerwyd yn cydymffurfio ag egwyddor DC.

Yn ymarferol, rydym wedi ceisio lleihau'r posibilrwydd o ddyblygu gwaith (a lleihau'r baich ar gyrrff cyhoeddus) drwy, er enghraifft, drefnu gwaith maes ar y cyd gyda Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol er mwyn cyflawni ein gwahanol ddyletswyddau yr un pryd. Fe wnaeth Archwilydd Cyffredinol blaenorol Cymru a Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol gytuno ar femorandwm o ddealltwriaeth yn esbonio sut y byddent yn ceisio cyflawni eu dyletswyddau mewn ffordd ategol. Mae staff Swyddfa Archwilio Cymru a staff Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol hefyd yn cyfarfod yn rheolaidd i drafod sut i gyd-drefnu eu gweithgareddau. Mae cost, fodd bynnag, ynghlwm wrth yr ymdrechion hyn i gyd-drefnu. Maent hefyd yn achosi problemau posibl o ran sicrhau annibyniaeth archwilio, gan mai fi yw archwilydd CCD.

Osgoi cyfuno swyddogaethau cynghori a swyddogaethau adolygu yn yr un corff

Mae cyfuno swyddogaethau cynghori gyda swyddogaethau adolygu mewn un corff yn tueddu i arwain at wrthdaro buddiannau yn ymddangosiadol, os nad yn wirioneddol, ac yn lleihau ymddiriedaeth yn y swyddogaethau adolygu. Mae hyn yn amlwg oddi wrth yr argyfwng mewn archwilio masnachol lle mae gwaith cynghori yn cael ei weld fel rhywbeth sydd wedi tynnu oddi wrth y gwaith archwilio statudol, neu wedi tanseilio'n wirioneddol drylwyredd gwaith archwilio o'r fath. (Gweler, er enghraifft, <https://www.theguardian.com/news/2018/may/29/the-financial-scandal-no-one-is-talking-about-big-four-accountancy-firms.>)

Mae'r perygl o danseilio gwrthrychedd drwy ddarparu gwasanaethau cynghori yn cael ei esbonio yn yr '*Ethical Standard*' yn 2016 a gyhoeddwyd gan y Cyngor Adrodd Ariannol. Er bod y Safon honno yn benodol ar gyfer archwilio, mae llawer o'r egwyddorion yn drosglwyddadwy. Yn fy marn i, bydd system adolygu resymol yn osgoi rhoi swyddogaethau cynghori i gorff adolygu.

Osgoi amlhad swyddogaethau ac egwyddorion mewn system adolygu

Mae cynyddu nifer y swyddogaethau a'r egwyddorion mewn system (a'u gor-ragnodi) yn tueddu i lesteirio gweithredu'n effeithlon ac yn effeithiol. Bydd system adolygu synhwyrol yn osgoi amlhad o'r fath ac yn canolbwyntio ar nifer fechan o egwyddorion allweddol.

Mae'r angen i osgoi amlhad fel hyn wedi bod yn amlwg o'n profiad ni ein hunain gyda Mesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009. Er enghraifft, mae adran 15(2) o'r Mesur yn ei gwneud yn ofynnol i awdurdodau gwella Cymru¹ adrodd ar faterion penodol niferus bob blwyddyn (gweler y blwch dros y dudalen am fanylion). At hynny, mae pump isadran bellach o adran 15 yn gosod gofynion cyhoeddi penodol.

¹ Ar hyn o bryd cynghorau sir a bwrdeistrefi sirol, awdurdodau'r parc cenedlaethol ac awdurdodau tân.

I gyd-fynd â'r gofynion hyn ar awdurdodau, mae adran 17 y Mesur yn gofyn i'r Archwilydd Cyffredinol "archwilio" pob awdurdod o ran y graddau y mae'n cydymffurfio ag adran 15. Mae hyn yn eistedd ochr yn ochr â dyletswydd yr Archwilydd Cyffredinol i asesu cydymffurfiaeth â dyletswydd gwelliant cyffredinol a'r holl ddyletswyddau penodol amrywiol yn Rhan 1 y Mesur, ac adrodd am y gwaith hwn i gyd bob blwyddyn. Ymhellach, mae holl waith y Mesur yn eistedd ochr yn ochr ag archwilio cyfrifon dan Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004, sy'n cynnwys dyletswydd i ystyried trefniadau ar gyfer sicrhau darbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd (sy'n ymwneud â llawer o'r materion sy'n ofynnol dan y Mesur), yn ogystal â'r angen am archwiliadau dan Ddeddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015.

Ar y cyfan, mae'r swyddogaethau a'r egwyddorion niferus a osodwyd gan Fesur 2009 wedi peri bod gwaith gwella perfformiad yn cael ei weld yn feichus ac yn fiwrocraataidd gan rai awdurdodau. Yr un pryd, nid yw'n glir bod gofynion gwella perfformiad y Mesur wedi arwain at welliant mewn gwirionedd ym mherfformiad awdurdodau, er ei bod yn anodd nodi union effeithiau a derbyn yr amgylchedd cymhleth y mae llywodraeth leol yn gweithredu ynddo, yn enwedig gyda gostyngiadau mewn cyllid.

Adran 15(2) o Fesur Llywodraeth Leol (Cymru) 2009; esiampl o nifer ormodol o swyddogaethau a gor-ragnodi

(2) Rhaid i'r awdurdod wneud trefniadau ar gyfer cyhoeddi -

(a) asesiad yr awdurdod o'i berfformiad yn ystod blwyddyn ariannol -

(i) o ran cyflawni ei ddyletswydd dan adran 2;

(ii) o ran cwrdd â'r amcanion gwella y mae wedi eu gosod iddo'i hun dan adran 3 sy'n berthnasol i'r flwyddyn honno;

(iii) mewn perthynas â dangosyddion perfformiad a bennwyd dan adran 8(1)(a) a dangosyddion perfformiad a osododd arno'i hun sy'n berthnasol i'r flwyddyn honno;

(iv) o ran cyrraedd safonau perfformiad a bennwyd dan adran 8(1)(b) a safonau perfformiad a osododd arno'i hun sy'n berthnasol i'r flwyddyn honno;

(b) asesiad yr awdurdod o'i berfformiad o ran arfer ei swyddogaethau yn ystod blwyddyn ariannol o gymharu â -

(i) ei berfformiad mewn blynyddoedd ariannol blaenorol; a

(ii) cyn belled ag y bo'n rhesymol ymarferol, y perfformiad yn ystod y flwyddyn honno a blynyddoedd ariannol blaenorol awdurdodau gwella eraill yng Nghymru ac awdurdodau cyhoeddus eraill (i'r graddau y mae'r awdurdodau hynny yn arfer swyddogaethau tebyg i'r rhai a arferir gan yr awdurdod);

(c) manylion y ffyrdd y mae'r awdurdod yn ystod blwyddyn ariannol wedi arfer ei bwerau o gydwethredu i'r diben o gyflawni neu hwyluso cyflawni ei ddyletswyddau dan adrannau 2(1), 3(2) ac 8(7) yn ystod y flwyddyn honno;

(d) manylion y wybodaeth a gasglwyd dan adran 13 gyda golwg ar flwyddyn ariannol a'r hyn y mae'r awdurdod wedi ei wneud i gyflawni ei ddyletswyddau dan adran 14 mewn perthynas â'r flwyddyn honno.

Trefniadau cyllido a llywodraethu sy'n sicrhau digon o annibyniaeth ac yn osgoi cymhelliant croes

Gwyddom o brofiad bod angen i drefniadau cyllido a llywodraethu sicrhau annibyniaeth ddigonol ac osgoi cymhelliant croes. Er enghraifft, cyn 2014, câi astudiaethau ar gyfer gwella darbodaeth ayb a gwasanaethau mewn cyrff llywodraeth leol (astudiaethau o dan adran 41 o Ddeddf Archwilio Cyhoeddus (Cymru) 2004) eu cyllido drwy ffioedd i awdurdodau lleol. Roedd yn amlwg oddi wrth drafodaethau gydag awdurdodau lleol nad oeddent yn rhy frwd o blaid astudiaethau o'r fath, gan gynnwys yr effaith a gaent ar eu ffioedd archwilio, ac y byddai'n well ganddynt i nifer a chwmpas astudiaethau felly fod gyn lleied ag y bo modd. Ers 2014, mae astudiaethau llywodraeth leol wedi cael eu cyllido o Gronfa Gyfunol Cymru. Mae hyn wedi ei gwneud yn bosibl cael deialog fwy adeiladol gydag awdurdodau, ac felly wedi bod o gymorth i gynllunio astudiaethau er mwyn cael ffocws cliriach ar y meysydd o berygl sylweddol i werth am arian.

Yn yr un modd, mae'n bwysig i gyrff gael adnoddau digonol i'w galluogi i arfer eu swyddogaethau. Nodai adroddiad fy rhagflaenydd, *Datblygiad Cyfoeth Naturiol Cymru*, Chwefror 2016, fod CNC wedi wynebu heriau o ddiffyg capasiti a gallu ar gyfer y swyddogaethau a roddwyd iddo (gweler tudalen 16). Mae gwaith archwilio dilynol wedi canfod fod CNC wedi ymgodemu â phroblemau rheoleidd-dra wrth arfer ei swyddogaethau coedwigaeth. Ni ddylid tanamcangyfrif cost sefydliad neu system newydd, fel y canfu fy rhagflaenydd, er enghraifft, yn ei *Adolygiad o Asesiad Effaith Rheoliadol Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru)*, Rhagfyr 2014.

Hawliau mynediad cadarn

Mae hawliau mynediad cadarn yn hanfodol ar gyfer gwaith adolygu effeithlon ac effeithiol. Er nad yw'r ddeddfwriaeth sy'n llywodraethu gwaith yr Archwilydd Cyffredinol yn berffaith, un o'i chryfderau mawr yw'r hawliau mynediad mae'n eu rhoi. Mae'r hawliau mynediad hyn wedi galluogi'r Archwilydd Cyffredinol i archwilio'n drylwyr y defnydd o arian cyhoeddus a ymddiriedwyd i endidau yn y sector preifat a'r sector gwirfoddol. Er enghraifft, mae hawliau mynediad yr Archwilydd Cyffredinol dan baragraff 17 o Atodlen 8 i Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006 yn ei alluogi i archwilio cofnodion contractwyr y GIG, megis deintyddion ac optegwyr. Nid oes gan y byrddau iechyd lleol hyd yn oed, sy'n talu i gontractwyr o'r fath, hawliau mynediad tebyg. O ganlyniad, gall yr Archwilydd Cyffredinol edrych i mewn i faterion megis gwrth-dwyll yn llawer mwy effeithiol ac effeithlon na chyrrff y GIG ei hun.

Byddai fy nghydweithwyr a minnau yn hapus i gynorthwyo'r Pwyllgor ymhellach, a gobeithiaf fod y deunydd hwn o gymorth i chi.

Yn gywir

ADRIAN CROMPTON

Archwilydd Cyffredinol Cymru

Egwyddorion a Threfniadau Llywodraethu Amgylcheddol yng Nghymru ar ôl Ymadael â'r UE

Ffurflen Ymateb i'r Ymgynghoriad

Eich enw: Adrian Crompton
Archwilydd Cyffredinol Cymru

Sefydliad (lle bo'n berthnasol):

E-bost / rhif ffôn:
SwyddfaArchwilioCymru@archwilio.cymru

Eich cyfeiriad: 24 Heol y Gadeirlan, Caerdydd
CF11 9LJ

Dyddiad cau'r ymgynghoriad yw **9 Mehefin 2019**.

Ysgrifennwch aton ni:

Adran yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig
Uned Ymadael â'r UE a Strategaeth,
Llywodraeth Cymru,
Llawr 1af Dwyrain, Parc Cathays 2,
Caerdydd
CF10 3NQ

neu ebostiwch

Llywodraethiant.Amgylcheddol@llyw.cymru

Egwyddorion Amgylcheddol

Cwestiwn 1: Ydych chi'n cytuno y dylai'r egwyddorion canlynol gael eu cynnwys mewn deddfwriaeth i Gymru?

Os yw Llywodraeth Cymru'n dymuno cael trefniadau ar gyfer Cymru sy'n darparu llywodraeth debyg i'r safon a ddarperir ar hyn o bryd gan Gomisiwn yr Undeb Ewropeaidd (a fyddai'n ymddangos yn briodol), yna ystyriaf fod angen cynnwys yr egwyddorion hyn yn y deddfwriaeth ar gyfer Cymru.

Cwestiwn 2: A ydych chi'n credu bod yna egwyddorion eraill y dylid eu cynnwys?

Eto, os yw Llywodraeth Cymru'n dymuno cael trefniadau ar gyfer Cymru sy'n darparu llywodraeth debyg i'r safon a ddarperir ar hyn o bryd gan Gomisiwn yr Undeb Ewropeaidd, yna dylai'r egwyddor Rhagofal fod wedi ei chynnwys yn eglur (ac, er mwyn sicrhau cysondeb, gyda chyfeiriad at ddehongliad Comisiwn yr Undeb Ewropeaidd). Nid wyf wedi cael fy argyhoeddi gan ddadansoddiad Llywodraeth Cymru fod egwyddor Rhagofal wedi ei chynnwys eisoes yn neddfwriaeth Cymru. Rwyf yn cydnabod bod yna rai pethau'n debyg rhwng egwyddorion Rheolaeth Gynaliadwy ar Adnoddau Naturiol (a eglurir yn adran 4 o Ddeddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016) ac egwyddor Rhagofal (a eglurwyd yn Erthygl 191 y Cytundeb ar Weithrediad yr Undeb Ewropeaidd (TFEU) ac a eglurwyd yn Cyfathrebu (COM 2000) - er enghraifft, sôn am ansicrwydd. Fodd bynnag, mae yna wahaniaethau sylweddol hefyd. Er enghraifft, mae COM 2000 yn mynegi amod ragarweiniol benodol o adnabod effeithiau anffafriol posibl. Mae hefyd yn datgan egwyddorion hysbysu penodol, gan gynnwys gwerthuso risg, ac mae'n rhoi pwyslais clir ar benderfynu'r radd o ansicrwydd gwyddonol.

Mae'n ymddangos y bydd egwyddor Rhagofal wedi ei chynnwys yn glir yn neddfwriaeth y DU. Mae adran 16 o Ddeddf yr Undeb Ewropeaidd (Ymadael) 2018 eisoes yn ei gwneud yn ofynnol i'r Ysgrifennydd Gwladol gyflwyno deddfwriaeth sy'n darparu ar gyfer cynnal egwyddor Rhagofal. Byddai, felly, yn anffodus pe bai deddfwriaeth Cymru yn llai eglur a thrylwyr na deddfwriaeth y DU.

Cwestiwn 3: Ydych chi'n cytuno y dylai'r ddyletswydd i reoli adnoddau naturiol yn gynaliadwy ac i gymhwyso egwyddorion SMNR gael ei hestyn?

Byddai'n ymddangos yn briodol i sicrhau bod yr egwyddorion a fynegwyd yn Erthygl 191 o'r TFEU yn cael eu cymhwyso. Fel y crybwyllwyd yn yr ateb i Gwestiwn 2, nid wyf wedi fy argyhoeddi bod cymhwyso egwyddorion SMNR yn cael yr union effaith honno.

Cwestiwn 4: Pa gyrff cyhoeddus o Gymru sy'n gyfrifol am faes lle y mae cymhwysedd wedi ei ddatganoli ddylai fod â dyletswydd i reoli adnoddau naturiol yn gynaliadwy?

Gwelwch yr atebion i Gwestiynau 2 a 3. Fel yr wyf yn deall, mae Erthygl 191 o'r TFEU yn berthnasol i bob corff cyhoeddus fel cyrff sydd wedi tarddu o'r wladwriaeth. Os mai'r bwriad yw darparu trefniadau tebyg, bydd angen ailadrodd hyn.

Atebolrwydd

Cwestiwn 5: Ydych chi'n cytuno â'r bylchau sydd wedi'u nodi neu a ydych chi'n credu bod angen ystyried bylchau eraill?

Yn ei hanfod, ydw, rwyf yn cytuno â'r bylchau a nodwyd. Fel yr wyf yn deall, mae'r bylchau'n adlewyrchu swyddogaeth Comisiwn yr Undeb Ewropeaidd.

Cwestiwn 6: Pa rôl ddylai cyrff atebolrwydd ei chwarae mewn strwythur llywodraethu amgylcheddol newydd yng Nghymru?

Er mai dim ond ategiad fyddai i lywodraeth amgylcheddol, rwyf yn ystyried y byddai'n briodol i Archwilydd Cyffredinol Cymru archwilio cyfrifon unrhyw gorff cyhoeddus Cymreig newydd. Dylai swyddogaeth yr Archwilydd Cyffredinol o ran y corff gynnwys ystyried y trefniadau ar gyfer sicrhau darbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd, ac ystyried rheoleidd-dra gwariant. Rwyf yn meddwl hefyd y byddai'n briodol i'r Archwilydd Cyffredinol gael y grym i gynnal archwiliadau o ddarbodaeth, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd. Dylai'r Archwilydd Cyffredinol adrodd wrth y Cynulliad am yr holl swyddogaethau hyn, er mwyn ei gwneud yn bosibl i'r Cynulliad gael sicrwydd bod adnoddau'n cael eu stiwardio'n briodol.

Mae'r swyddogaethau hynny, fodd bynnag, yn ymwneud â'r defnydd o adnoddau ariannol, yn enwedig adnoddau a ddarparwyd gan y Cynulliad, yn hytrach na materion o lywodraeth amgylcheddol fel y cyfryw. Mae'r asesiad ym mharagraff 3.20 y ddogfen ymgynghori yn gywir, sef nad yw'r Archwilydd Cyffredinol na'r Ombwdsmon Gwasanaethau Cyhoeddus yn gyfrifol am graffu ar weithrediad cyfraith amgylcheddol. Yn yr un modd, nid yw Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol (CCD) yn gyfrifol am graffu ar weithrediad cyfraith amgylcheddol. Dylai hyn gael ei gydnabod yn fwy clir o bosibl ynghyd â natur gyffredinol Deddf Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015, fel y tanlinellwyd yn achos Cymer Afan.

Dylwn nodi fy mod yn cytuno â'r barnau a adlewyrchir yn mharagraff 15 o adroddiad y Pwyllgor Newid Hinsawdd, Amgylchedd a Materion Gwledig nad yw Cyfoeth Naturiol Cymru na Chomisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol yn gyrff priodol i lenwi'r bylchau a adewir drwy ymadael â'r Undeb Ewropeaidd – y byddai angen newid sylfaenol i'w swyddogaethau, ac nad oedd ganddynt ddigon o adnoddau. Nodai adroddiad fy rhagflaenydd, *Datblygiad Cyfoeth Naturiol Cymru*, Chwefror 2016, fod CNC wedi wynebu

heriau o ddiffyg capasiti a gallu ar gyfer y swyddogaethau a roddwyd iddo (gweler tudalen 16). Mae gwaith archwilio dilynol wedi canfod fod CNC wedi ymgodymu â phroblemau rheoleidd-dra wrth arfer ei swyddogaethau coedwigaeth.

Cwestiwn 7: A yw'r rôl a'r nod a ddisgrifir yn briodol i gorff sy'n gyfrifol am oruchwylio'r ffordd y mae cyfraith amgylcheddol yn cael ei rhoi ar waith yng Nghymru?

Yn gyffredinol, rwyf yn meddwl bod y rôl a amlinellir yn briodol, ond gyda'r eithriad sylweddol o weithredu mewn swyddogaeth gynghori. Mae cael swyddogaeth benodol o gynghori yn bygwth tanseilio'r swyddogaethau rheoliadol. Mae cyfuno swyddogaethau cynghori gyda swyddogaethau adolygu mewn un corff yn tueddu i arwain at wrthdaro buddiannau yn ymddangosiadol, os nad yn wirioneddol, ac yn lleihau ymddiriedaeth yn y swyddogaethau adolygu. Mae hyn yn amlwg oddi wrth yr argyfwng mewn archwilio masnachol lle mae gwaith cynghori yn cael ei weld fel rhywbeth sydd wedi tynnu oddi wrth y gwaith archwilio statudol, neu wedi tanseilio'n wirioneddol drylwyredd gwaith archwilio o'r fath. (Gweler, er enghraifft, <https://www.theguardian.com/news/2018/may/29/the-financial-scandal-no-one-is-talking-about-big-four-accountancy-firms>.)

Fel yr wyf yn deall ei weithgareddau, mae Comisiwn yr Undeb Ewropeaidd yn gosod strategaeth ac yn dehongli ei egwyddorion, ond nid yw yn gweithredu mewn swyddogaeth o roi cyngor i gyrff cyhoeddus.

Cwestiwn 8: Pa feysydd polisi y dylid eu cynnwys o fewn cwmpas y trefniadau llywodraethu newydd?

Mae'r rhestr a roddir yn y ddogfen ymgynghori, fel a geir yn adran 2 o Ddeddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016, yn ymddangos yn lle rhesymol i gychwyn. Efallai y byddai'n werth egluro bod y cwmpas yn cynnwys y rhyngweithio rhwng yr eitemau a restrwyd ag eitemau eraill, megis sŵn, ymbelydredd, gwastraff, allyriadau, gollyngiadau a phethau eraill sy'n cael eu rhyddhau i'r amgylchedd. Efallai y byddai'n ddefnyddiol hefyd i egluro bod y rhyngweithio rhwng polisiâu cyhoeddus a'r amgylchedd o fewn y cwmpas.

Cwestiwn 9: Ydych chi'n credu bod y rhestr o gyrff a gynigir yn briodol?

Mae'r rhestr ynddi ei hun yn ymddangos yn rhesymol ymarferol, ond edrychwch ar yr ateb i Gwestiwn 4, os gwelwch yn dda. Yn ychwanegol at y pwynt cyffredinol ei bod yn briodol i'r holl gyrff cyhoeddus gael eu cynnwys, byddwn yn awgrymu, pe defnyddid rhestr ddeddf, bod ystyriaeth yn cael ei rhoi i gynnwys awdurdodau'r parc cenedlaethol a Thrafnidiaeth Cymru.

Cwestiwn 10: Ydych chi'n credu bod yna gyrrff Cymreig eraill a ddylai hefyd ddod o dan gylch gwaith y corff?

Ydw. Gwelwch yr ateb i gwestiwn 4

Cwestiwn 11: Beth ddylai statws, ffurf a chyfansoddiad corff goruchwyllo fod?

Rwyf yn cytuno â'r awgrym y dylai'r corff fod yn atebol i'r Cynulliad Cenedlaethol yn hytrach na Llywodraeth Cymru. Mae hyn yn debyg i'r trefniadau ar gyfer archwilio cyhoeddus, sy'n ofynnol er mwyn gwrthrychedd, i fod yn annibynnol o Lywodraeth Cymru.

Rwyf yn cytuno hefyd, fel y dywedwyd yng Nghwestiwn 6, y dylai'r corff gael ei archwilio gan yr Archwilydd Cyffredinol. Ymhellach, rwyf yn cytuno y dylai fod gan y corff drefniadau penodi annibynnol a chyllid annibynnol (heb fod yn ddibynnol ar Lywodraeth Cymru).

Cwestiwn 12: A ddylai corff goruchwyllo gael gweithredu fel corff cynghori hefyd?

Fel y dywedwyd uchod yng Nghwestiwn 7, na.

Cwestiwn 13: A ddylai corff goruchwyllo gael craffu ar y modd y rhoddir deddfwriaeth amgylcheddol ar waith?

Dylai. Nid oes corff arall yn bodoli (ac eithrio Comisiwn yr UE) sy'n benthyg ei hun i'r swyddogaeth hon.

Cwestiwn 14: Beth fyddai hyd a lled y swyddogaeth hon?

Dengys profiad o archwilio bod angen i'r swyddogaeth gael ei chefnogi â hawliau mynediad da, fel y dywedwyd yn y ddogfen ymgynghori.

Gyda golwg ar adolygiadau thematig, rwyf yn meddwl ei bod yn bwysig i swyddogaeth o'r fath fod wedi ei diffinio'n glir fel ei bod yn cefnogi gosod a gorfodi safonau amgylcheddol. Byddai swyddogaeth adolygu thematig rhy eang yn bygwth gorgyffwrdd, er enghraifft, â swyddogaethau'r CCD ac efallai y byddai'n bygwth glastweiddio'r ffocws ar fonitro a gorfodi safonau amgylcheddol.

Cwestiwn 15: Pa bwerau ddylai corff feddu arnyn nhw i allu ymchwilio i gwynion gan aelodau'r cyhoedd am fethiant honedig corff cyhoeddus i roi cyfraith amgylcheddol ar waith?

Mae'r awgrymiadau o bwerau i gynnal ymchwiliadau ac yn y blaen, a osodwyd yn y ddogfen ymgynghori, yn ymddangos yn ffyrdd rhesymol o fynd i'r afael â'r bwlch a adewir pan na fydd y Comisiwn yr UE yn gweithredu ar ran Cymru. Er ei bod yn ymddangos yn briodol y dylai fod yn ofynnol i gorff newydd ganiatáu cyfnod rhesymol o amser i weithdrefnau cwyno cyrff cyhoeddus presennol weithredu a darparu datrysiad, nid wyf yn meddwl y dylai gweithdrefnau o'r fath gael gohirio ymchwiliadau'r corff newydd yn sylweddol.

Mewn cymhariaeth, rwyf yn meddwl bod Deddf Rhyddid Gwybodaeth 2000 ynghyd â chanllawiau'r Comisiynydd Gwybodaeth yn cynnig model synhwyrol, gan fod y Comisiynydd fel rheol yn disgwyl i achwynwyr weithio drwy weithdrefnau adolygu cyrff cyhoeddus yn gyntaf, ond cyfyngu'r hyd o amser ar gyfer gweithdrefnau o'r fath yn gyffredinol i 20 neu 40 o ddiwrnodiau gwaith. (Mae'n debyg bod y cyfnodau amser hynny'n rhy fyr ar gyfer llawer o faterion amgylcheddol, ond credaf fod yr egwyddor yn briodol). Mae hyn yn cyferbynnu â'r trefniadau a ddarperir i Gomisiynydd y Gymraeg, y mae ei deddfwriaeth yn gofyn am ymchwiliad, waeth beth fo gweithdrefnau cwyno'r cyrff cyhoeddus sy'n bod eisoes. Yn fy marn i, mae'r model hwnnw yn tueddu i arwain at ddyblygu gormodol, ac eto heb arwain at ddatrysiad cyflymach.

Cwestiwn 16: Pa ddulliau gorfodi anffurfiol a ffurfiol ydych chi'n credu y dylai corff goruchwylio eu cynnal er mwyn cyflawni ei rôl a'i amcanion?

Rwyf yn ystyried y byddai efelychu'r mecanweithiau anffurfiol a ffurfiol a weithredir gan Gomisiwn yr UE, cyn belled ag y bo hynny'n bosibl, yn ddull synhwyrol. Credaf, fodd bynnag, ei bod yn bwysig peidio â llyffetheirio'r corff drwy osod dyletswydd i weithio ar y cyd, heb i ddyletswydd o'r fath gael ei gwneud yn ddarostyngedig i ddisgresiwn y corff i sicrhau gorfodaeth drwy'r dull y mae'n ystyried sydd fwyaf priodol. Byddai hepgor blaenoriaethu dyletswyddau yn y modd hwn yn bygwth gwneud y corff yn aneffeithiol.

Cwestiwn 17: Pa gamau gorfodi yn eich barn chi ddylai fod ar gael?

Eto, efallai y bydd Deddf Rhyddid Gwybodaeth 2000 yn fodel defnyddiol. Dan y Ddeddf honno, mae'r Comisiynydd Gwybodaeth yn adolygu achosion ac yn cyhoeddi hysbysiadau am benderfyniadau a all, er enghraifft, orchymyn datgelu gwybodaeth. Gall y naill barti neu'r llall apelio yn erbyn yr hysbysiadau hynny i'r Tribiwnlys Gwybodaeth. Gellir apelio yn erbyn penderfyniadau'r Tribiwnlys i'r Uchel Lys, ond dim ond ar bwyntiau cyfraith. Mae'r model hwn yn ymddangos fel pe bai'n cynnig dull rhesymol, hygyrch a chost-effeithiol o ddelio â thoriadau honedig o'r Ddeddf Rhyddid Gwybodaeth. Byddai cost ynghlwm wrth dribiwnlys cyfraith amgylcheddol wrth gwrs ond byddai'n ffordd o

gael ystyriaeth arbenigol o doriadau honedig, heb gost sylweddol iawn adolygiad barnwrol (yn y rhan fwyaf o achosion).

Eraill

Cwestiwn 18: A fyddai mantais rhannu set graidd o egwyddorion amgylcheddol cyffredin?

Rwyf yn meddwl y byddai manteision sylweddol o gael set graidd o egwyddorion amgylcheddol cyffredin. Dylai egwyddorion cyffredin, er enghraifft, alluogi busnes i ddeall gofynion ym mhob tiriogaeth yn rhwydd. Byddai hyn yn neilltuol o fuddiol i fusnesau sy'n gweithredu ar draws y ffin. (Yn yr un modd, byddai manteision cryf mewn cael set gyffredin o egwyddorion nid yn unig ar draws Cymru a Lloegr, ond hefyd gyda'r UE, o ran dealltwriaeth busnes o ofynion cydymffurfio).

Rwyf yn meddwl ei bod yn bwysig peidio â gor-ddweud na chamddeall y gwahaniaethau sy'n bodoli mewn llywodraeth amgylcheddol yng Nghymru. Nid yw'r gwahaniaethau yn gyfryw fel bod rhaid sefydlu egwyddorion craidd gwahanol. Yn neilltuol, fel y dangoswyd yng Nghwestiwn 6, nid oes a wnelo Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015 â gorfodi safonau amgylcheddol. Yn hytrach, fframwaith ydyw ar gyfer cynllunio a llywodraethu corfforaethol uchelgeisiol. Yn ei hanfod, mae'n gweithredu drwy annog gwelliant yn hytrach na gorfodi safonau.

Cwestiwn 19: Pa strwythurau llywodraethu posib yn eich barn chi sydd eu hangen i alluogi cydweithio a gwneud penderfyniadau ar y cyd er mwyn caniatáu rhyngwyneb rhwng gweinyddiaethau?

Nid wyf mewn sefyllfa i ateb y cwestiwn hwn.