Papur y Bwrdd

8th Rhagfyr 2016

Teitl y Papur:	Diffinio rôl CNC yn y gwaith o ddatblygu dull integredig tuag at Daliadau am Wasanaethau Ecosystem (TWE).
Cyfeirnod y Papur:	**NRW B B 69.16**
Noddir y Papur gan:	Ceri Davies
Cyflwynir y Papur gan:	Rob McCall/Simon Neale

Diben y Papur:	Penderfyniad
Argymhelliad:	Nodi'r datblygiadau yn y sector hwn, adolygu dull Cyfoeth Naturiol Cymru tuag ato, a chymeradwyo'r ffordd ymlaen a gynigir yn y papur hwn – yn benodol rydym yn gwneud yr argymhellion canlynol i'r bwrdd eu hystyried a'u cymeradwyo:

Effaith:	• Dylai Cyfoeth Naturiol Cymru barhau i ddatblygu ein dull tuag at y pedair rôl a amlinellir yn yr Asesiad. • Parhau i ymgysylltu â'r staff ynghylch TWE, cynnwys canllawiau yn rhannol seiliedig ar y papur hwn yn ddiweddarach yn 2016-17, a hefyd datblygu tudalen fewnrwyd sy'n darparu manylion am y cynlluniau presennol. • Adolygu cyfleoedd i ddatblygu prosiectau sy'n defnyddio pwerau arbrofol Cyfoeth Naturiol Cymru i ddarparu cymorth rheoleiddiol ar gyfer cynllun TWE. • Datblygu a chyflenwi cynllun gan adeiladu ar Atodiad 3 y papur hwn, sy'n amlinellu'r camau i alinio CYFOETH NATURIOL CYMRU yn llwyr â'r rolau a ddatblygwyd yn y papur presennol. Edrych ar y tymor hir: Mae'r papur hwn yn ystyried TWE yn ddull sy'n gallu cynyddu ac integreiddio buddsoddiad mewn

	ecosystemau, gan wella'u gallu i ddarparu gwasanaethau mewn modd cynaliadwy, yn awr ac yn y dyfodol. Mabwysiadu dull <u>integredig</u>: Mae TWE yn ymdrin â methiannau presennol yn y farchnad trwy wneud cysylltiadau â ffynonellau newydd o fuddsoddiad. Wrth wneud hyn, mae'n integreiddio darparwyr gwasanaeth a defnyddwyr. Trwy ddylunio cynllun gofalus, cyflawnir hyn mewn modd integredig, gan osgoi neu leihau effeithiau ar wasanaethau eraill. Cynnwys <u>amrywiaeth</u> o'r boblogaeth: Bydd ein dull TWE yn gwneud cysylltiadau ag ystod amryfal o ddarparwyr gwasanaeth a buddsoddwyr, gan adeiladu dealltwriaeth ac ymgysylltiad â'r broses. Trwy drefniadau o'r fath, bydd gwydnwch ecosystemau a'r gwasanaethau maent yn eu darparu yn cael ei fwyhau. Gweithio mewn modd <u>cydweithredol</u>: Dim ond trwy weithio mewn partneriaeth y gellir gwireddu ein dull TWE. Mae ein rolau arfaethedig ym maes TWE yn seiliedig ar ein cryfderau fel cynullwyr a hwyluswyr y cydweithrediadau amryfal y mae TWE yn eu hachosi. <u>Atal problemau rhag codi:</u> Gall TWE fynd i'r afael â methiannau presennol y farchnad a'r niwed amgylcheddol sy'n deillio ohonynt. Pan fyddant wedi'u dylunio'n gywir, gall cynlluniau TWE weithredu heb oblygiadau anfwriadol y marchnadoedd confensiynol, sy'n allanoli costau amgylcheddol a chymdeithasol.

<u>Pwnc</u>

1. Mae CNC yn cydnabod bod Taliadau am Wasanaethau Ecosystem (TWE) yn ddull dyfeisgar o reoli adnoddau naturiol yn gynaliadwy, fel y disgrifiwyd yn ein

Hegwyddorion Rheoleiddiol[1]. Mae mentrau TWE o werth penodol ar gyfer ymdrin â methiannau presennol y farchnad[2]. Ar hyn o bryd, yn rhannol oherwydd y cwtogiadau i gyllid y sector cyhoeddus, mae TWE yn denu diddordeb o fewn CNC, Cymru a thu hwnt fel modd o annog buddsoddiad yn yr amgylchedd naturiol, er gwaethaf llymder. Er mwyn llywio a maethu'r sector hwn sy'n tyfu, rydym yn cyflwyno diffiniad integredig o TWE, asesiad strategol o rôl CNC yn y sector TWE yng Nghymru, a ffordd awgrymedig ymlaen yr ydym yn ceisio cefnogaeth y Bwrdd amdani.

Cefndir

2. Yn ei ystyr ehangach, mae TWE, fel y mae'r enw'n awgrymu, yn drafodion, fel arfer yn ariannol, a ddefnyddir i sicrhau darpariaeth gwasanaethau ecosystem er budd y prynwr, naill ai'n uniongyrchol neu ar gyfer y sawl y mae'r prynwr yn gweithredu drosto. Yn hyn o beth, efallai mai'r sector cyhoeddus a/neu breifat a/neu drydydd sector yw'r prynwr.

3. Fel arfer, ystyrir mai mecanwaith sy'n seiliedig ar y farchnad yw TWE lle darperir taliad sector preifat i reolwyr tir neu adnoddau naturiol eraill yn gyfnewid am lif gwarantedig o wasanaethau ecosystem (neu'n nodweddiadol, ar gyfer gweithrediadau rheolaeth sy'n debygol o fwyhau eu darpariaeth) ar ben yr hyn a fyddai fel arall yn cael ei ddarparu yn absenoldeb taliad[3]. Er enghraifft, efallai bydd cwmni dŵr yn fodlon talu perchnogion tir o fewn dalgylch i ailwlychyu mawndiroedd i wella ansawdd a lleihau llifoedd brig afon lle mae dŵr yfed yn cael ei dynnu, ac felly'n lleihau costau trin dŵr.

4. Mae'r gwasanaethau ecosystem o dan sylw fel arfer yn wasanaethau megis ymneilltuo carbon, atal llifogydd neu amddiffynfeydd llifogydd, gwella llygredd gwasgaredig, peillio, bioamrywiaeth, a mynediad a chyfleoedd hamdden, ond gellid ystyried unrhyw wasanaethau a ddarperir gan ddull cynaliadwy o reoli ecosystem.

5. Trwy ein gweithgareddau amryfal, rydym eisoes wedi ymgysylltu ag ystod eang iawn o gyflenwyr a defnyddwyr gwasanaethau ecosystem yng Nghymru. Er mwyn gwneud synnwyr o'r amryfalwch hwn a sicrhau ein bod yn mabwysiadu dull integredig yn y dyfodol, rydym wedi nodi nifer o rolau posibl y gallai CNC eu chwarae wrth ddatblygu TWE yng Nghymru.

---

[1] https://cyfoethnaturiolcymru.sharepoint.com/teams/Regulatory/ind/strat/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=WATE-341-24, WATE-341-24

[2] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/200920/pb13932-TWE-bestpractice-20130522.pdf

[3] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/200920/pb13932-TWE-bestpractice-20130522.pdf

6. Mae CNC wedi bod yn gweithio'n agos gyda Llywodraeth Cymru a rhanddeiliaid eraill er mwyn datblygu a chefnogi TWE yng Nghymru. Yn dilyn nifer o weithdai aml-sectoraidd[4], lluniodd Llywodraeth Cymru ddatganiad polisi ar gyfer TWE yng Nghymru, a gyflwynir yma yn Atodiad 2. Mae'r prosiectau hyn yn ddau bwynt ar sbectrwm sy'n amrywio o ddull hwyluso cymharol syml, i ddull mwy cymhleth o weithredu TWE sy'n seiliedig ar fecanweithiau'r farchnad. Mae'r ddau yn helpu rhywfaint i archwilio sut y gallem weithredu rhai o'r rolau a amlinellir yn y papur presennol mewn achosion penodol.

7. Mae ein dealltwriaeth o'r sector hwn wedi cael ei llywio a'i mwyhau wrth i ni ystyried nifer o ffyrdd ymarferol o gymhwyso TWE gan gynnwys ffynonellau ariannu eraill. Mae'r rhain yn amrywio o gyfeirio buddsoddiad cyllid Cyfrifoldeb Cymdeithasol Corfforaethol gan gwmnïau amlwladol mawr (e.e. Ford Motor Corporation a Choetir Cymunedol Cwm Llynfi) i ymgasglu buddsoddiad rhanddeiliaid i mewn i fecanwaith cap a chrefft i reoli llygredd maetholion dyfrffordd Aberdaugleddau. Ceir amlinelliad o'r enghreifftiau allweddol hyn yn Atodiad 2. Mae'r prosiectau hyn, sy'n cynrychioli dull cymharol syml i hynod gymhleth o gymhwyso TWE, yn rhyw helpu i archwilio sut y gallem weithredu rhai o'r rolau a amlinellir yn y papur presennol mewn achosion penodol.

Asesiad

8. Mae'r papur hwn yn dilyn diffiniad buddsoddiad aml-sectoraidd ehangach TWE. Y perygl i CNC wrth fabwysiadu'r diffiniad sector preifat culach yn unig, yn arbennig o ystyried ein cyfrifoldeb dros reoli adnoddau naturiol yn gynaliadwy, yw ein bod yn methu â chydnabod yn llwyr cyfyngiadau hanfodol cyllido gan y sector preifat ac ar yr un pryd yn methu'r synergedd posibl o gyfuno buddsoddiad y sector preifat â llawer o'n buddsoddiadau cymorth grant presennol mewn gwasanaethau ecosystem.

9. Mae buddsoddiad TWE y sector preifat yn hynod addas i ymdrin â thaliadau am rai gwasanaethau ecosystem y gellir eu troi'n nwyddau'n haws. Er eu bod yn hanfodol ar gyfer iechyd ehangach yr ecosystem a darpariaeth gwasanaethau, gallai gwasanaethau eraill (er enghraifft, bioamrywiaeth) ei chael hi'n anodd denu digon o fuddsoddiad preifat a gallent barhau i ddibynnu ar gyllid sylweddol gan y sector cyhoeddus[5]. Yn ogystal, nid yw datblygiad manteisgar TWE trwy sianeli'r sector preifat

[4] http://gov.wales/topics/environmentcountryside/consmanagement/payments-for-ecosystems-projects/?skip=1&lang=cy

[5] Mae capio a masnachu'n system rheoleiddio marchnad lle mae rheoleiddiwr y cynllun yn rhoi neu'n arwerthu credydau sy'n cantiatáu allyrru maint penodol o lygrydd (ni chaniateir unrhyw beth y tu hwnt i hynny) i weithredwyr. Mae gweithredwyr yn rhydd i fasnachu (y 'masnachu' mewn 'capio a masnachu') y credydau hyn, yn dibynnu ar eu hanghenion busnes, prynu credydau pellach o weithredwyr eraill os ydynt yn dymuno cynyddu allyriannau, a'u gwerthu os ydynt yn gallu lleihau allyriannau. Mae gwerth marchnad y credydau, y gellir eu gwerthu, i weithredwr, o ganlyniad i fesur effeithlonrwydd neu fesurau eraill yn gymhelliad i leihau allyriadau. Mae'r cymhelliad effeithlonrwydd wedi'i gynyddu ymhellach trwy reoleiddiwr y

yn mynd i’r afael yn echblyg â materion anghydraddoldeb o ran mynediad at wasanaethau ecosystem – a gallai hyd yn oed ategu at faterion anghydraddoldeb trwy beri i wasanaethau fod yn rhy ddrud ar gyfer rhai defnyddwyr[6].

10. Gan fod CNC o bosibl yn llenwi nifer o wahanol rolau yn niffiniad ehangach TWE (gweler Asesiad), mae'n bwysig gosod y rhain o fewn y cyd-destun hwnnw fel ein bod yn gallu helpu i gyflenwi dull TWE trwy integreiddio buddsoddiad o bob ffynhonnell, wrth osgoi goblygiadau anfwriadol posibl diffiniad culach.

11. Mae CNC wedi nodi pedair rôl bosibl i'w chwarae yn natblygiad TWE yng Nghymru:

- Fel **darparwyr gwasanaethau ecosystem** trwy, er enghraifft, reoli ystad Llywodraeth Cymru a rhwydwaith y Gwarchodfeydd Natur Cenedlaethol a thrwy'r gweithiau cyhoeddus rydym yn ymgymryd â nhw o ran rheoli perygl llifogydd.
- Fel **prynwyr gwasanaethau ecosystem** ar ran y trethdalwr, trwy ein cronfeydd grant, prosesau caffael a chytundebau rheolwyr tir.
- Fel **rheoleiddwyr**, yn gyntaf yn ein rôl o gyflenwi'r llawr rheoleiddiol cynhaliol sy'n sicrhau bod taliadau'n cyflawni gwir ychwanegolrwydd uwchben cydymffurfiaeth gyfreithiol[7], ac yn ail o bosibl fel rheoleiddwyr telerau penodol y cynlluniau penodol y gallem eu hannog neu ymgysylltu â nhw.
- Fel **hwyluswyr**, trwy ein hymgysylltiad ag ystod eang o randdeiliaid y gallai rhai ohonynt fod yn ddarparwyr, eraill yn brynwyr.

12. Ystyrir yn fanylach y rhesymeg sydd wrth wraidd y rolau hyn ac enghreifftiau o'n gweithgareddau presennol a gweithgareddau posibl ar gyfer y dyfodol sydd o'u cwmpas yn Atodiad 3.

13. Mae'n bwysig cydnabod bod rheoleiddiwr y gallai hefyd fod yn gyfranogwr yn y farchnad reoleiddiedig o dan rwymedigaeth arbennig i weithredu gyda thryloywder ac atebolrwydd, er mwyn rhwystro dylanwad gwrthdaro buddiannau. Wrth i CNC ddatblygu, rydym wedi dod yn fwy cyfarwydd â'r materion hyn: er enghraifft, ein gwaith o reoli ystad goed Llywodraeth Cymru ac ein rôl fel rheoleiddiwr coedwigaeth. Caiff ein dull mewn achosion o'r fath ei arwain yn amlwg gan ein hegwyddorion rheoleiddiol, sy'n cyflenwi'r tryloywder ac atebolrwydd rhagofynnol pan gaiff eu gweithredu'n gywir. Trwy

cynllun yn gwaredu ar gredydau o'r farchnad yn gyfnodol i leihau capio (y 'capio' mewn 'capio a masnachu') ar allyriadau, i leihau allyriadau. Mae'r lleihad yn y capio'n sicrhau bod gostyngiadau i allyriadau'n cael eu cyflawni, tra bo elfen fasnachol yn galluogi'r lleihad hwn i ddigwydd drwy weithredu penderfyniadau busnes gweithredwr unigol, magu buddiannau marchnad megis arloesi, arbedion maint ac ati, ac osgoi maglau dull gorchymyn-reolaeth.

[7] Ychwanegolrwydd yw camau rheoli y tu hwnt i'r hynny a fynnir gan reoliadau.

weithredu ein Hegwyddorion Rheoleiddiol, rydym mewn sefyllfa dda i ddelio'n effeithiol â materion gwrthdaro buddiannau ac felly gallem gymryd rhan weithgar yn natblygiad TWE mewn rolau lluosog. A oes cymalau penodol y mae angen i Gyfoeth Naturiol Cymru eu hystyried, ac a ddylid eu hamlygu yma, wedi'r cyfan, byddem yn dweud hyn, oni fyddem?

14. Mae CNC wedi bod â phryderon ynghynt ynghylch yr ymrwymiad adnoddau posibl o ran darparu swyddogaeth reoleiddiol ar gyfer cynlluniau TWE (y tu hwnt i unrhyw lawr rheoleiddiol statudol yr ydym eisoes yn ei ddarparu). Mae ein gwaith datblygol ynghylch codi tâl wedi llywio'r safle hwn ymhellach ac rydym bellach yn hyderus y gallai goblygiadau darparu swyddogaethau rheoleiddiol ychwanegol i TWE o ran adnoddau gael eu cyflenwi'n llawn trwy godi tâl ar gynllun am unrhyw wasanaethau rheoleiddiol ychwanegol.

15. I grynhoi, trwy fabwysiadu'r rolau ym maes TWE, a amlinellwyd uchod, bydd gan CNC fynediad at yr holl offer i chwarae rôl arweiniol o ran llywio a maethu'r gwaith o ddatblygu TWE yng Nghymru. Bydd hyn yn sicrhau bod prosiectau TWE wedi'u halinio'n dda er mwyn cyflenwi ein hamcanion amgylcheddol wrth iddynt gipio ffynonellau newydd gwerthfawr o gyllid. Mae'r model hwn o ddylanwadu ar ganlyniadau yn llwyr unol â'r farn ar lwybr CNC ar gyfer y dyfodol. Yn ymarferol, mae prosiectau megis y rheini a amlinellir yn Atodiad 2 yn ein helpu i archwilio a datblygu'r rolau hyn ymhellach, boed eu bod yn hwyluso cynlluniau mewn proses syml neu'n eu dylunio a'u hymgasglu mewn proses fwy cymhleth.

Argymhelliad/Argymhellion

16. Rydym yn cynnig yr argymhellion canlynol i'r bwrdd eu hystyried a'u cymeradwyo:

- Dylai CNC barhau i ddatblygu ein dull tuag at y pedair rôl a amlinellir yn yr Asesiad.
- Parhau i ymgysylltu â'r staff ynghylch TWE, cynnwys canllawiau yn rhannol seiliedig ar y papur hwn yn ddiweddarach yn 2016/17, a hefyd datblygu tudalen fewnrwyd sy'n darparu manylion am y cynlluniau presennol.
- Adolygu cyfleoedd i ddatblygu prosiectau sy'n defnyddio pwerau arbrofol CNC i ddarparu cymorth rheoleiddiol ar gyfer cynllun TWE.
- Datblygu a chyflenwi cynllun gan adeiladu ar Atodiad 3 y papur hwn, sy'n amlinellu'r camau i alinio CNC yn llwyr i'r rolau a ddatblygwyd yn y papur presennol.

Risgiau Allweddol

- Mae yna berygl, os byddwn yn methu â chroesawu'r cyfle sylweddol i ddenu buddsoddiad ychwanegol y mae TWE yn ei gynrychioli, byddwn yn ei chael hi'n anodd

cynnal a gwella ein gallu i gyflenwi canlyniadau amgylcheddol mewn hinsawdd lle mae cymorth grant yn cael ei leihau.

- O ystyried natur ddyfeisgar y rhaglen waith hon, mae yna debygrwydd uchel y bydd rhai adnoddau yn cael eu defnyddio i ddatblygu prosiectau y bydd yn y pen draw yn aros ar y bwrdd lluniadu oherwydd materion gweithredol, cymhlethdod a/neu her gan randdeiliaid. Dyma ganlyniad bron anochel dyfeisgarwch. Fodd bynnag, mae'r buddsoddiad hwn yn annhebygol o gael ei golli'n llwyr ac ni ddylid ei ystyried felly, gan fod elfennau o'r dysgu a'r technegau a ddatblygir yn debygol o fod yn drosglwyddadwy i brosiectau llwyddiannus eraill.
- Mae datblygu TWE yn gofyn am lefel ofynnol a derbyniol o gydymffurfiad rheoleiddiol y gellir adeiladu'r gwerth ychwanegol a brynwyd gan y cynllun arni, er mwyn rhwystro "talu'r llygrwr". O ganlyniad, wrth i ni ddod i adeg o newid rheoleiddiol posibl, mae TWE yn cynyddu canologrwydd rheoleiddio a gorfodi teg a chymesur, yn unol â'n hegwyddorion rheoleiddiol.
- Mae yna berygl bod ein disgwyliadau o TWE yn mynd y tu hwnt i'w wir botensial. Rhaid cadw mewn cof yr hyn y gall buddsoddiad TWE allanol ei gyflenwi mewn gwirionedd. Nid yw TWE yn syml yn ddirprwy am gymorth grant am y rhesymau a amlinellwyd uchod.

<u>Goblygiadau Ariannol</u>

- Ar gyfer gwasanaethau ecosystem rydym yn eu darparu a'u cyflenwi (naill ai trwy reoli ystad Llywodraeth Cymru neu drwy ein prosiectau a rhaglenni), trwy sefydlu marchnadoedd newydd ar gyfer y gwasanaethau hyn, mae TWE yn cynrychioli cyfle menter posibl i ddod â ffrydiau incwm newydd i CNC, yn amodol ar eglurhad cyfreithiol.
- O ran y gwasanaethau rydym yn eu comisiynu gan eraill, gallai canolbwynt TWE gyflenwi gwerth amgylcheddol gwell ar gyfer ein buddsoddiad trwy ganolbwyntio'n echblyg ar ganlyniadau amgylcheddol ein holl drafodion comisiynu a chaffael. Byddai hyn o bosibl yn mynnu adolygiad ymyrraeth isel o'n gweithdrefnau presennol yn hyn o beth.
- Fel rheoleiddwyr, mae TWE yn gosod ychydig o faich ychwanegol arnom. Yn yr achos cyntaf, mae TWE yn amlygu pwysigrwydd tirwedd reoleiddiol gyson a chynhwysfawr wrth danategu ychwanegolrwydd, yn llwyr unol â'n Hegwyddorion Rheoleiddiol. Mae ein rhaglen gwella ac arloesi reoleiddiol eisoes wedi'i halinio i'r amcan hwn. Yn ail, lle mae angen mewnbwn rheoleiddiol pellach y tu hwnt i'r llawr rheoleiddiol am gynllun penodol, **byddwn yn anelu at gyflenwi adennill costau'n llawn, yn daladwy i'r cynllun** trwy gytundeb, yn amodol ar ymgynghoriad cyfreithiol.
- Fel hwyluswyr a chynullwyr TWE, gellir cyflenwi llawer mewn synergedd â'n rhwydwaith amryfal o weithgareddau ymgysylltu â rhanddeiliaid, gan gynyddu ein buddsoddiad yn amser y staff yn sylweddol.

Cyfathrebu

17. Fel rhan o ddylunio a chyflenwi'r rhaglen waith wrth barhau, byddwn yn datblygu rhaglen gyfathrebu gynhwysfawr sy'n wynebu rhanddeiliaid mewnol ac allanol.

Asesu'r Effaith ar Gydraddoldeb

18. Nid ymgymerwyd ag asesiad hyd yma, ond wrth i ni ddatblygu'r rhaglen waith er mwyn cyflenwi'r rolau hyn, byddwn yn ymgymryd ag asesiad llawn o'r effaith ar gydraddoldeb.

Mynegai o Atodiadau

1. **Datganiad Polisi Adnoddau Naturiol Cenedlaethol Llywodraeth Cymru ar TWE**

2. **Enghreifftiau ymarferol o waith TWE presennol CNC: Coetir Cymuned Llynfi a Chynnig Masnachu Maetholion Cleddau**

3. **Asesiad pellach o rolau CNC yn TWE**