Adroddiad am yr ystyriaeth a roddwyd gan y Pwyllgor yr Amgylchedd, Cynllunio a Chefn Gwlad i dystiolaeth a dderbyniwyd ynglŷn â'r agweddau cynllunio ynglŷn â chyfarpar telathrebu electronig

Cyflwyniad

1. Yng nghyfarfod y Pwyllgor ar 5 Ebrill, cytunwyd i dderbyn tystiolaeth ynglŷn â goblygiadau telathrebu symudol i ddefnyddio tir, gan gynnwys hawliau datblygu a ganiateir. Derbyniodd y Pwyllgor dystiolaeth yn ei gyfarfod ar 28 Mehefin.

2. Roedd cynrychiolwyr o'r sefydliadau canlynol yn y cyfarfod ar 28 Mehefin:

   - Mobile Operators Association (MOA)
   - Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru (WLGA)

   Hefyd cyflwynodd y sefydliadau dystiolaeth ysgrifenedig ymlaen llaw cyn y cyfarfod. Mae'r dystiolaeth wedi ei chynnwys mewn atodiad i'r adroddiad hwn, gyda thrawsgrifiad o'r dystiolaeth a dderbyniwyd yn y Pwyllgor ac mewn trafodion perthnasol eraill.

3. Mae'r adroddiad sy'n dilyn yn crynhoi'r prif faterion a godwyd.

Cefndir

4. Daeth y mater hwn i sylw'r Pwyllgor yn dilyn ymateb y Gweinidog dros yr Amgylchedd, Cynllunio a Chefn Gwlad i ddadl Rheol Sefydlog 31 ar 8 Chwefror 2006, a gynigiwyd gan Janet Davies. Yn dilyn y ddadl honno gofynnodd y Pwyllgor i'r Gweinidog nodi'r ddeddfwriaeth, y polisi a'r canllawiau technegol presennol mewn perthynas â'r system cynllunio defnydd tir, gan gyfeirio'n arbennig at hawliau datblygu a ganiateir.

5. Deilliodd y sesiwn dystiolaeth am agweddau cynllunio ar gyfarpar telathrebu symudol o drafodaethau'r Pwyllgor ynglŷn â'r system cynllunio defnydd tir bresennol. Yn arbennig, roedd y Pwyllgor eisiau trafod gweithredu *Cod Arferion Gorau* ar *Ddatblygu Rhwydwaith Ffonau Symudol* Llywodraeth Cynulliad Cymru a gyhoeddwyd ym mis Gorffennaf 2003. Mae'n dilyn yn syth ar ôl y Cod Arferion Gorau a gyhoeddwyd gan Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog ym mis Tachwedd 2002, a chyfathrebu ac ymgynghori â'r cyhoedd ynglŷn â lleoli mastiau.

Y dechnoleg a'r galw

6. Mae'n un o ffeithiau'r oes fodern mai'r galw gan gwsmeriaid sy'n golygu bod y rhwydwaith ffonau symudol yn ehangu'n gyflym. Mae defnyddio ffonau symudol wedi trawsnewid y ffordd yr ydym yn byw ein bywydau personol. Mae eu gallu i sicrhau cyfathrebu uniongyrchol, cyflym o ansawdd uchel yn bwysig hefyd o ran cynnal cystadleurwydd

rhwng busnesau a gwella gwasanaethau i gwsmeriaid. Mae ein gwasanaethau brys hefyd yn dibynnu ar yr isadeiledd pwysig hwn.

7. Erbyn hyn mae 62.5 miliwn o ffonau symudol yn y Deyrnas Unedig, sy'n fwy na phoblogaeth y wlad - oddeutu 57 miliwn. Gan fod ffonau symudol yn defnyddio technoleg radio maent angen antenau i weithio. Mae'r antenau wedi eu lleoli ar fastiau ac mae bron i 2,500 ohonynt yng Nghymru. Mae lleoliad y mastiau a'r risg o ollyngiadau tonfeddi radio ohonynt wedi arwain at bryderon am iechyd y cyhoedd.

Barn y cyhoedd

8. Mae'r drafodaeth gyhoeddus ynglŷn â phryderon am iechyd a'r ymgynghori ynglŷn â lleoli'r mastiau wedi cael llawer o sylw. Rydym yn gwybod o'r hyn a ddywed ein hetholwyr wrthym fod teimladau cryf yn y cymunedau am y materion hyn. Er bod pryderon iechyd am ollyngiadau o fastiau ffonau symudol yn fater sydd tu allan i bortffolio'r Pwyllgor hwn, rydym yn gallu trafod materion iechyd trwy ofyn a yw'r canllawiau a'r cyngor yn y system gynllunio yn addas neu beidio o ran helpu awdurdodau cynllunio lleol i ddelio gyda materion o'r fath.

Cyngor gwyddonol

9. Dywedwyd bod Syr William Stewart, sy'n cadeirio yr Asiantaeth Diogelu Iechyd, wedi galw am adolygiad o'r broses gynllunio ym mis Ionawr 2005 a bod ymchwil gwyddonol diweddar wedi ei wneud yn fwy pryderus am y risg posibl i iechyd. Ar y llaw arall, roedd y Mobile Operators Association yn dyfynnu yr Athro Lawrence Challis, ffisegydd a oedd yn is-gadeirydd ymchwiliad Stewart ar ffonau symudol, yn dweud bod y gollyngiadau tonfeddi radio o fast fil gwaith yn llai na'r gollyngiadau o ffôn symudol. Felly roedd y Gymdeithas yn bryderus nad oedd ymchwil gwyddonol annibynnol yn cael ei fynegi'n iawn i'r cyhoedd.

Y Drefn Gynllunio

10. Yr her i'r system gynllunio yw darparu system delathrebu effeithiol sy'n cynnwys manteision cyfathrebu modern a chyflym ond ar yr un pryd yn sicrhau yr ymgynghorir â phobl leol ynglŷn â chynigion datblygu, ac yn gofalu bod eu pryderon yn cael sylw.

11. Nid yw'r pwerau deddfwriaethol sylfaenol sy'n delio â hawliau gweithredwyr cyfathrebu electronig i osod cyfarpar wedi cael eu datganoli i'r Cynulliad. Ond wrth ymarfer hawliau o'r fath mae'n rhaid i weithredwyr lynu wrth reolau a osodir gan y system cynllunio defnydd tir. Gallai'r Cynulliad ddiwygio deddfwriaeth eilaidd, sef y Gorchymyn Cynllunio Gwlad a Thref (Datblygu Cyffredinol a Ganiateir) 1995, i eithrio hawliau datblygu a ganiateir.

12. Mae'r Polisi Cynllunio ar delathrebu wedi cael ei nodi ym *Mholisi Cynllunio Cymru* y Cynulliad, ac mae canllawiau cynllunio wedi eu cynnwys yn y Nodyn Cyngor Technegol (TAN) 19: 'Telathrebu' a'r *Cod Arferion Gorau ar Ddatblygu Rhwydwaith Ffonau Symudol*. Y prif nodau yw amlinellu'r arferion gorau ar reoli datblygu, trefniadau ymgynghori ac ystyriaethau amgylcheddol ac iechyd.

13. Comisiynodd Llywodraeth Cynulliad Cymru a Swyddfa'r Dirprwy Brif Weinidog gwmni Arup, cwmni ymgynghori, a Phrifysgol Reading i wneud cyd-adolygiad o'r cod arferion gorau. Cyhoeddwyd eu canfyddiadau ym mis Mawrth eleni. Dyma dri phrif argymhelliad yr adolygiad: bod y Cod yn cael ei adolygu; ei fod yn cael ei wneud yn fwy ffurfiol; a bod corff annibynnol yn cael ei sefydlu i ymdrin â chwynion y cyhoedd ynglŷn â gweithrediad y Cod. **Yr ydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn adolygu'r *Cod Arferion Gorau ar Ddatblygu Rhwydwaith Ffonau Symudol* yn unol â chasgliadau adolygiad Arup/Prifysgol Reading ac ar y cyd â diwygiadau dilynol i God Arferion Gorau Llywodraeth y Deyrnas Unedig. Hefyd ei fod yn ystyried gwneud y cod yn ddogfen statudol neu'n ymgorffori rhannau perthnasol yn Nodyn Cyngor Technegol 19.**

14. Yr oedd yn amlwg o'r dystiolaeth a gyflwynwyd nad oedd digon o ymwybyddiaeth am y cod. **Felly yr ydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn datblygu strategaeth gyfathrebu i godi ymwybyddiaeth am y *Cod Arferion Gorau ar Ddatblygu Rhwydwaith Ffonau Symudol*.**

Y mathau o ddatblygu telathrebu sydd ar gael

15. Gan amlaf, bydd datblygu telathrebu yn disgyn i un o dri chategori: datblygiad a ganiateir; datblygiad a ganiateir sydd angen cymeradwyaeth ymlaen llaw; datblygu lle mae'n ofynnol gwneud cais am ganiatâd cynllunio a/neu ganiatâd adeilad rhestredig.

Hawliau datblygu a ganiateir

16. Mae deddfwriaeth gynllunio yn disgrifio'n union pa fathau o ddatblygu, ym mha gyd-destun, sydd â hawliau datblygu a ganiateir fel nad oes angen gwneud cais cynllunio llawn. Yn gyffredinol bydd gan weithredwyr hawliau datblygu a ganiateir i osod mastiau radio hyd at 15 metr o uchder, tra bod rhaid i fastiau sy'n uwch na hynny gael caniatâd cynllunio llawn. Ond mae'n ofynnol i rai datblygiadau a ganiateir cael 'cymeradwyaeth ymlaen llaw' gan yr awdurdod cynllunio lleol mewn perthynas â lleoliad ac edrychiad y mast. (Gweler isod).

17. Yn ei dystiolaeth ysgrifenedig, cyfeiriodd WLGA at broblem mewn perthynas â datblygu a ganiateir. Nid yw'n teimlo bod unrhyw fecanwaith clir i'r cyhoedd fynegi eu pryderon. Mae WLGA yn credu bod hyn wedi tanseilio hyder y cyhoedd yn y system gynllunio. Er mwyn helpu'r broses ymgynghori a chaniatáu cymunedau i gymryd

rhan yn y broses o wneud penderfyniadau, **rydym felly yn argymell diddymu hawliau datblygu a ganiateir a bod cyfarpar telathrebu symudol o hyd at 15 metr o uchder yn ddarostyngedig i'r broses gynllunio lawn.**

Cymeradwyaeth ymlaen llaw

18. Mae gan awdurdodau cynllunio lleol 56 diwrnod i benderfynu ar geisiadau sydd angen caniatâd cynllunio ymlaen llaw. Os na fydd penderfyniad wedi cael ei wneud o fewn yr amserlen honno, rhoddir caniatâd cynllunio yn ddiofyn. Dywedodd WLGA bod hyn yn achosi anawsterau arbennig, ac mae'n groes i bob cais arall am ganiatâd cynllunio llawn lle bydd awdurdod yn cael estyniad os nad yw wedi gwneud penderfyniad o fewn 56 diwrnod.

19. Nid oedd y Mobile Operators Association yn credu y byddai dirymu cymeradwyaeth ymlaen llaw yn beth da i ddatblygu rhwydweithiau ac yr oeddent yn ffafrio'r dewis o ymgynghori'n gynnar. Yn eu tystiolaeth ysgrifenedig maent yn dweud: "…na fyddai newidiadau i'r system gynllunio yn cynyddu lefel yr ymgynghori a wneir, ac ni fyddai'n gwneud dim i roi sylw i'r pryderon sydd gan rai pobl".

Ceisiadau cynllunio

20. Awgrymodd y Mobile Operators Association y byddai llawer mwy o'r safleoedd dadleuol yn safleoedd caniatâd llawn. Felly nid oedd o'r farn y byddai system gynllunio lawn, fel sy'n bodoli yn yr Alban, yn datrys y problemau presennol. Ychwanegwyd yn eu tystiolaeth ysgrifenedig y byddai awdurdodau cynllunio lleol yn gweld cynnydd sylweddol yn nifer y ceisiadau cynllunio llawn a gyflwynir.

21. Roedd WLGA o'r farn bendant yn eu tystiolaeth ysgrifenedig a llafar y dylid cael rheolaeth lawn dros geisiadau cynllunio am ddatblygu mastiau ffonau symudol, fel sy'n digwydd yn yr Awdurdodau Parc Cenedlaethol: "dylai pob datblygiad fod yn ddarostyngedig i gais cynllunio, a dylid dileu system yr Awdurdodau Parc Cenedlaethol gan ei fod yn tanseilio hyder". Aeth WLGA ymhellach gan awgrymu y dylai cyfarpar mastiau ffonau symudol, cyn iddynt gael eu gosod, fod yn ddarostyngedig i weithdrefn drwyddedu neu reolaethol ar wahân a fyddai'n ymdrin â pheryglon i iechyd y unig.

Cynllunio ac Iechyd

22. Mae *Polisi Cynllunio Cymru* yn rhoi cyngor cyffredinol ynglŷn â phob mater cynllunio a dywed y gall iechyd fod yn ystyriaeth berthnasol yn y system gynllunio. Mae Nodyn Cyngor Technegol 19 yn nodi, cyn belled ag y rhoddir tystysgrif pan gyflwynir cais, yn arferol ni fyddai'n briodol i awdurdodau lleol ystyried yr agweddau iechyd ar gais.

23. Roedd y Mobile Operators Association yn cydnabod bod y canllawiau presennol cystal â mynnu bod awdurdodau cynllunio yn lled arbenigwyr ar bwnc gwyddonol cymhleth. Awgrymwyd ganddynt mai barn Llywodraeth ganol yw mai nhw a ddylai benderfynu ar geisiadau gan fod ganddynt yr adnoddau a'r arbenigedd trwy'r Asiantaeth Diogelu Iechyd.

24. Yr ydym yn bryderus iawn o glywed am yr anawsterau y mae'r system gynllunio bresennol yn ei hachosi i awdurdodau lleol, yn enwedig eu bod yn gorfod gwneud mwy o waith nag sydd ei angen ar draul y cyhoedd. Dywedodd WLGA bod y ffaith bod rhanddeiliaid yn defnyddio'r broses gynllunio fel ffordd i ddangos pryderon am iechyd yn codi disgwyliadau ffug. Nid oeddent yn credu bod y cyngor cenedlaethol presennol a'r polisi cynllunio, sy'n pwysleisio effaith gweledol unrhyw ddatblygiad, yn ddigonol o ran arfogi awdurdodau cynllunio i ystyried ceisiadau. Dywedwyd wrthym fod y system gynllunio gan amlaf yn datgan bod iechyd a diogelwch y cyhoedd yn ystyriaeth gynllunio berthnasol. Ond mae canllawiau cyfredol yn y Nodyn Cyngor Technegol yn gorchymyn na ddylai awdurdod cynllunio lleol orfod ystyried ystyriaethau iechyd a godir gan ddatblygiadau telathrebu wrth benderfynu ar gais am ganiatâd cynllunio neu gymeradwyaeth ymlaen llaw. **Gan ei bod yn amlwg bod gwrthdaro rhwng polisïau a chanllawiau cynllunio, yr ydym yn argymell bod y Gweinidog yn egluro'r canllawiau yn unol â *Pholisi Cynllunio Cymru* er mwyn sicrhau bod awdurdodau cynllunio lleol yn rhoi ystyriaeth i asesu'r effaith ar iechyd wrth benderfynu ar geisiadau am ganiatâd cynllunio neu gymeradwyaeth ymlaen llaw.**

Ymgynghori

25. Y farn gyhoeddus yw nad oes digon o ymgynghori ynglŷn â lleoli cyfarpar telathrebu electronig a phan fydd ymgynghori yn digwydd, yn aml nid yw'r farn a fynegir yn cael ei chymryd i ystyriaeth. Ar y llaw arall, dywedodd y Gymdeithas Gweithredwyr Symudol bod y rhan fwyaf o orsafoedd yn cael eu hadeiladu heb fawr bryder na dadlau oherwydd yr ymgynghori cadarn a ddigwyddodd ymlaen llaw.

Deg Ymrwymiad y Mobile Operators Association

26. Yn 2001, cyhoeddodd y Mobile Operators Association restr o 10 ymrwymiad arferion gorau mewn perthynas â lleoli. Nod y rhestr oedd gwella ymgynghori gydag awdurdodau lleol a'r system gynllunio, a gyda'r cyhoedd mewn cymunedau sy'n agos i'r safleoedd arfaethedig. Dywedodd y Gymdeithas ei bod yn cyhoeddi'r ymrwymiadau er mwyn gwneud y broses ymgynghori yn fwy tryloyw wrth i'r rhwydwaith ehangu. Ymgorfforwyd y 10 ymrwymiad arferion gorau yn *Cod Arferion Gorau ar Ddatblygu Rhwydweithiau Symudol* Llywodraeth Cynulliad Cymru gan eu gwneud yn rhan o'r drefn gynllunio.

27. Dywed un o'r 10 ymrwymiad y bydd y Gymdeithas yn cymryd rhan mewn ymgynghori gorfodol cyn cyflwyno a chyn gwneud cais gydag awdurdod cynllunio lleol. Ers 2001, mae pob gweithredwr wedi darparu eu rhag-gynlluniau adeiladu rhwydwaith ar gyfer y 12 mis nesaf i awdurdodau lleol. Yn 2005, o dan nawdd y Mobile Operators Association, anfonwyd cynlluniau'r pum cwmni gweithredol ar ffurf electronig i bob awdurdod lleol yn y Deyrnas Unedig. Yn ogystal â darparu'r wybodaeth hon, yr oeddem yn falch o glywed bod aelodau'r Gymdeithas yn cynnig cynnal cyfarfodydd gydag awdurdodau lleol i drafod y cynlluniau cyn gynted ag y bo modd yn y broses. Ond roeddem yn bryderus o glywed bod y nifer sy'n ymateb, i dderbyn y cynnig hwn, yn ofnadwy o isel gyda hyd at 90 y cant o awdurdodau yn y Deyrnas Unedig yn gwrthod y cynnig i drafod y rhag-gynlluniau hyn. **Felly rydym yn argymell bod Llywodraeth Cynulliad Cymru, o dan nawdd Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru yn annog awdurdodau cynllunio lleol i dderbyn y cynnig i gael cyfarfodydd gydag aelodau y Mobile Operators Association ar ôl iddynt ddosbarthu cynlluniau datblygu blynyddol eu rhwydwaith bob hydref.**

28. Gan nad yw rhag-gynlluniau adeiladu rhwydwaith y gweithredwyr yn gyfrinachol, unwaith eu bod wedi cael eu dosbarthu, gellir eu cyhoeddi ar unwaith gan awdurdodau lleol a'u hanfon i gynghorwyr a chynrychiolwyr cymunedau. **Felly rydym yn argymell bod awdurdodau lleol yn cyhoeddi cynlluniau datblygu rhwydwaith blynyddol aelodau Mobile Operators Association ac yn trefnu iddynt gael eu hanfon at y rhanddeiliaid allweddol cyn gynted ag y bo modd. Hefyd bod Llywodraeth Cynulliad Cymru yn adolygu'r Cod Arferion Gorau i adlewyrchu hyn.**

Trafodaeth cyn gwneud cais – system mesur golau traffig

29. Dywedodd y Mobile Operators Association eu bod yn credu mai ymgynghori cyn gwneud cais gydag awdurdodau lleol a chymunedau, "yw'r peth pwysicaf i'n helpu ni i ddatblygu ein rhwydweithiau mewn ffordd sy'n gyfeillgar i'r amgylchedd ond sydd hefyd yn diwallu anghenion defnyddwyr y 62.5 miliwn o ffonau symudol." Ar sail wirfoddol, maent wedi cynnig cynnal trafodaethau cyn gwneud cais gydag awdurdodau cynllunio a chymunedau sy'n agos i'r mast arfaethedig cyn cyflwyno'r cais cynllunio i'r awdurdod lleol. Maent wedi dyfeisio yr hyn a elwir yn "system golau traffig", er mwyn ceisio penderfynu pa safleoedd sydd eisiau mwy o gyfranogiad y gymuned yn ystod y cyfnod ymgynghori cyn gwneud cais. Mewn safle 'coch', sydd angen mwy o ymgynghori gyda'r cyhoedd na safleoedd eraill, mae'n orfodol o dan y 10 ymrwymiad bod y gweithredwyr yn cysylltu â chynghorwyr y ward leol a chynghorwyr cymuned er mwyn canfod pryderon posib y gymuned.

Ymgynghori gydag Ysgolion

30. Er bod ymgynghori gydag ysgolion wedi cael ei gynnwys yn Nodyn Cyngor Technegol 19 ac yn y cod arferion gorau, gofynnwyd i'r Gymdeithas pam ein bod wedi clywed am nifer o enghreifftiau lle'r oedd cyfathrebu rhwng gweithredwyr ac ysgolion wedi torri i lawr yn ystod y cyfnod ymgynghori am ddatblygiad telathrebu arfaethedig. Felly roeddem eisiau cael gwybod sut mae'r gweithredwyr yn sicrhau yr ymgynghorir yn briodol ag ysgolion lleol a chyrff llywodraethol. Ni allai'r Gymdeithas egluro hyn, a dywedodd eto fod gweithredwyr yn gwybod bod rhaid ymgynghori ag ysgolion lleol fel gofyniad o dan y cod arferion gorau.

Rhannu Safleoedd

31. Mae rhannu mastiau yn un o 10 ymrwymiad y Gymdeithas. Mae adroddiad gan Ipsos MORI, a ddosbarthwyd i ni yn ystod y sesiwn dystiolaeth, yn nodi bod dwy ran o dair o gynllunwyr yn dweud nad yw gweithredwyr ffonau symudol yn gwneud digon o ymdrech i rannu gorsafoedd. Dywedodd WLGA bod y rhan fwyaf o awdurdodau lleol yn cefnogi rhannu mastiau ac y byddent yn ystyried yr opsiwn hwnnw cyn trafod datblygiadau newydd. **Rydym yn argymell bod y canllawiau yn cael eu diwygio fel bod ymrwymiad i ddichonoldeb rhannu safle yn orfodol ym mhob cais.**

32. Cyfeiriodd y pwyllgor at y broblem arbennig o rannu mastiau mewn ardaloedd gwledig, yn seiliedig ar yr wybodaeth a dderbyniwyd gan Ofcom. Er bod pump o bob chwe mast yn cael eu rhannu yng Nghaerdydd ac yn Abertawe, mae'r ffigur cyn ised ag un ym mhob deg yn Sir Benfro ac un ym mhob chwech yng Ngheredigion. Hefyd mynegwyd pryder am y diffyg cydweithredu rhwng gweithredwyr mewn ardaloedd gwledig, a all fod yn rhwystro datblygu economaidd a buddsoddi.

33. Dywedodd y Mobile Operators Association eu bod wedi sefydlu grŵp i fonitro'r ystyriaeth o rannu safleoedd. Mae'r grŵp wedi datblygu cronfa ddata, sydd ar gael i bob gweithredwr. Dywedodd bod gweithredwyr yn ystyried rhannu fel yr opsiwn cyntaf bob amser, oherwydd ei fod yn gwneud synnwyr o ran busnes, gan fod rhannu mast yn rhatach nag adeiladu strwythur annibynnol. Ond dywedodd hefyd bod rhaid cael ychydig o fetrau rhwng pob antena ar y mastiau oherwydd gofynion cliriad radio. Mae hyn yn golygu bod rhannu yn amhosib mewn rhai amgylchiadau.

Atodiad A – Tystiolaeth Ysgrifenedig yr MOA
Gweler yr adroddiad Saesneg

Atodiad B – Tystiolaeth Ysgrifenedig y WLGA
Gweler yr adroddiad Saesneg

Atodiad C – Cofnod y Trafodion ar gyfer 28 Mehefin – y sesiwn tystiolaeth lafar
Gweler yr adroddiad Saesneg