Adolygiad o Dirweddau Dynodedig yng Nghymru – Tystiolaeth Ysgrifenedig Cyfoeth Naturiol Cymru

Rhagymadrodd

Mae Cyfoeth Naturiol Cymru'n croesawu'r cyfle i wneud cyflwyniad i'r Panel Adolygu. Mae amseriad yr Adolygiad yn golygu y bydd modd ystyried rôl a diben Tirweddau Dynodedig a'u hawdurdodau yng nghyd-destun y newidiadau deddfwriaethol sydd ar waith gan Lywodraeth Cymru.

Fel y prif gorff sy'n rhoi cyngor i'r Llywodraeth ar amgylchedd Cymru, ein diben yw sicrhau bod amgylchedd ac adnoddau naturiol Cymru'n cael eu cynnal yn gynaliadwy, eu defnyddio'n gynaliadwy a'u gwella'n gynaliadwy, yn awr ac i'r dyfodol.

Mae gan Cyfoeth Naturiol Cymru nifer o bwerau, dyletswyddau a swyddogaethau i roi cyngor ynglŷn â rheoli a llywodraethu Tirweddau Dynodedig yng Nghymru. Ceir crynodeb o'r rhain yn Atodiad 1.

Tirweddau Dynodedig

Mae'r Tirweddau Dynodedig yn rhan o fframwaith cenedlaethol o fewn systemau deddfwriaeth, llywodraethu a darparu adroddiadau y Deyrnas Unedig a Chymru. Maen nhw hefyd yn eistedd yng nghyd-destun ehangach system ryngwladol Undeb Cadwraeth y Byd (IUCN) o Ardaloedd Gwarchodedig a'r Confensiwn Tirweddau Ewropeaidd.

Mae i Dirweddau Dynodedig Cymru statws rhyngwladol, gan eu bod yn cael eu cydnabod gan yr IUCN fel Ardaloedd Gwarchodedig Categori V, sef tirweddau lle mae pobl yn byw a gweithio (gweler Atodiad 2). Mae'r Tirweddau Dynodedig yn rhan o'r system ryngwladol hon o Ardaloedd Gwarchodedig sy'n cynnwys, er enghraifft, Ardaloedd Cadwraeth Arbennig a Gwarchodfeydd Biosffer. Mae yna hefyd ddynodiadau tirwedd anstatudol fel Arfordiroedd Treftadaeth ac Ardaloedd Tirwedd Arbennig sy'n cydnabod tirweddau sy'n bwysig yn lleol neu'n rhanbarthol.

Caiff Tirweddau Dynodedig Cymru, Parciau Cenedlaethol ac Ardaloedd o Harddwch Naturiol Eithriadol (AHNE) eu cydnabod fel tirweddau o arwyddocâd cenedlaethol ac maent yn asedau cenedlaethol pwysig, yn cwmpasu 25% o Gymru, lle mae 5.2% o'r boblogaeth yn byw[1] a miloedd mwy yn gweithio. Mae mwy na thri chwarter y bobl sy'n byw yng Nghymru yn ymweld â Pharciau Cenedlaethol Cymru o leiaf unwaith y flwyddyn[2] ac mae'r ardaloedd hyn yn darparu cyfleoedd hamdden pwysig gan eu bod wedi'u lleoli wrth ymyl ardaloedd poblog.

Mae'r Tirweddau Dynodedig yn cynrychioli adnoddau amgylcheddol, economaidd a chymdeithasol pwysig i'r genedl, ac maent yn frand Cymreig byd-eang sy'n adnabyddus yn rhyngwladol. Mae rhyw 12 miliwn o bobl yn ymweld â Pharciau Cenedlaethol Cymru'n unig, gan gynhyrchu dros biliwn o bunnoedd i economi Cymru bob blwyddyn[3].

[1] Cyfrifiad y Deyrnas Unedig 2011 a The Value of AONB Partnerships, LUC , 2013
[2] Arolwg Parciau Cenedlaethol, RMG Clarity, 2012
[3] Rhoi Gwerth ar Barciau Cenedlaethol Cymru, CLlLC, Cyfoeth Naturiol Cymru a Pharciau Cenedlaethol Cymru, ARUP, 2013

Cafodd y system bresennol o dirweddau dynodedig ei dylunio a'i threfnu i ateb sialensiau'r cyfnod ar ôl yr Ail Ryfel Byd mewn ymateb i'r galw o du'r cyhoedd am fwy o gyfle i gael mynediad i gefn gwlad a'i fwynhau. Am y pum mlynedd a thrigain diwethaf mae'r system bresennol o Dirweddau Dynodedig wedi esblygu dros amser ac wedi'n gwasanaethu'n dda. Fodd bynnag, mae Cyfoeth Naturiol Cymru'n cefnogi'r angen i gloriannu'r system, a'i hadolygu, i wneud yn siŵr ei bod yn ateb y gofyn:

- i helpu i ymateb i sialensiau amgylcheddol, economaidd a chymdeithasol y presennol a'r dyfodol; ac
- i gyflawni canlyniadau y cytunwyd arnynt o fewn y fframwaith deddfwriaeth a pholisi sy'n datblygu yng Nghymru.

Caiff y canlyniadau a ddymunir mewn ymateb i sialensiau'r presennol a'r dyfodol eu mynegi fel amcanion ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, sef:

- Cymru lewyrchus
- Cymru gydnerth
- Cymru iachach
- Cymru fwy cyfartal
- Cymru o gymunedau cydlynus
- Cymru â diwylliant bywiog lle mae'r Gymraeg yn ffynnu.

Mae angen i'r Adolygiad cyfredol ystyried y ffordd orau o ddylunio a threfnu system o Dirweddau Dynodedig er mwyn darparu fframwaith cryfach i gyrraedd yr amcanion hyn o fewn set dra gwahanol o sialensiau ar hyn o bryd ac i'r dyfodol yn ymwneud ag, er enghraifft:

- Newid Hinsawdd
- Atal colledion bioamrywiaeth
- Diogelwch, effeithlonrwydd a fforddiadwyedd ynni
- Effeithlonrwydd adnoddau
- Poblogaeth sy'n heneiddio
- Diwygiadau sector cyhoeddus a gostyngiad mewn gwariant cyhoeddus

Mae canlyniadau peidio ag ymateb i'r sialensiau taer hyn yn debygol o wneud drwg i les economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol cenedlaethau'r presennol a'r dyfodol yng Nghymru.

Bydd angen i ganlyniad yr Adolygiad hwn sicrhau bod Tirweddau Dynodedig a'u hawdurdodau mewn sefyllfa i roi sylw i'r sialensiau hyn ac ymateb iddynt yng nghyd-destun y newidiadau a nodir ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol, Bil Cynllunio (Cymru) a Bil yr Amgylchedd, a Chynllun Morol Cenedlaethol Cymru. Mae Bil yr Amgylchedd, er enghraifft, yn darparu fframwaith deddfwriaethol newydd ar gyfer rheoli adnoddau naturiol mewn modd integredig. Mae cyfle clir i'r Tirweddau Dynodedig a'u hawdurdodau esblygu fel y gallant barhau i ddatblygu fel esiamplau o reoli tir a dŵr yn gynaliadwy, gan weithio gyda rheolwyr tir i fynd i'r afael â'r sialensiau hyn, yn cynnwys atal colledion bioamrywiaeth. Mae Bil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol yn dyrannu rolau penodol i Awdurdodau Parciau Cenedlaethol ac Awdurdodau Lleol ar y Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus i wella llesiant drwy ei gwneud yn bosib iddynt integreiddio'u swyddogaethau ag atebion yn ymwneud â llesiant economaidd a chymdeithasol yn ogystal â llesiant amgylcheddol.

Ydy'r modd gan dirweddau dynodedig i ddiwallu anghenion Cymru yn awr ac i'r dyfodol?

Cred Cyfoeth Naturiol Cymru y dylai Tirweddau Dynodedig a'u hawdurdodau barhau i fod â rôl strategol er mwyn helpu i ddiwallu anghenion Cymru yn awr ac i'r dyfodol. Mae'r Adolygiad yn gyfle i drafod beth yw eu priod rôl a chyfraniad a sut y dylent gael eu trefnu er mwyn cyflawni'r rôl hon.

Rydym yn cynnig y gall awdurdodau'r Tirweddau Dynodedig, ynghyd â Cyfoeth Naturiol Cymru, helpu i ddarparu arweinyddiaeth yn genedlaethol ac yn lleol, i ddangos sut y gallwn, drwy fynd ati'n systematig i drawsnewid y ffordd yr ydym yn dylunio ac yn cyflenwi gwasanaethau, wella cydnerthedd economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol. Bydd hyn o fudd i fwy na 25% o arwynebedd tir Cymru.

Bydd y rolau a bennir i'r Parciau Cenedlaethol a'r Awdurdodau Lleol ar y Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus i wella llesiant yn dyngedfennol er mwyn cyflawni hyn. Yn yr un modd, bydd y rôl yr ydym yn disgwyl i'r awdurdodau Tirweddau Dynodedig ei chwarae, gan weithio gyda phartneriaid, i roi darpariaethau disgwyliedig Bil yr Amgylchedd ar waith o ran rheolaeth integredig ar adnoddau naturiol, hefyd yn dyngedfennol. Mae Cyfoeth Naturiol Cymru eisoes wedi darparu canllawiau drafft ar wreiddio'r dull rheoli ar lefel yr ecosystem yng nghynlluniau rheoli Tirweddau Dynodedig.

O fewn y Tirweddau Dynodedig mae enghreifftiau da o arloesi yn barod a gall yr awdurdodau Tirweddau Dynodedig ddarparu arweinyddiaeth o ran y newid ymddygiadol sy'n ofynnol ar lefel genedlaethol a lleol. Yn amlwg, rhan o'r rôl hon fydd rhannu dysgu ac arferion gorau yn well, o fewn y system Tirweddau Dynodedig ac yn ehangach.

Mae'r cysylltiadau rhwng yr hyn y mae Llywodraeth Cymru'n ei ddisgwyl gan yr awdurdodau Tirweddau Dynodedig a gweithredu'r agenda llesiant wedi'u lleisio'n glir ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol ac yn y Datganiad Polisi (drafft) Golwg ar y Dyfodol. O ystyried prosesau cynllunio rheoli, ymgysylltu a llywodraethu'r awdurdodau Tirweddau Dynodedig, mae Cyfoeth Naturiol Cymru'n ailadrodd ein cynnig bod Bil yr Amgylchedd (bil arfaethedig) yn gyfle rhagorol iddynt i arwain a chyd-drefnu o ran rhoi rheolaeth dros adnoddau naturiol ar waith yn eu hardaloedd.

Mae'r dyletswyddau yn ad62 Deddf yr Amgylchedd 1995 / ad85 Deddf Cefn Gwlad a Hawliau Tramwy 2000 i ystyried dibenion Tirweddau Dynodedig hefyd yn rhoi cyfle i awdurdodau'r Tirweddau Dynodedig i weithio gyda sectorau eraill fel y cyfleustodau / ymgymerwyr statudol a chyrff cyhoeddus eraill. Mae hyn yn golygu bod gan awdurdodau Tirweddau Dynodedig gyfle unigryw i ddarparu arweinyddiaeth a gweithio ar y cyd â'r sectorau hyn wrth symud rheolaeth dros adnoddau naturiol ymlaen. Mae Cyfoeth Naturiol Cymru'n argymell felly y dylid cyflwyno proses darparu adroddiadau genedlaethol ynghlwm wrth ddyletswydd ad85/62 a dylid integreiddio'r broses honno ag adroddiad blynyddol Comisiynydd Cenedlaethau'r Dyfodol.

Diben

Er mwyn gwireddu'r dyheadau hyn mae Cyfoeth Naturiol Cymru'n awgrymu y dylid ystyried diwygio dibenion Tirweddau Dynodedig a'u hawdurdodau. Dylent adlewyrchu'r agenda fodern fel bod i ddefnydd cynaliadwy o'r amgylchedd ac adnoddau naturiol rôl ganolog i awdurdodau Tirweddau Dynodedig yng Nghymru wrth iddynt gyflawni'u swyddogaethau, eu dyletswyddau a'u pwerau. Yn amodol ar gyngor cyfreithiol, dylid ystyried moderneiddio dibenion Tirweddau Dynodedig a'u hawdurdodau fel hyn:

> Yr amcanion o safbwynt ardal yw:
>
> (a) cadw a gwella harddwch naturiol a threftadaeth ddiwylliannol yr ardal;
>
> (b) hyrwyddo defnydd cynaliadwy o adnoddau naturiol yr ardal;
>
> (c) hyrwyddo dealltwriaeth a mwynhad (yn cynnwys mwynhad ar ffurf hamdden) y cyhoedd o briodweddau arbennig yr ardal;
>
> (d) hyrwyddo datblygiad economaidd a chymdeithasol cynaliadwy cymunedau'r ardal.

Caiff y term harddwch naturiol ei ddefnyddio'n eang ar draws deddfwriaeth. Dyna'r sail gyfreithiol i'r dynodiadau Parciau Cenedlaethol ac AHNE yng Nghymru. Cyn Cyfoeth Naturiol Cymru, roedd y corff etifeddol, Cyngor Cefn Gwlad Cymru, wedi gwneud gwaith a arweiniodd at gyhoeddi datganiad ar harddwch naturiol. Oherwydd y cymhlethdodau'n ymwneud â natur dechnegol a chyfreithiol y term harddwch naturiol, byddai Cyfoeth Naturiol Cymru'n croesawu cyfle i gael trafodaeth bellach yn y Sesiynau Tystiolaeth ynglŷn â rhinweddau a sialensiau cadw'r term cyfreithiol hwn.

A ddylai fod un dynodiad i dirweddau gwarchodedig yng Nghymru?

Mae angen brys i roi newid cyflym ar waith i ymdrin â'r materion sy'n wynebu Cymru ac rydym yn awgrymu y dylid rhoi cymorth i Dirweddau Dynodedig a'u Hawdurdodau fel mabwysiadwyr a hyrwyddwyr cynnar y drefn newydd o ymdrin â rheoli adnoddau naturiol a chyflenwi gwasanaethau cyhoeddus drwy'r Byrddau Gwasanaethau Cyhoeddus. Drwy ddefnyddio'u pwerau arbrofol a gweithio gyda rheolwyr tir yn eu hardaloedd, a thrwy arddangos arloesi a rhannu'r arferion gorau, mae'r Awdurdodau Tirweddau Dynodedig mewn sefyllfa dda i ddarparu arweinyddiaeth o ran y newid ymddygiad sy'n angenrheidiol i gefnogi'r newid systematig sy'n ofynnol.

Mae Cyfoeth Naturiol Cymru'n argymell mai dim ond pan fydd y mecanwaith cyflawni hwn wedi cael ei brofi a'i wrthod y byddai'n briodol wedyn ystyried a oes rhaid cael un math o ddynodiad er mwyn gwireddu'r amcanion a amlinellir ym Mil Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol a Bil yr Amgylchedd. Cred Cyfoeth Naturiol Cymru y bydd diwygio dibenion yr awdurdodau Tirweddau Dynodedig a gwell defnydd o'r pwerau, yr arfau a'r mecanweithiau presennol yn ateb mwy effeithiol nag un math o ddynodiad. Gallai goblygiadau ymarferol un math o ddynodiad olygu bod cryn lawer o amser ac adnoddau sylweddol yn cael eu tynnu oddi wrth y gwaith o ymdrin â'r sialensiau economaidd, cymdeithasol ac amgylcheddol a nodwyd uchod.

Bydd Cyfoeth Naturiol Cymru'n defnyddio ein rôl statudol i ddarparu fframwaith ar gyfer cydweithio agosach rhwng yr awdurdodau Tirweddau Dynodedig a phartneriaid eraill, gan ddefnyddio pwerau presennol, yn cynnwys ad62/ad85, i leihau unrhyw ddyblygu

dianghenraid. Rhan o'r gwaith hwn fyddai dod â dysgu ac arferion gorau o gynlluniau peilot rheoli adnoddau naturiol Cyfoeth Naturiol Cymru ynghyd â phrofiad cyfun yr awdurdodau Tirweddau Dynodedig, ac ystyried sut mae modd eu lledaenu y tu hwnt i ffiniau'r ardaloedd. Byddai hyn yn taro tant â'r rolau a nodwyd i'r Parciau Cenedlaethol a'r Awdurdodau Lleol fel rhan o'r Byrddau Gwasanaethau Lleol ac fel rhan o weithredu polisi cenedlaethol ar raddfa leol.

Mae gwaith monitro perfformiad Llywodraeth Cymru'n cadarnhau bod awdurdodau'r Parciau Cenedlaethol yn cyflawni ar sail gydradd neu ar lefel uwch na chyfartaledd yr Awdurdodau Cynllunio Lleol eraill ar draws Cymru. Mae hwn yn gyfle unigryw i Awdurdodau'r Parciau Cenedlaethol brofi a dangos sut y gall y system gynllunio integreiddio â rheoli adnoddau naturiol a chefnogi hynny. Byddai hyn yn cyd-fynd yn dda â'u rôl fel mabwysiadwyr cynnar ac â'n dyheadau ni o weld yr awdurdodau Tirweddau Dynodedig yn datblygu trefn weithredu mewn perthynas â'r rolau ymyrryd yn gynnar ac atal. Wedyn, byddai angen adolygu'r dull gweithredu hwn i asesu'r cynnydd o ran rhoi rheolaeth dros adnoddau naturiol ar waith drwy amryw o fecanweithiau, yn cynnwys y system gynllunio.

O ystyried y cyfleoedd a allai ddeillio o edrych o'r newydd ar gwmpas y mecanweithiau presennol hyn, dim ond pan fydd gennym brofiad o roi rheolaeth dros adnoddau naturiol ar waith yn genedlaethol a lleol, ac yna archwilio'r dystiolaeth i ganfod unrhyw newid a allai fod yn ofynnol, y gellir ystyried unrhyw drafodaeth ynglŷn â dynodiadau presennol neu fathau newydd o ddynodiad. Byddai'n briodol wedyn ystyried hynny fel rhan o unrhyw adolygiad ehangach, yn cwmpasu dynodiadau o bob math, i sicrhau eu bod yn dal i ateb y gofyn.

Bydd angen fframio'r Biliau a nodwyd yn rhaglen ddeddfwriaethol y Llywodraeth fel eu bod yn darparu'r gallu a'r cyfle i gefnogi pa ddull gweithredu bynnag y credir y byddai'n cyflawni orau ar draws amryw o sialensiau amgylcheddol, cymdeithasol ac economaidd, yn awr ac yn y dyfodol. Mae'r sialensiau hyn yn debygol o fod yn enfawr a dylem ddysgu oddi wrth wledydd eraill a bod yn agored i ystyried a oes angen newid sylweddol ac arwyddocaol.

I gloi

I gloi, mae Cyfoeth Naturiol Cymru'n credu bod yr Adolygiad hwn yn un amserol i ystyried cyfraniad tirweddau o bwys cenedlaethol Cymru yn y dyfodol i:

- ddangos sut y gall y Tirweddau Dynodedig a'u hawdurdodau, sy'n cwmpasu 25% o arwynebedd tir Cymru a thrwy weithio gydag eraill, gefnogi'r newid systematig sy'n ofynnol i ymateb i sialensiau'r presennol a'r dyfodol;
- gweithio gyda Cyfoeth Naturiol Cymru i ddarparu arweinyddiaeth o ran profi a chyflawni rheolaeth dros adnoddau naturiol a, thrwy Fyrddau Gwasanaethau Cyhoeddus, helpu i wireddu'r agenda llesiant;
- ystyried cwmpas y rôl a'r mecanweithiau cyflawni, yn cynnwys y dibenion a fydd yn ofynnol i Dirweddau Dynodedig fel bod modd gwireddu'r nod o reoli adnoddau naturiol.

Er mwyn mynd i'r afael â'r sialensiau a nodwyd, mae angen darparu arweinyddiaeth o ran newid ymddygiad a datblygu a gweithredu rheolaeth dros adnoddau naturiol a chyflawni drwy'r system gynllunio. Credwn felly y byddai un math o ddynodiad yn tynnu

sylw ar hyn o bryd oddi wrth y dasg frys hon ac y byddai moderneiddio dibenion Tirweddau Dynodedig yn ateb mwy effeithiol ac effeithlon.

Cyfoeth Naturiol Cymru
30ain Hydref 2014

Atodiad 1: Crynodeb o ddyletswyddau, pwerau a swyddogaethau tirwedd Cyfoeth Naturiol Cymru

Mae gan Cyfoeth Naturiol Cymru nifer o bwerau, swyddogaethau a dyletswyddau'n ymwneud â harddwch naturiol yng Nghymru, yn cynnwys:

- Dyletswydd i gadw a chyfoethogi harddwch naturiol a mwynderau cefn gwlad.
- Pŵer i ddynodi Parciau Cenedlaethol neu Ardaloedd o Harddwch Naturiol Eithriadol (AHNE) newydd neu i amrywio ffiniau, yn amodol ar y broses gyfreithiol ac ar i Lywodraeth Cymru gadarnhau unrhyw Orchymyn Dynodi a wneir gan Cyfoeth Naturiol Cymru.
- Dyletswydd i roi cyngor i Weinidogion ac awdurdodau perthnasol eraill ar faterion datblygu mewn Parciau Cenedlaethol ac AHNE gan gynnwys Cynlluniau Datblygu Lleol, lle mae gofyniad cyfreithiol i ystyried unrhyw sylwadau sydd gennym.
- Dyletswydd i adolygu materion yng nghefn gwlad yn barhaus o safbwynt harddwch naturiol.
- Dyletswydd i roi cyngor i Weinidogion, fel sy'n ofynnol, ynglŷn â threfniadau llywodraethu, yn cynnwys penodi prif swyddogion gweithredol newydd, a phenodi Aelodau o Awdurdodau Parciau Cenedlaethol lle mae'r penodiad yn cael ei wneud gan Lywodraeth Cymru.
- Dyletswydd i roi cyngor i Weinidogion, fel sy'n ofynnol, ar faterion ariannol yn ymwneud â Pharciau Cenedlaethol a'u Llythyr Grant Strategol.
- Mae Cyfoeth Naturiol Cymru'n ymgynghorai statudol yng nghyswllt Cynlluniau Rheoli Parciau Cenedlaethol ac AHNE a'u Cynlluniau Datblygu Lleol (roedd y Cyngor Cefn Gwlad ac Asiantaeth yr Amgylchedd ill dau yn ymgyngoreion statudol gynt).
- Dyletswydd ar Cyfoeth Naturiol Cymru i ystyried dibenion Parciau Cenedlaethol (dyletswydd ad62) ac AHNE (dyletswydd ad85) wrth wneud penderfyniadau sy'n effeithio ar yr ardaloedd hyn.

Atodiad 2: Diffiniad IUCN o Ardaloedd Gwarchodedig, categorïau rheoli a mathau o lywodraethu

Mae IUCN yn diffinio ardal warchodedig fel:

> Gofod daearyddol sydd wedi'i ddiffinio'n glir, sy'n cael ei gydnabod, ei neilltuo a'i reoli, drwy ddulliau cyfreithiol neu ddulliau effeithiol eraill, er mwyn gwireddu cadwraeth natur tymor hir ynghyd â gwasanaethau ecosystem a gwerthoedd diwylliannol cysylltiedig.

Tirweddau neu forweddau Gwarchodedig Categori V:

> Lle mae'r rhyngweithio rhwng pobl a natur dros amser wedi creu cymeriad neilltuol ac iddo werth sylweddol o ran ecoleg, bioleg, diwylliant a golygfeydd: a lle mae diogelu'r rhyngweithio hwn yn ei gyfanrwydd yn hanfodol er mwyn gwarchod a chynnal yr ardal a'i chadwraeth natur a gwerthoedd eraill cysylltiedig.