Is-Bwyllgor Datblygu Gwledig

RDC(3)-18-08(p3): 6 Tachwedd 2008

Adolygiad o'r Camau Gweithredu Rheoli Tir o dan Echelin 2 Cynllun Datblygu Gwledig Cymru 2007- 2013: Cyflwyniad gan Gyngor Cefn Gwlad Cymru

Crynodeb

(i). Mae llawer o gynlluniau rheoli tir presennol Cymru wedi tarddu o'r 1990'au hwyr. Er bod rhai ohonynt wedi cael eu newid yn fwy diweddar, nid ydynt yn cyd-fynd yn arbennig o dda â'r sialensiau newydd sy'n datblygu (megis newid yn yr hinsawdd a'r Gyfarwyddeb Fframwaith Dwr) ac nid ydynt ychwaith yn adlewyrchu'r diwygiadau mawr i'r PAC a ragwelir ar gyfer 2013. Ar yr un pryd, mae'n dal yn bwysig delio â sialensiau sydd wedi bodoli ers tro, megis rheoli bioamrywiaeth.

(ii). Rhan yn unig o'r ateb i'r her amgylcheddol yw cynlluniau Datblygu Gwledig o dan Echelin 2[1] Fodd bynnag, mae'r cynlluniau hyn yn cyfrif am ryw 70% o'r gwariant cyffredinol o fewn Cynllun Datblygu Gwledig Cymru[2] a nhw yw'r arf mwyaf pwerus sydd ar gael yng Nghymru ar hyn o bryd. Y cwestiwn allweddol y mae'r adolygiad o Echelin 2 yn ymdrin ag ef yw sut mae sicrhau'r budd cyhoeddus mwyaf posibl o fewn cyfyngiadau Rheoliadau'r CE ac adnoddau cyfyngedig.

(iii). Cred y Cyngor Cefn Gwlad fod yr adolygiad presennol o Echelin 2 yn gyfle pwysig i edrych eto ar gynllun Tir Mynydd fel ei fod yn helpu i sicrhau gwelliant yn y ffordd y caiff carbon mewn pridd, adnoddau dwr a bioamrywiaeth eu rheoli. Wrth gyflawni'r amcanion hyn gall rhaglen yr Ardal Lai Ffafriol (ALFf) gyfrannu hefyd at gynnal hyfywdra'r ffermydd hynny sy'n gyfrifol am reoli llawer o'r nwyddau a'r gwasanaethau ecosystem y mae cymdeithas drwyddi draw yn dibynnu arnynt. Bydd methiant i addasu'r cynllun ALFf yn lleihau'r adnoddau sydd ar gael i gyflawni blaenoriaethau Llywodraeth Cynulliad Cymru, fel y'u nodwyd yn y Strategaeth Amgylcheddol ar gyfer Cymru, yn sylweddol.

(iv). Mae'r Cyngor Cefn Gwlad yn cefnogi'r athroniaeth y seiliwyd ymgynghoriad presennol Llywodraeth Cynulliad Cymru arni yn gryf, yn enwedig y gydnabyddiaeth y gallai ymdrin mewn ffordd integredig â dylunio a gweithredu cynlluniau rheoli tir chwarae rhan o bwys yn rheoli amrywiaeth eang o nwyddau a gwasanaethau ecosystem. Bydd gwaith rheoli o'r fath yn ei dro yn fodd i gyflawni amryw o flaenoriaethau polisi Llywodraeth Cynulliad Cymru fel y'u nodwyd yn y Strategaeth Amgylcheddol ar gyfer Cymru.

(v). Mae'n ymddangos yn annhebygol y gallai unrhyw raglen Echelin 2 newydd gael ei rhoi ar waith cyn canol 2010 ar y cynharaf. Ni allai hawliadau o dan gynlluniau o'r fath gael eu cyflwyno tan ffenestr Ffurflenni Cais Sengl ym mis Mai 2011 ac ni fyddai'r taliadau cyntaf yn cael eu gwneud wedyn tan fis Rhagfyr 2011/Ionawr 2012. Efallai mai am gyfnod cyfyngedig yn unig y bydd unrhyw gynlluniau newydd yn weithredol cyn y bydd angen eu newid o bosibl o ganlyniad i fwy o ddiwygiadau i'r PAC a Chynllun Datblygu Gwledig newydd Cymru a fydd yn dechrau yn 2014.

(vi). Er bod y Cyngor Cefn Gwlad yn llwyr gefnogi'r angen am newid, cred ei bod yn hollbwysig cynnal y momentwm presennol o dan Tir Gofal.

(vii). Byddai'n bosibl newid Tir Mynydd fel ei fod yn gwireddu rhagor o fuddion amgylcheddol ac, ar yr un pryd, addasu Tir Gofal a'i gadw ar agor i ymgeiswyr newydd. Dros yr un cyfnod, gellid defnyddio rhywfaint o'r arian a gâi ei arbed drwy ddod â Tir Cynnal i ben, i dreialu rhai o elfennau allweddol dull gweithredu sy'n cael ei dargedu'n fwy penodol. Byddai strategaeth o'r fath yn sicrhau bod y momentwm presennol yn cael ei gynnal, ond byddai hefyd yn profi'n drwyadl rai o'r syniadau newydd sydd wedi cael eu hawgrymu cyn dyfodiad Cynllun Datblygu Gwledig nesaf Cymru yn 2013.

(viii). Ni fydd cwestiynau sy'n holi a yw cynlluniau rheoli tir yn effeithiol wrth gyflawni eu hamcanion yn cael eu datrys o reidrwydd drwy ddull gweithredu newydd (er y bydd ffordd integredig o ddylunio cynlluniau a'r rhaglenni monitro cysylltiol yn fuddiol). Mae'n dipyn pwysicach sicrhau bod rhaglenni monitro yn cael eu sefydlu yn gynnar yn y broses; bod adnoddau digonol yn cael eu darparu ar eu cyfer; eu bod yn cyfeirio at fecanweithiau rheoli a'u bod yn defnyddio cyfuniad o ddulliau ar amryw o raddfeydd gofodol.

1. Cyflwyniad

1.1. Mae Cyngor Cefn Gwlad Cymru yn hyrwyddo amgylchedd a thirweddau Cymru a'i dyfroedd arfordirol fel ffynonellau cyfoeth naturiol a diwylliannol, fel sylfaen i weithgarwch economaidd a chymdeithasol, ac fel man lle ceir cyfleoedd hamdden a dysgu. Ein nod yw gwneud yr amgylchedd yn rhan werthfawr o fywyd pawb yng Nghymru.

1.2. Mae tir amaethyddol a choetiroedd yn gorchuddio rhyw 90% o Gymru. Mae ffermio a choedwigaeth yn effeithio'n sylweddol ar allu'r Cyngor Cefn Gwlad i gyflawni ei swyddogaethau craidd mewn perthynas â bioamrywiaeth, y dirwedd a mynediad cyhoeddus i gefn gwlad.

1.3. Mae'r Polisi Amaethyddol Cyffredin (PAC) yn ffactor sbarduno newid o bwys yng nghefn gwlad Ewrop, ond mae gan Lywodraethau unigol gryn ddisgresiwn ynglyn â'r ffordd y caiff ei weithredu. Ers canol y 1980'au, law yn llaw â swyddogaethau'r PAC i ddarparu cymorth o ran marchnadoedd ac incwm, rhoddwyd mwy o bwyslais ar ddatblygu gwledig, a elwir yn 'ail biler'. Yng Nghymru, caiff y Cynllun Datblygu Gwledig ei rannu'n bedair elfen yn unol â gofynion deddfwriaeth Ewropeaidd. Mae Echelin 2 yn delio â'r amgylchedd a chefn gwlad ac mae'n cynnwys cynlluniau mawr sy'n cwmpasu'r Ardal Lai Ffafriol, amaeth-amgylcheddol, ffermio organig a rheoli

coetiroedd.

1.4. Mae llawer o’r cynlluniau rheoli tir sydd wedi’u cynnwys yng Nghynllun Datblygu Gwledig presennol Cymru wedi tarddu o’r 1990’au hwyr. Er eu bod wedi cael eu newid yn fwy diweddar, nid ydynt yn cyd-fynd yn arbennig o dda â’r sialensiau newydd sy’n datblygu megis newid yn yr hinsawdd a’r Gyfarwyddeb Fframwaith Dwr ac nid ydynt ychwaith yn adlewyrchu’r diwygiadau mawr i’r PAC a ragwelir ar gyfer 2013. Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru felly wedi dewis adolygu ei hystod bresennol o gynlluniau Echelin 2 i sicrhau bod ei gwariant mor effeithiol â phosibl yng ngoleuni’r ymrwymiadau presennol, yn enwedig y rhai sydd wedi’u nodi yn y Strategaeth Amgylcheddol ar gyfer Cymru. Mae’r adolygiad hefyd yn symud ymrwymiad Cymru’n Un, i ddatblygu cynllun ALFf newydd i’w weithredu o 2010, ymlaen, gan ei seilio ar y lefelau o arian Tir Mynydd y cytunwyd arnynt ym mis Mawrth 2007 a chan ystyried yr effaith ar agweddau eraill ar Echelin 2.

1.5. Dechreuodd yr adolygiad o Echelin 2 ym mis Chwefror 2007. Cyfrannwyd at waith Llywodraeth Cynulliad Cymru gan grwp rhanddeiliaid a oedd yn cynnwys amryw o gyrff ffermio ac amgylcheddol, yn cynnwys y Cyngor Cefn Gwlad. Dechreuodd ymgynghoriad cyfredol y Llywodraeth ynglyn â natur rhaglen Echelin 2 ar 29ain Medi a bydd yn cau ar 19eg Rhagfyr 2008[3]. Mae’r papur hwn yn cynrychioli barn y Cyngor Cefn Gwlad ar yr egwyddorion sy’n sail i’r adolygiad o Echelin 2 ar hyn o bryd ac ni fydd yn rhagfarnu’r ymateb manwl y bwriadwn ei wneud i’r cwestiynau manwl a nodwyd yn nogfen ymgynghori Llywodraeth Cynulliad Cymru.

2. Sialensiau Newydd sy’n Datblygu

2.1. Fel rhan o Archwiliad Iechyd cyfredol y PAC, mae’r Comisiwn Ewropeaidd ar hyn o bryd yn bwriadu cynyddu cyfradd y modiwleiddio gorfodol sy’n cael ei gymhwyso i’r Taliad Sengl. Diben y cynnig hwn yw cynyddu’r arian sydd ar gael i bob elfen o ddatblygu gwledig ac, yn arbennig, rhoi sylw i’r sialensiau a ddaw yn sgil newid yn yr hinsawdd, dirywio o ran bioamrywiaeth, rheoli dwr a bio-ynni[4]. Mae’r Comisiwn Ewropeaidd wedi ei gwneud yn glir mai rhan yn unig o’r ateb i’r agenda heriol hon y mae cynlluniau Echelin 2 yn ei gynrychioli[5].

2.2. Mae diwygio pellach ar y PAC yn debygol yn y cyfnod hyd at 2013. Mae Cyllideb yr UE o dan bwysau sylweddol [6] ac, er nad yw ond yn ei gyfnod cynnar, mae adolygiad sydd ar y gweill yn edrych ar rôl cyllid amaethyddol yng nghyd-destun y sialensiau ehangach sy’n wynebu’r Undeb Ewropeaidd erbyn hyn. Ymysg y sialensiau hyn mae cynnydd Tsieina ac India; Rwsia yn dod i amlygrwydd eto; diogelwch ynni; cythrwfl ariannol; tensiynau rhyngwladol; terfysgaeth fyd-eang; pobl yn mudo; a goblygiadau newid yn yr hinsawdd. Mae’r adolygiad o gyllideb yr UE yn debygol o roi cryn bwysau ar y PAC, ac un posibilrwydd yw gostyngiad mawr yng ngraddfa’r cymhorthdal incwm (sy’n cael ei ddarparu ar hyn o bryd gan y Taliad Sengl) a rôl fwy, o’i chymharu, i fesurau datblygu gwledig.

Newid yn yr Hinsawdd

2.3. Ar hyn o bryd mae amaethyddiaeth yn cyfrannu 11% o holl allyriadau Nwyon Ty Gwydr Cymru, yn bennaf ar ffurf methan ac ocsid nitrus (NOx)[7]. Er i allyriadau amaethyddol ddisgyn 10% rhwng 1990 a 2005 (yn bennaf oherwydd gostyngiadau yn nifer y da byw a gostyngiad yn faint o wrtaith a oedd yn cael ei ddefnyddio), byddai modd gwneud gwelliannau pellach o ran allyriadau methan ac NOx drwy amryw o ddulliau yn cynnwys newidiadau yn niet da byw a geneteg; newidiadau mewn dulliau gwasgaru gwrtaith; a rheoli priddoedd a thail yn well.

2.4. Ar raddfa fyd-eang, pridd yw’r gronfa garbon ail fwyaf ar ôl y cefnforoedd. Yng Nghymru, mae’r pridd yn dal naw gwaith y maint o garbon sy’n cael ei storio yn yr holl lystyfiant (yn cynnwys coedwigoedd) ac mae dros 80% o’r carbon hwn yn gysylltiedig â’n priddoedd ucheldir a glaswelltir[8].

2.5. Amcangyfrifwyd bod cronfa Cymru o garbon pridd oddeutu 410 miliwn tunnell[9]. Mae angen rheoli cronfa mor helaeth o garbon yn dda i sicrhau na cheir colledion pellach a bod y prosesau sy’n peri iddo ymffurfio (deunydd organig ddim yn pydru’n llwyr mewn amodau prin o faetholion, asidig ac anaerobig neu ddyfrlawn) yn parhau. Byddai colli 1% y flwyddyn o’r carbon pridd sydd wedi’i storio yn cynyddu allyriadau carbon net Cymru 25%[10].

Bioamrywiaeth

2.6. Mae dim llai na 58% o’r safleoedd bioamrywiaeth pwysicaf yng Nghymru (Ardaloedd Cadwraeth Arbennig ac Ardaloedd Gwarchod Arbennig) mewn cyflwr anffafriol ar hyn o bryd[11]. Mae’r Strategaeth Amgylcheddol ar gyfer Cymru yn gosod targed y dylai 95% o’r safleoedd rhyngwladol fod o dan reolaeth ffafriol erbyn 2010 gyda 95% o SoDdGA’oedd o dan reolaeth o’r fath erbyn 2015 a phob safle erbyn 2036. Mae mecanweithiau megis cynlluniau amaeth-amgylcheddol yn dyngedfennol bwysig er mwyn cyrraedd y targedau hyn. Er enghraifft, mae o leiaf 24% o’r tir amaethyddol o fewn SoDdGA’oedd yn cael ei gwmpasu gan gytundebau Tir Gofal erbyn hyn[12]. Er mwyn gwneud cynnydd pellach tuag at dargedau’r Strategaeth Amgylcheddol ar gyfer Cymru, bydd gofyn graddol gynyddu cyllidebau cynlluniau amaeth-amgylcheddol.

2.7. Mae 183,500 ha o dir comin yng Nghymru (8% o’r holl arwynebedd tir). Dynodwyd rhyw 36% ohono’n Safleoedd o Ddiddordeb Gwyddonol Arbennig (SoDdGA’oedd). Bydd yn arbennig o anodd sicrhau bod SoDdGA’oedd ar dir comin o dan reolaeth ffafriol erbyn 2015 gan fod gofyn i fwyafrif y rhai sy’n dal hawliau ar y tir gytuno i ymuno mewn unrhyw fath o gytundeb rheoli tir.

2.8. Mae Cynllun Gweithredu’r DU ar Fioamrywiaeth yn gosod targedau meintiol o ran cynnal, adfer ac ehangu 65 math bras o gynefin a 1149 o rywogaethau. Mae’r holl gynlluniau gweithredu yng nghyswllt cynefinoedd a llawer o’r cynlluniau gweithredu yn ymwneud â rhywogaethau yn gymwys i Gymru. Er enghraifft, mae targed Cymru o ran ymylon caeau âr yn golygu creu 5810 ha ychwanegol erbyn 2015 tra mae’r targed perthi’n golygu sicrhau statws cadwraeth ffafriol ar 44,355 km (50% o’r stoc bresennol) erbyn yr un dyddiad.

Dwr

2.9. O dan Erthygl 41C o'r Gyfarwyddeb Fframwaith Dwr bydd rhaid i bob safle Natura 2000 (N2K) sy'n ddibynnol ar ddwr gyrraedd safonau ac amcanion erbyn 2015. Mae rhyw 95% o safleoedd N2K Cymru yn ddibynnol ar ddwr i ryw raddau, ond dengys yr arolwg diweddaraf sydd ar gael fod 58% o'r nodweddion ar safleoedd o'r fath mewn cyflwr anffafriol[13].

2.10. Mae cysylltiad agos rhwng gwella'r ffordd y caiff adnoddau dwr eu rheoli a her y newid yn yr hinsawdd. Yn arbennig, mae potensial i gynlluniau rheoli tir leihau'r perygl llifogydd – drwy achosi i ddwr ddraenio'n arafach o'r ucheldir a thrwy ddarparu mwy o gapasiti i storio llifddyfroedd ar yr iseldiroedd.

2.11 Mae'r colledion carbon ar ffurf Carbon Organig Toddedig yn uwch mewn dalgylchoedd sydd wedi cael eu draenio. Mae lefelau uchel o Garbon Organig Toddedig nid yn unig yn cynyddu'r allyriadau nwyon ty gwydr ond yn gwaethygu ansawdd dwr yfed, sy'n costio miliynau o bunnoedd bob blwyddyn i'w gywiro. Bydd gwell dulliau rheoli tir gyda golwg ar ansawdd dwr yn cynnwys mesurau megis blocio draeniau ucheldir er mwyn codi'r lefelau dwr ac arafu cyfradd y llif. Ceir budd ychwanegol yn sgil hyn o safbwynt cadwraeth carbon a rheoli'r perygl llifogydd yn ogystal â bioamrywiaeth.

Bio-ynni

2.12. Er gwaethaf buddsoddi mewn ffynonellau ynni adnewyddadwy amrywiol, mae'r gymdeithas fodern yn dal yn dra dibynnol ar danwydd ffosil. Cododd pris olew i $147 y gasgen ym mis Gorffennaf 2008, ac yr oedd wedi disgyn yn ôl i lai na hanner hyn erbyn mis Hydref. Mae'n debygol y bydd y pris yn parhau'n gyfnewidiol, gyda dylanwadau dirwasgol byd-eang yn cael eu gwrthbwyso gan amryw o ffactorau ar yr ochr gyflenwi.

2.13. Gall cnydau bio-ynni fod yn rhan o'r ateb, ond nid yw Cymru'n arbennig o addas i ddarparu bio-ynni grawn ar raddfa fawr. Mae cynhyrchu a defnyddio biomas ar raddfa leol yn ymddangos yn fwy cynaliadwy, ond nid yw'r Cyngor Cefn Gwlad yn argyhoeddedig y dylid defnyddio cymhellion i hybu tyfu cnydau o'r fath. Mae'n ymddangos bod grym y farchnad a chynlluniau sy'n cael eu harwain gan y galw yn ffyrdd mwy priodol o sicrhau cyflenwad. Yn ogystal, dylai fod yn bosibl defnyddio Echelin 1 o'r Cynllun Datblygu Gwledig ynghyd â'r Rhaglen Gydgyfeirio i hwyluso cynhyrchu ynni o dail fferm a gwastraff bwyd.

3.Cynlluniau Cyfredol a Chyd-destun Ariannol yr Adolygiad

3.1. Tua £330 miliwn oedd cyfanswm y gyllideb a oedd ar gael i gefnogi Amaethyddiaeth yng Nghymru bob blwyddyn. O fewn hyn, Cynllun y Taliad Sengl sydd i gyfrif am £220 miliwn, tra pennwyd £113 miliwn y flwyddyn i'r gyllideb datblygu gwledig. Mae oddeutu 75% o gyllideb Cynllun Datblygu Gwledig Cymru (£88 miliwn) wedi'i glustnodi ar gyfer cynlluniau rheoli tir Echelin 2[14], gyda rhaglenni amaeth-amgylcheddol (£56m) ac ardaloedd llai ffafriol (£27m) i gyfrif am fwyafrif helaeth y gwario[15].

3.2. Mae gweledigaeth tymor hir y Cyngor Cefn Gwlad ar gyfer y PAC yn cynnwys newid pwyslais sylfaenol, i sicrhau ei fod yn cefnogi darparu ystod eang o fuddion cyhoeddus megis aer a dwr glân, priddoedd iach, bioamrywiaeth, tirweddau diwylliannol a mynediad cyhoeddus. Yn ganolog i'r weledigaeth hon mae rheoli amryw o wasanaethau ecosystemau, yn cynnwys neilltuo carbon, storio llifddyfroedd a chylchdroi maetholion, sydd i gyd yn hanfodol i gynnal bywyd ei hun.

3.3. Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru yn ymdrin â'r cynllun taliad sengl ar hyn o bryd drwy ddarparu taliadau cymhorthdal incwm sydd wedi'u seilio ar lefelau'r arferion amaethyddol yn y gorffennol. Mae'r Cyngor Cefn Gwlad o'r farn y bydd y "model hanesyddol" hwn yn mynd yn fwyfwy anodd ei gyfiawnhau wrth i bwysau ar gyllideb yr UE barhau i gynyddu ac i'r craffu cyhoeddus ar wariant y PAC barhau i dyfu. Ar ôl 2013, credwn y bydd er lles tymor hir amaethyddiaeth yng Nghymru a'r amgylchedd i symud tuag at gynllun taliad sengl seiliedig ar ardal. Dylid edrych ar hyn fel rhan o newid yn y tymor hwy i system lle bydd pob taliad cymhorthdal (pa un a ydynt o dan P1, P2 neu ryw ddull cyfun) yn gymesur â lefel y budd cyhoeddus sy'n cael ei greu.

3.4. Mae cyllid datblygu gwledig o dan P2 yn cynnwys pedair prif gainc, er mai Echelin 2 (Gwella'r amgylchedd a chefn gwlad) yw'r mwyaf o'r rhain o bell ffordd yng Nghymru. Serch hynny, mae rôl arwyddocaol i elfennau eraill o Gynllun Datblygu Gwledig Cymru, yn arbennig Echelin 1 (Gwella cystadleurwydd amaethyddiaeth a choedwigaeth) i gyfrannu at gyflawni blaenoriaethau amgylcheddol Llywodraeth y Cynulliad. Er enghraifft, gallai mesurau cadwraeth ynni a dwr ac amrywiaeth eang arall o dechnegau a fwriadwyd i leihau ôl troed amgylcheddol amaethyddiaeth gael eu hyrwyddo drwy Cyswllt Ffermio ac elfennau eraill o Echelin 1.

3.5. O fewn Echelin 2 o Gynllun Datblygu Gwledig Cymru, neilltuir cyfran sylweddol o'r gyllideb (tua 30%) i gynllun Ardal Lai Ffafriol Tir Mynydd. Fel y nodwyd yn y rhagymadrodd i Reoliad Datblygu Gwledig y CE[16] pwrpas mesur yr ALFf yw darparu cymorth "sy'n cyfrannu, drwy barhau i ddefnyddio tir amaethyddol, at gynnal cefn gwlad yn ogystal â chynnal a hyrwyddo systemau ffermio cynaliadwy". Nid yw'r ALFf yn fesur cymhorthdal incwm fel y cyfryw nac ychwaith wedi'i chynllunio i gefnogi systemau ffermio dwys ar yr ucheldiroedd. Mae cynllun presennol Tir Mynydd yn darparu'r un lefel o daliad i ffermydd tebyg eu maint, heb ystyried maint eu cyfraniadau gwirioneddol i gynnal cefn gwlad. Megis gyda chynlluniau amaeth-amgylcheddol fel Tir Gofal, gall y mesur ALFf gyfrannu tuag at les economaidd gymdeithasol[17], ond nid dyna yw ei brif bwrpas.

3.6. Cred y Cyngor Cefn Gwlad fod yr adolygiad presennol o Echelin 2 yn gyfle pwysig i edrych eto ar gynllun Tir Mynydd fel ei fod yn helpu i sicrhau gwelliant yn y ffordd y caiff carbon mewn pridd, adnoddau dwr a bioamrywiaeth eu rheoli. Wrth gyflawni'r amcanion hyn dylai cynllun yr ALFf gyfrannu tuag at gynnal hyfywdra'r ffermydd hynny sy'n gyfrifol am reoli llawer o'r nwyddau a'r gwasanaethau ecosystem y mae cymdeithas drwyddi draw yn dibynnu arnynt. Bydd methiant i addasu'r cynllun ALFf, fodd bynnag, yn lleihau'r adnoddau sydd ar gael i gyflawni blaenoriaethau Llywodraeth Cynulliad Cymru, fel y'u nodwyd yn y Strategaeth Amgylcheddol ar gyfer Cymru, yn sylweddol.

3.7. Y rhaglen Amaeth-amgylcheddol yw'r elfen fwyaf o gyllideb Cynllun Datblygu Gwledig Cymru. Cafodd cynllun Tir Gofal ei ddylunio ym 1998 ac mae ei ddewislen sylweddol o gyfarwyddiadau wedi cael ei haddasu'n gynyddol dros amser. Mae i'r cyfarwyddiadau hyn y potensial i ymdrin ag amrywiaeth eang o faterion yn ymwneud â bioamrywiaeth, dwr a newid yn yr hinsawdd, ond ni chafodd y cynllun ei ddatblygu gyda'r ddwy her olaf hyn mewn golwg. Cynlluniau gwirfoddol yw cynlluniau amaeth-amgylcheddol ac yn gyffredinol ymdrinnir â cheisiadau i Tir Gofal yn ôl trefn dyddiad. Mae hyn yn lleihau'r gallu i ddefnyddio'r cynllun i ganolbwyntio ar sialensiau penodol, er bod rhywfaint o flaenoriaeth wedi cael ei rhoi'n fwy diweddar i'r ceisiadau hynny sy'n ymdrin â SoDdGA'oedd. Gwneir llawer mwy o ddefnydd hefyd o gysyniad y "pecyn rhywogaethau". O dan y cysyniad hwn mae swyddogion prosiect yn hyrwyddo cyfarwyddiadau neilltuol yn yr ardaloedd hynny lle mae rhywogaethau allweddol[18] yn fwyaf cyffredin ac yn fwyaf tebygol o elwa.

3.8. Mae Tir Cynnal, y cynllun amaeth-amgylcheddol lefel mynediad, yn golygu llawer llai o ymrwymiad ar ran y ffermwyr sy'n cymryd rhan ynddo na Tir Gofal. Mae'r cyfarwyddiadau wedi'u dylunio i gadw nodweddion presennol yn hytrach na'u gwella, anaml y mae gofyn creu cynefinoedd ac nid oes taliadau cyfalaf ar gael. Mae'r taliadau blynyddol lawer yn is na'r rhai a wneir o dan Tir Gofal, sy'n adlewyrchu'r lefel o ymrwymiad sy'n ofynnol gan y cyfranogwyr. Mae natur dyluniad y cynllun a'r diffyg swyddogion prosiect yn ei gwneud hi'n anodd canolbwyntio ar fynd i'r afael â sialensiau penodol ar lefel fferm. Prif fantais y cynllun yw ei fod yn caniatáu mynediad hawdd i'r rhaglen amaeth-amgylcheddol. Mewn theori, mae hynny'n sicrhau y gall ffermwyr symud ymlaen i lefelau uwch o ymrwymiad fel a phan maent yn teimlo'n barod i wneud hynny.

3.9. Mae Llywodraeth Cynulliad Cymru wedi cyhoeddi yn ddiweddar[19] y bydd Tir Cynnal ar gau i ymgeiswyr newydd er mwyn bodloni gofynion y Cynllun Ffermio Organig newydd. Bydd llai o gytundebau Tir Gofal newydd yn cael eu llofnodi bob blwyddyn hefyd.

4.Beth mae angen ei wneud nesaf?

4.1. Yn sylfaenol, mae'r lefelau o gyllid amaethyddol sydd ar gael oddi wrth y PAC a Llywodraeth Cynulliad Cymru yn gyfyngedig. Caiff y Taliad Sengl ei gyllido 100% gan yr UE, ond mae'n debygol o gael ei leihau ymhellach gan fodiwleiddio yn y cyfnod hyd at 2013 – a gallai gael ei leihau'n sylweddol wedi hynny o ganlyniad i'r adolygiad o gyllideb yr UE. Mae cyllid datblygu gwledig yn debygol o chwarae rôl gynyddol, fel cyfartaledd ac mewn termau absoliwt, ond mae'n ofynnol yn ôl rheolau presennol yr UE fod unrhyw wariant o dan y pennawd hwn yn cael ei gydgyllido gan yr Aelod Wladwriaethau. Mae dyraniad presennol Llywodraeth Cynulliad Cymru i Echelin 2 yn cynrychioli dros 75% o gyllideb Cynllun Datblygu Gwledig Cymru a dyma'r arf mwyaf addas i ddelio â'r sialensiau rheoli tir amrywiol yr ydym yn eu hwynebu yn awr. Y cwestiwn allweddol y mae'r adolygiad yn ymdrin ag ef yw sut mae sicrhau'r budd mwyaf i Gymru o fewn cyfyngiadau Rheoliadau'r CE ac adnoddau ariannol a staff cyfyngedig.

4.2. Mae'r ymgynghoriad cyfredol ynglyn â dyfodol Echelin 2 yn nodi tri phrif opsiwn, fel a ganlyn:

(1) Addasu cynlluniau presennol fel eu bod yn cynyddu'r gallu i roi polisi ar waith. Byddai Tir Mynydd un ai'n cael ei gadw yn ei ffurf bresennol (1A) neu'n cael ei addasu drwy ddarparu gwelliannau amgylcheddol (1B). Câi Tir Cynnal ei gau i ymgeiswyr newydd a byddid yn sicrhau'r lefelau isaf gofynnol o warchodaeth amgylcheddol drwy drawsgydymffurfio. Byddai amcanion y cynllun Tir Gofal presennol yn cael eu hehangu i gynnwys rheoli carbon ac ansawdd dwr. Byddai pwyslais trwm o fewn y cynllun Tir Gofal newydd ar ddiogelu safleoedd dynodedig (Ardaloedd Cadwraeth Arbennig, SoDdGA'oedd ac ati) yn ogystal â gweithredu cydweithrediadol ar raddfa'r dirwedd. Byddai ffermio organig a rhoi Coetiroedd Gwell i Gymru ar waith hefyd yn cael eu hintegreiddio i weithrediad Tir Gofal.

(2) Cyflwyno cynllun dwy haen newydd i Gymru gyfan. Byddai rheolaeth tir sylfaenol yn cael ei darparu drwy gynllun ALFf wedi'i addasu, a fyddai'n newid o fod yn fesur digolledu i gynllun amaeth-amgylcheddol lefel mynediad a fyddai ar gael ledled Cymru. Byddai amcanion y cynllun sylfaenol yn cynnwys y dirwedd, bioamrywiaeth, mynediad cyhoeddus, yr amgylchedd hanesyddol a chynhyrchu ynni mewn modd positif o ran carbon. Byddai cynllun uwch yn cael ei dargedu at fannau penodol lle mae rheoli carbon mewn pridd, ansawdd dwr a pheryglon llifogydd yn cael eu gweld fel blaenoriaethau pwysig yn rhaglen ymyrryd y Llywodraeth.

(3) Cyflwyno dull gweithredu sy'n cael ei dargedu'n llwyr. Byddai'r holl adnoddau sydd ar gael yn cael eu darparu drwy fesurau sy'n cael eu targedu'n llwyr heb ddefnyddio cynllun lefel mynediad na chynllun ALFf. Byddai'r blaenoriaethau'n cynnwys cadw carbon mewn pridd (yn cael ei gyfyngu i ddaliadau ar briddoedd organig) a gwelliannau yn y ffordd y rheolir ansawdd dwr a pherygl llifogydd (dalgylchoedd dethol yn unig). Byddai cynllun Tir Gofal wedi'i addasu ar gael ar draws gweddill Cymru, yn cwmpasu'r dirwedd, bioamrywiaeth, mynediad cyhoeddus, yr amgylchedd hanesyddol a chynhyrchu ynni mewn modd positif o ran carbon, ond gyda phwyslais ar safleoedd sy'n cael eu diogelu.

4.3. Mae'r Cyngor Cefn Gwlad yn cefnogi'r athroniaeth y seiliwyd ymgynghoriad presennol y Llywodraeth arni yn gryf, yn enwedig y gydnabyddiaeth y gallai ymdrin mewn ffordd integredig â dylunio a gweithredu cynlluniau rheoli tir chwarae rhan o bwys o ran rheoli amrywiaeth eang o nwyddau a gwasanaethau ecosystem. Mae'r rhain yn cynnwys rheoli prosesau pridd, llifoedd dwr a bioamrywiaeth. Mae profiad cynllun amaeth-amgylcheddol Tir Gofal wedi dangos ei bod yn bosibl i Lywodraeth Cynulliad Cymru ddefnyddio ei phwerau deddfwriaethol presennol i ddatblygu atebion arloesol i amrywiaeth eang o faterion rheoli tir. Mae'r sialensiau cyfredol yn sylweddol ac mae angen ymdriniaeth eofn er mwyn mynd i'r afael â hwy yn iawn.

4.4. Fel y nodwyd yn y ddogfen ymgynghori, mae manteision ac anfanteision i bob un o'r prif opsiynau. Mae gan y Cyngor Cefn Gwlad brofiad sylweddol o ddylunio cynlluniau amaeth-amgylcheddol a'u rhoi ar waith ac mae'n ymwybodol iawn y bydd gofyn buddsoddi cryn lawer o amser ac arbenigedd, o du ystod eang o sefydliadau, er mwyn cyflwyno dull gweithredu hollol newydd yn llwyddiannus. Mae'r Cyngor yn barod i chwarae ei ran yn y broses hon, beth bynnag fydd canlyniad yr ymarferiad ymgynghori presennol.

4.5. Mae'r Cynllun Datblygu Gwledig yn rhedeg tan ddiwedd 2013, ond bydd angen dechrau drafftio'r cynllun olynu yn gynnar yn 2012. Daw'r ymgynghoriad cyfredol i ben ym mis Rhagfyr 2008, ond mae'r opsiynau i gyd yn golygu y bydd angen dylunio cynlluniau newydd; cyfrifo cyfraddau talu; ceisio cymeradwyaeth gan y Comisiwn Ewropeaidd; dylunio, profi a gweithredu systemau TG newydd; sefydlu

rhaglenni monitro a hyfforddi swyddogion prosiect a gweinyddwyr. Mae angen mewnbwn sylweddol ar ffurf amser ac arbenigedd ar bob un o'r prosesau hyn, ac ni ellir delio â hwy i gyd yr un pryd. Mae staff presennol Tir Gofal wedi'u rhwymo i ddelio ag ymgeiswyr presennol ac nid yw'n debygol y bydd y broses hon wedi'i chwblhau tan ddiwedd 2011. Mae'n ymddangos yn annhebygol, felly, y byddai modd rhoi cynllun newydd ar waith cyn canol 2010 ar y cynharaf. Ni allai hawliadau o dan gynllun o'r fath gael eu cyflwyno tan ffenestr Ffurflenni Cais Sengl ym mis Mai 2011 ac ni fyddai'r taliadau cyntaf yn cael eu gwneud tan fis Rhagfyr 2011/Ionawr 2012.

4.6. Yng ngoleuni'r uchod, mae'n amlwg mai am gyfnod cyfyngedig yn unig y bydd unrhyw gynllun newydd yn weithredol o bosibl cyn y bydd angen ei newid o ganlyniad i Gynllun Datblygu Gwledig newydd Cymru a fydd yn dechrau yn 2014. Risg bellach, wrth i sylw symud yn gynyddol at y dull gweithredu newydd arfaethedig, yw y caiff adnoddau eu symud oddi wrth gynlluniau presennol o ansawdd uchel megis Tir Gofal ac y caiff momentwm ac arbenigedd eu colli o ganlyniad.

4.7. Er bod y Cyngor Cefn Gwlad yn llwyr gefnogi'r angen am newid, cred ei bod yn hollbwysig gynnal y momentwm presennol o dan Tir Gofal. Mae'r cynllun hwn yn un o'r arfau mwyaf effeithiol sydd ar gael ar hyn o bryd i wrthdroi dirywiad o ran bioamrywiaeth, ond byddai'n gymharol hawdd ei ail-weithio fel ei fod yn cyflawni yn erbyn y gofynion rheoli dwr a newid yn yr hinsawdd. Rydym yn awgrymu y byddai'n bosibl addasu Tir Mynydd ar hyd y llinellau a awgrymir yn opsiwn 1B, ynghyd â newid Tir Gofal a'i gadw ar agor i ymgeiswyr newydd. Ar yr un pryd, gellid defnyddio'r arian a gâi ei arbed drwy ddod â Tir Cynnal i ben i dreialu rhai o elfennau allweddol y dull gweithredu a dargedir yn fanwl, sy'n cael ei ddisgrifio yn nhrydydd opsiwn y ddogfen ymgynghori (byddai'n dda o beth treialu'r cynlluniau pa opsiwn bynnag a gaiff ei ddewis). Byddai strategaeth o'r fath yn sicrhau bod y momentwm presennol yn cael ei gynnal, a gellid defnyddio'r ffenestr gyfle sy'n bodoli rhwng nawr a chyflwyno'r Cynllun Datblygu Gwledig newydd i brofi rhai o'r syniadau newydd sydd wedi cael eu hawgrymu yn drylwyr.

4.8. Un elfen sy'n absennol yn ôl pob golwg o'r papur ymgynghori yw unrhyw gyfeiriad uniongyrchol at gynlluniau amaeth-amgylcheddol i ran o ffermydd. Mae cyflwyno trawsgydymffurfio yn awgrymu bod un o'r prif ddadleuon o blaid cynlluniau fferm gyfan wedi cael ei disodli efallai (yn yr ystyr na ddylai gwelliannau amgylcheddol ar un rhan o ddaliad fynd law yn llaw mwyach â difrod gan nodweddion amgylcheddol mewn man arall). Yn amlwg, byddai'r union amcanion sy'n sail i unrhyw ddull gweithredu newydd ar ran o fferm yn dyngedfennol. Serch hynny, os bydd yr ymgynghori presennol yn arwain at ymrwymiad cryfach i fynd i'r afael â blaenoriaethau megis dirywio o ran bioamrywiaeth, rheoli dwr a newid yn yr hinsawdd, efallai na fydd yn gwneud synnwyr mwyach i gyllido adfer terfynau caeau ar raddfa eang? Efallai mai'r eithriadau fyddai lle mae gwaith o'r fath hefyd yn cyfrannu at reoli ardaloedd blaenoriaeth o fewn ffermydd sy'n cymryd rhan neu at gadw'r amgylchedd hanesyddol?

4.9. Un ffordd o ymdrin â'r ddadl rhan o fferm/ fferm gyfan efallai yw drwy feddwl am yr holl ystod o faterion blaenoriaeth y mae angen rhoi sylw iddynt ar draws Cymru. Yn ôl eu natur, cynlluniau gwirfoddol yw cynlluniau amaeth-amgylcheddol a dim ond y materion hynny sydd i'w gweld ar y ffermydd hynny sy'n gwneud cais i'r cynllun y gall swyddogion prosiect fynd i'r afael â nhw. Ar rai daliadau ucheldir, efallai y bydd yr holl dir pori bras fwy neu lai yn bwysig o ran cadwraeth carbon, rheoli dwr a bioamrywiaeth a gallai hyd yn oed y tir arall sydd wedi cael ei wella fod yn bwysig o safbwynt rheoli dwr. Byddai angen i ffermydd o'r fath gael eu cwmpasu gan gytundeb fferm gyfan, er ei bod yn bosibl iawn y byddai mwy o rwymedigaethau (a thaliadau uwch) ar rai rhannau o rai ffermydd nag ar eraill.

4.10. Mewn cyferbyniad, efallai mai dim ond ardaloedd cyfyngedig o arwyddocâd bioamrywiaeth fydd ar ffermydd tir isel sy'n cael eu rheoli'n fwy dwys, er y gallai fod cyfle hefyd i wella rhai caeau âr ar gyfer adar tir fferm ac, ar yr un pryd, i reoli tir arall i leihau'r risg y bydd llygredd gwasgaredig yn cyrraedd cwrs dwr cyfagos. Byddai daliadau o'r fath yn ymgeiswyr cryf am gynllun i ran o fferm, yn canolbwyntio ar y materion hynny sy'n flaenoriaeth wirioneddol ym mhob ardal.

4.11. Ym mhob un o'r enghreifftiau a ddisgrifir uchod, byddai ceisiadau i'r rhaglen amaeth-amgylcheddol yn wirfoddol ar ran y ffermwr. Byddai'r swyddog prosiect yn gwneud rhywfaint o dargedu, er y byddai hynny'n golygu canolbwyntio ar ddefnyddio cyfarwyddiadau o fewn terfynau pob fferm yn hytrach na thargedu un fferm yn hytrach nag un arall. Dim ond y ffermydd hynny a fethai ddarparu lefel isaf ofynnol o "nwyddau amgylcheddol y rhoddir blaenoriaeth iddynt" fyddai'n cael eu gwrthod o'r cynllun. Byddai'r hawl gan y ffermwr o hyd i benderfynu a oedd y cytundeb arfaethedig yn cynnig canlyniad boddhaol cyn iddo lofnodi cytundeb.

4.12. Yn olaf, cyfeirir at fonitro drwy'r papur ymgynghori ar ei hyd. Am nifer o resymau, nid yw'n glir bob amser beth mae'r cynlluniau presennol wedi'i gyflawni. Efallai na fu'r rhaglenni monitro yn ddigon cynhwysfawr neu efallai iddynt gael eu sefydlu'n gymharol hwyr; efallai nad oedd adnoddau digonol ar gael i'r rhaglenni monitro neu efallai eu bod wedi gweithredu ar raddfa rhy fanwl; efallai fod cynlluniau wedi cael eu dylunio at ddibenion gwahanol i'r rhai yr ydym am iddynt eu cyflawni erbyn hyn neu efallai fod canlyniadau prosiectau monitro yn cymryd yn hwy i ddod i law nag y byddem yn dymuno. Boed hynny fel y bo, ni fydd y cwestiwn pa un a yw'r rhaglenni presennol yn cyflawni ai peidio o reidrwydd yn cael ei ddatrys drwy ddylunio cynlluniau newydd (er bod ymdrin mewn dull integredig â dylunio cynlluniau a'r rhaglenni monitro cysylltiol yn amlwg yn mynd i fod yn fuddiol). Yn hytrach, mae'n bwysig sicrhau bod rhaglenni monitro yn cael eu sefydlu yn gynnar; bod adnoddau digonol ar gael ar eu cyfer; eu bod yn cyfeirio at fecanweithiau rheoli ac yn defnyddio cyfuniad o ddulliau gweithredu ar amryw o raddfeydd gofodol i benderfynu pa ffactorau achosol yw'r pwysicaf o ran gyrru newid. Mae Swyddfa Archwilio Cymru[20] a Phwyllgor Archwilio Cynulliad Cenedlaethol Cymru[21] ill dau wedi cyfeirio at y materion hyn. Archwiliwyd hwy hefyd mewn prosiect diweddar ar y cyd rhwng y Cyngor Cefn Gwlad/Llywodraeth Cynulliad Cymru a fu'n edrych ar rôl ystod o ddangosyddion yn mesur nid yn unig effeithiau cynlluniau amaeth-amgylcheddol ond, hefyd, effaith diwygiadau diweddar i'r PAC[22].

Cyngor Cefn Gwlad Cymru

Countryside Council for Wales

Hydref 2008

Cyfeiriadau

[1] Atodiad II o Gynnig am Reoliad Cyngor i ddiwygio Rheoliad CE Rhif 1698/2005 ar Gymorth tuag at Ddatblygu Gwledig gan Gronfa Amaethyddol Ewrop ar gyfer Datblygu Gwledig. Brwsel COM(2008) 306/4

[2] Cynllun Datblygu Gwledig Cymru 2007-2013 Rhan 1 Y Prif Destun tud.13

[3] Cynnal y Tir. Adolygiad o Gamau Rheoli Tir o dan Echelin 2 o Gynllun Datblygu Gwledig Cymru 2007-2013. Llywodraeth Cynulliad Cymru. Medi 2008.

[4] COM(2008) Cynnig am REOLIAD CYNGOR i sefydlu rheolau cyffredin ar gyfer cynlluniau cymorth uniongyrchol i ffermwyr dan y polisi amaethyddol cyffredin a sefydlu rhai cynlluniau cymorth ar gyfer ffermwyr. Brwsel 306,20.5.2008.

[5] Atodiad II o Gynnig am Reoliad Cyngor i ddiwygio Rheoliad CE Rhif 1698/2005 ar Gymorth tuag at Ddatblygu Gwledig gan Gronfa Amaethyddol Ewrop ar gyfer Datblygu Gwledig. Brwsel COM(2008) 306/4.

[6] Y Comisiynydd Mariann Fischer-Boel. Araith i'r Cyngor Amaethyddiaeth Anffurfiol yn Annecy, Ffrainc. 23 Medi 2008.

[7] Adroddiad Cyflwr yr Amgylchedd – Greenhouse Gas Inventories for England, Scotland, Wales and Northern Ireland 1990-2006.

[8] Farrar, Freeman a Jones (2003). Wales' Carbon - managing climate change.

[9] Adran yr Amgylchedd a Materion Gwledig Gweithrediaeth yr Alban (2007). ECOSSE Report – Estimating Carbon in Organic Soils, Sequestration and Emissions.

[10] Farrar et al., 2003. Op cit

[11] Llywodraeth Cynulliad Cymru (2008). Cyflwr yr Amgylchedd.

[12] Swyddfa Archwilio Cymru (2007). Adroddiad Tir Gofal. Gweler www.wao.gov.uk.

[13] Llywodraeth Cynulliad Cymru (2008). Op cit

[14] Ffeithiau a Ffigurau Ffermio Cymru (2008) Llywodraeth Cynulliad Cymru, gweler http:/new.wales.gov.uk/statsdocs/agriculture/farmfact08e.pdf?lang=cy

[15] Mae'r ffigurau a ddyfynnir am 2011 (Ymgynghoriad cyfredol Llywodraeth Cynulliad Cymru ar Echelin 2).

[16] Rheoliad CE 1698/2005 Rheoliad Cyngor am gefnogaeth i ddatblygu gwledig gan Gronfa Amaethyddiaeth Ewrop ar gyfer Datblygu Gwledig L277, 21.10.2005, tud.4.

[17] Agra-CEAS (2005) Gwerthusiad economaidd-gymdeithasol o Tir Gofal. Adroddiad Ymchwil Polisi y Cyngor Cefn Gwlad 05/11.

[18] Rhywogaethau allweddol yw'r rhai sydd wedi'u rhestru o dan adran 42 o Ddeddf yr Amgylchedd Naturiol a Chymunedau Gwledig.

[19] Cyhoeddiad Elin Jones ynghylch yr Ymrwymiad Cadarn i Ffermio Organig yng Nghymru, 22 Hydref 2008.

[20] Swyddfa Archwilio Cymru (2007). Op cit

[21] Tir Gofal. Adroddiad Pwyllgor Archwilio Cynulliad Cenedlaethol Cymru AC(3) 08-08. Medi 2008.

[22] Hossell, JE, Gardner, S, Dwyer, J, Roberts, A, Sanderso, V & Hughes, G (2007), Adolygiad o ddangosyddion ar gyfer asesu effeithiau cynlluniau amaeth-amgylcheddol a diwygiadau diweddar i'r PAC ar fioamrywiaeth yng Nghymru. Adroddiad Terfynol i'r Cyngor Cefn Gwlad ac i Lywodraeth Cynulliad Cymru ar gyfer Cyswllt Ffermio 73-03-252. Tud.88, ADAS, Wolverhampton.