

Rheoliadau Newid yn yr Hinsawdd (Cymru) 2018

Tachwedd 2018

Cyflwyniad

1. Mae Deddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016 (y Ddeddf) yn gosod dyletswyddau newydd ar Lywodraeth Cymru i leihau allyriadau, gan gynnwys gofyniad i sicrhau bod yr allyriadau net yn 2050 o leiaf 80% yn is na'r waelodlin¹.
2. Mae'r Ddeddf yn gosod sawl dyletswydd ar Weinidogion Cymru i sicrhau bod targed 2050 yn cael ei gyrraedd, gan gynnwys:
 - Erbyn diwedd 2018, rhaid i Lywodraeth Cymru bennu targedau allyriadau interim ar gyfer 2020, 2030 a 2040;
 - Ar gyfer pob cyfnod cyllidebol pum mlynedd, rhaid i Lywodraeth Cymru bennu uchafswm ar gyfer allyriadau net Cymru (a ddisgrifir fel cyllideb garbon), gyda'r ddwy gyllideb gyntaf i'w pennu erbyn diwedd 2018;
 - Rhaid i Lywodraeth Cymru roi ystyriaeth i gytundebau rhyngwladol i gyfyngu ar unrhyw gynnydd yn nhymeredd cyfartalog y byd.
3. Mae Llywodraeth Cymru wedi gosod pum set o reoliadau i roi peth o'r ymrwymïadau sy'n deillio o Ddeddf yr Amgylchedd ar waith, sef:
 - Rheoliadau Newid yn yr Hinsawdd (Targedau Allyriadau Dros Dro) (Cymru) 2018
 - Rheoliadau Newid yn yr Hinsawdd (Cyllidebau Carbon) (Cymru) 2018

¹Diffinnir y waelodlin yn Adran 38 y Ddeddf fel "swm cyfanredol allyriadau net Cymru o nwyon tŷ gwydr ar gyfer y blynyddoedd gwaelodlin". Y flwyddyn waelodlin ar gyfer pob nwy tŷ gwydr yw— (a) carbon deuocsid: 1990; (b) methan: 1990; (c) ocsid nitraidd: 1990; (d) hydrofflorocarbonau: 1995; (e) perfflorocarbonau: 1995; (f) sylffwr hecsafflorid: 1995; (g) nitrogen triffworid: 1995.



- Rheoliadau Newid yn yr Hinsawdd (Hedfan Rhyngwladol a Morgludiant Rhyngwladol) (Cymru) 2018
- Rheoliadau Newid yn yr Hinsawdd (Terfyn Credyd) (Cymru) 2018
- Rheoliadau Cyfrifyddu Carbon (Cymru) 2018.

4. Ar 9 Tachwedd, ysgrifennodd y Pwyllgor at Ysgrifennydd y Cabinet dros Ynni, Cynllunio a Materion Gwledig i'w hysbysu, yn unol â Rheol Sefydlog 27.8, y byddai'r Pwyllgor yn adrodd ar y Rheoliadau. O ystyried yr amser sydd ar gael, gwnaed y rhan fwyaf o'r gwaith craffu ar y Rheoliadau mewn gohebiaeth. Bu'r Pwyllgor yn trafod y Rheoliadau gyda Phwyllgor y DU ar Newid Hinsawdd a rhanddeiliaid fel rhan o'i waith yn ystyried ymgynghoriad Llywodraeth Cymru, "Cyflawni ein llwybr carbon isel hyd at 2030".

Corff cyngori

5. Mae'r Ddeddf yn cynnwys darpariaethau gwneud rheoliadau ar gyfer sefydlu neu ddynodi corff i gynghori Gweinidogion Cymru ar eu rhwymedigaethau newid hinsawdd. Os nad oes rheoliadau o'r fath, y corff cyngori yw Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU. Mae'n ofynnol i Weinidogion Cymru gyhoeddi cyngor y corff cyngori cyn gynted ag sy'n rhesymol ymarferol ar ôl ei gael.

6. Comisiynodd Llywodraeth Cymru Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU i ddarparu dau ddarn o gyngor iddi. Roedd y darn cyntaf yn ymwneud â dyluniad cyllidebau carbon a thargedau Cymru (Ebrill 2017). Roedd yr ail ddarn o gyngor yn ymwneud â lefelau o dargedau allyriadau a chyllidebau carbon (Rhagfyr 2017).

7. Mae'r Rheoliadau yn nodi, wrth eu paratoi, fod Gweinidogion Cymru wedi cael cyngor gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU, ac wedi rhoi ystyriaeth i'r cyngor hwnnw, yn unol ag adran 49(1) o'r Ddeddf.

Ymgynghoriad

8. Mae'r Memorandwm Esboniadol sy'n cyd-fynd â'r Rheoliadau yn datgan bod Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU wedi cynnal ymgynghoriad cyhoeddus, gan gynnwys trafodaeth â rhanddeiliaid, i gael gwybod barn sefydliadau ac unigolion ar faterion sy'n berthnasol i'r Rheoliadau.

9. Cynhaliwyd ymgynghoriad Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU i lywio ei ddarn cyntaf o gyngor rhwng 16 Rhagfyr 2016 a 6 Chwefror 2017. Cafwyd 11 o ymatebion ffurfiol. Cynhaliwyd yr ymgynghoriad i lywio'r ail ddarn o gyngor rhwng 6 Gorffennaf 2017 a 11 Medi 2017. Cafwyd 15 o ymatebion ffurfiol. Yn ystod y cyfnod

hwn, cynhaliodd Llywodraeth Cymru a Phwyllgor Newid Hinsawdd y DU ddau ddiwyddiad rhanddeiliad gyda thua 50 o gynrychiolwyr yn bresennol at ei gilydd. Mewn tystiolaeth lafar i'r Pwyllgor, cadarnhaodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU fod nifer o gyfarfodydd wyneb yn wyneb â rhanddeiliaid wedi'u cynnal yn ogystal â'r ymatebion hyn.

Cynllun cyflawni datgarboneiddio

10. Ar gyfer pob cyfnod cyllidebol, rhaid i Lywodraeth Cymru gyhoeddi Cynllun Cyflawni yn nodi ei chynigion a pholisïau ar gyfer cyflawni'r gyllideb garbon honno. Mae'r Ddeddf yn ei gwneud yn ofynnol i'r Cynllun Cyflawni cyntaf gael ei gyhoeddi cyn gynted ag sy'n rhesymol ymarferol yn dilyn pennu'r gyllideb garbon gyntaf.

11. O dan Ddeddf Newid Hinsawdd (yr Alban) 2009, mae Cynlluniau Cyflawni cyfatebol yn amodol ar weithdrefnau cadarn trylwyr. Rhaid i Lywodraeth yr Alban osod Cynllun drafft gerbron y Senedd am gyfnod o 60 diwrnod cyn ei gwblhau. Er nad yw Deddf yr Alban yn gosod yr un gofynion ar Lywodraeth Cymru, gofynnodd y Pwyllgor i Ysgrifennydd y Cabinet rannu fersiwn drafft o'r Cynllun Cyflawni gyda'r Pwyllgor cyn y bwriad i'w gyhoeddi ym mis Mawrth 2019.

12. Cadarnhaodd Ysgrifennydd y Cabinet, mewn gohebiaeth â'r Pwyllgor, y bydd copi o'r Cynllun Cyflawni ar gael i'r Pwyllgor yn yr wythnos yn dechrau 18 Mawrth 2019.

Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) 2015

13. Mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (Cymru) yn gosod gofynion ar Lywodraeth Cymru, a chyrff cyhoeddus eraill, i sicrhau eu bod yn ystyried effeithiau cymdeithasol, diwylliannol, economaidd ac amgylcheddol eu holl benderfyniadau, yn y byrdymor a'r hirdymor.

14. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol sy'n cyd-fynd â'r Rheoliadau yn eglur, wrth asesu effaith y cynigion, dywedodd am Lywodraeth Cymru:

“we procured a methodology that would explore the social, cultural, economic and environmental impacts of potential interventions under the options to meet our requirements under the Well-being of Future Generations Act (Wales) 2015. The method considers changes that the interventions within the options may bring and maps them against impacts (or benefits and dis-benefits). The changes and impacts were created by considering the well-being goals and our well-being objectives.”

Ein barn

Ymgynghorodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU â rhanddeiliaid wrthi iddo lunio ei gyngor ar gyfer Llywodraeth Cymru. Rydym yn croesawu hyn, er gwaethaf rhai pryderon ynghylch faint o ymateb a gafwyd. Fodd bynnag, ni ymgynghorwyd â Llywodraeth Cymru ynghylch y Rheoliadau hyn. Er bod y Rheoliadau yn adlewyrchu'r cyngor a ddarparwyd gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU, rydym serch hynny yn credu y byddai ymgynghoriad penodol â rhanddeiliaid wedi bod yn ddymunol.

Nid oedd cyfle i'r Pwyllgor hwn lywio'r gwaith o ddatblygu'r Rheoliadau. Cafodd y Rheoliadau eu cyflwyno yn y Cynulliad ar 6 Tachwedd 2018, ac felly mae'r Pwyllgor wedi gwneud gwaith craffu o fewn y cyfnod o 20 diwrnod gwaith a ragnodir yn y Rheolau Sefydlog. Cafodd y Pwyllgor amser cyfyngedig iawn i ystyried y Rheoliadau. Yn ogystal, rydym ond wedi gallu gwneud gwaith ymgynghori cyfyngedig iawn gyda rhanddeiliaid ar y Rheoliadau. Er ein bod yn cydnabod nad oes gofyniad statudol ar Lywodraeth Cymru i gyhoeddi Rheoliadau drafft o dan y Ddeddf, rydym yn credu y byddai wedi bod yn ddefnyddiol i allu ystyried y Rheoliadau drafft.

Rydym yn gweld hyn fel cyfle wedi'i golli. Dylai Llywodraeth Cymru gyhoeddi fersiynau drafft o newidiadau i'r Rheoliadau hyn yn y dyfodol a dylid hefyd ymgynghori arnynt gyda rhanddeiliaid. Mae'r Pwyllgor yn gwneud darn arall o waith ar Gynllun Cyflawni Llywodraeth Cymru a bydd yn adrodd maes o law.

Hoffem ganmol Ysgrifennydd y Cabinet a'i swyddogion am y dystiolaeth gynhwysfawr yn yr RIA, sy'n dangos sut mae Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol wedi bod yn sail ar gyfer dull Llywodraeth Cymru. Er bod rhywfaint o anghytundeb wedi bod ynghylch y casgliadau y daethpwyd iddynt, mae hwn yn ddatblygiad i'w groesawu'n fawr.

Hoffem hefyd ddiolch i Ysgrifennydd y Cabinet am ei hymateb ysgrifenedig i gwestiynau'r Pwyllgor, a oedd yn glir, cynhwysfawr a defnyddiol.

Argymhelliad 1. Dylai Llywodraeth Cymru gyhoeddi fersiynau drafft o gyllidebau carbon a Rheoliadau cysylltiedig yn y dyfodol a dylid hefyd ymgynghori arnynt gyda rhanddeiliaid.

Argymhelliad 2. Dylai Llywodraeth Cymru ddarparu fersiwn drafft o'r Cynllun Cyflawni ar gyfer ei chyllideb garbon gyntaf cyn gynted ag y bo modd cyn iddo gael ei gyhoeddi. Ar gyfer cyllidebau carbon yn y dyfodol, dylai Llywodraeth

Cymru ddarparu fersiwn drafft i'r Pwyllgor ac ymgynghori â rhanddeiliaid ar y fersiwn drafft cyn gynted ag y bo modd cyn iddo gael ei gyhoeddi.

1. Lleihad allyriadau hyd at 2050

Mae Deddf yr Amgylchedd (Cymru) yn gosod targed i leihau allyriadau o leiaf 80% (o lefelau 1990) erbyn 2050.

15. Daethpwyd i Gytundeb Paris yn nhrefodaethau Confensiwn Fframwaith y Cenhedloedd Unedig ar Newid Hinsawdd yn 2015. Nod Cytundeb Paris yw anelu at gadw'r cynnydd mewn tymereddau byd-eang i fod yn is na 2 gradd selsiws uwchlaw'r lefelau cyn-ddiwidiannol ac i ymdrechu i'w gyfyngu i 1.5 gradd selsiws.²

16. Mae'r UE (ar ran Aelod-wladwriaethau) yn rhan o Gytundeb Paris. Wrth gyfeirio at y berthynas rhwng targedau gostwng allyriadau Cymru ar gyfer 2050 a Chytundeb Paris, dywed Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU –

“The range of per-capita emissions at global level consistent with staying below 2°C would imply reductions of between 83% and 90% in Wales.

The range of per-capita emissions levels for 1.5°C would imply reductions of between 92% and 98% in Wales.”

17. Mae'r cyngor yn mynd ymlaen i ddweud, gan fod Deddf yr Amgylchedd (Cymru) yn mynnu bod allyriadau net ar gyfer 2050 o leiaf 80% yn is na'r waelodlin, ni fyddai hyn yn atal Cymru rhag mynd ymhellach na'r gostyngiad 80%.

18. Ym mis Hydref 2018, cyhoeddodd y Panel Rhynglywodraethol ar Newid yn yr Hinsawdd (IPCC) ei adroddiad diweddaraf ar Gynhesu Byd-eang o 1.5°C. Mae'r adroddiad arbennig yn trafod effeithiau cynhesu byd-eang o 1.5°C uwchlaw lefelau cyn-ddiwidiannol a llwybrau allyriadau nwyon tŷ gwydr byd-eang cysylltiedig. Mae awduron yr adroddiad yn dweud bod angen newidiadau brys fel nas gwelwyd erioed o'r blaen i gyrraedd y targed o 1.5°C, ac maent yn dweud bod hyn yn fforddiadwy ac yn ymarferol er gwaethaf y ffaith mai dyma ran fwyaf uchelgeisiol Cytundeb Paris, er mwyn cadw'r tymheredd rhwng 1.5°C a 2°C.

19. Mae'r ystadegau allyriadau diweddaraf a gyhoeddwyd gan Lywodraeth Cymru yn dangos, yn 2015, fod allyriadau Cymru 19% yn is na lefelau 1990.

² Adeiladu economi carbon isel yng Nghymru (Rhagfyr 2017)

Cynyddodd cyfanswm yr allyriadau yng Nghymru 5% yn 2016. Dros yr un cyfnod, gostyngodd allyriadau ar draws y DU 27%.

Tystiolaeth gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU.

20. Cadarnhaodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU y byddai'n briodol ailystyried targed 2050, yn sgil casgliadau Adroddiad Arbennig yr IPCC ar Gynhesu Byd-eang, gan ddweud ei fod yn rhoi llawer mwy o dystiolaeth i ni ystyried sut y gall y DU gyfrannu at uchelgais byd-eang o gyfyngu ar gynhesu byd eang i 1.5°C uwchben y lefelau cyn-ddiwydiannol. Aeth ymlaen i egluro:

“The Committee is considering when the UK should reach net zero emissions of carbon dioxide and/or greenhouse gases as a contribution to global ambition under the Paris Agreement; if that target should be set now; the implications for emissions in 2050; how such reductions can be achieved; and the costs and benefits involved in comparison to existing targets.”

21. Wrth gyfeirio at darged 2050, dywedodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU:

“Following our advice in spring 2019, it may be necessary to make the 2050 target and the interim targets more ambitious if evidence supports that these are achievable and necessary.”

22. Gofynnodd y Pwyllgor a fyddai'n briodol i Lywodraeth Cymru ailystyried targed 2050 cyn pennu pob cyllideb garbon. Anghytunodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU â'r awgrym hwn, gan ychwanegu:

“There is merit in maintaining a clear and stable long-term target until major changes in the climate science and/or major events, such as the Paris Agreement, necessitate a review of the targets based on a thorough consideration of the relevant evidence.”

23. Mewn ymateb i gwestiwn am yr effaith y gallai targed mwy uchelgeisiol ar gyfer 2050 ei chael ar dargedau interim, dywedodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU:

“The interim targets are currently our best estimate of the cost-effective path to an 80% reduction by 2050 for Wales. These should be met as an absolute minimum – any tighter 2050 target may require bigger and faster reductions in emissions.”

24. Yna dywedodd:

“Actions taken in the nearer term should keep open the possibility of reductions beyond 80% by 2050 – for example building efficiency measures, low-regret heating options, decarbonising the power sector, switching to EVs, promoting active travel, and planting trees.”

Tystiolaeth Ysgrifennydd y Cabinet

25. Gofynnodd y Pwyllgor i Ysgrifennydd y Cabinet p'un a oedd yn fodlon bod ei dull gweithredu arfaethedig yn taro'r cydbwysedd cywir rhwng cyraeddadwyedd ac uchelgais, o ystyried na fydd yn cyflawni nodau Cytundeb Paris. Ei hymateb oedd:

“Mae proffil allyriadau Cymru yn wahanol iawn i broffil gweddill y DU. Mae bron 60% o'n hallyriadau ni yn ganlyniad i ddiwydiannau trwm ac i gynhyrchu ynni (enw Cynllun Masnachu Allyriadau'r UE ar y sector hwn yw'r 'sector a fasnachir') o gymharu â 36% ar gyfer y DU gyfan.”

26. Yna dywedodd fod Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU wedi awgrymu “gostyngiad o 80% i'r DU ac mae hynny'n golygu gostyngiad o 76% yng Nghymru. Drwy fabwysiadu targed o '80% man lleiaf', gellir dadlau ein bod yn gwneud mwy o gyfraniad, ar gyfartaledd, i Gytundeb Paris na'r DU yn ei chyfanrwydd. Felly, drwy weithredu fel hyn, rydym yn taro'r cydbwysedd cywir rhwng cyraeddadwyedd ac uchelgais, o ystyried proffil allyriadau Cymru”.

27. Wrth gyfeirio at hyfywedd parhaus targed 2050, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet ei bod wedi ysgrifennu at Weinidog Gwladol y DU dros Ynni a Thwff Glân “i gymeradwyo cais ar y cyd i gomisiynu cyngor y Pwyllgor Newid Hinsawdd ar sut y gall y dystiolaeth yn adroddiad y Panel Rhynglywodraethol ar y Newid yn yr Hinsawdd (IPCC) effeithio ar ein targedau lleihau allyriadau ar gyfer y tymor hir. Ond ar hyn o bryd, rydym, yn briodol ddigon, yn hoelio'n sylw ar y camau y mae angen eu cymryd er mwyn cyrraedd ein hamcanion carbon isel”.

28. Yn olaf, gofynnodd y Pwyllgor i Ysgrifennydd y Cabinet ymrwymo i ailystyried targed 2050 cyn pennu'r gyllideb garbon nesaf. Ymatebodd Ysgrifennydd y Cabinet fod disgwyl cyngor Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU ym mis Ebrill 2019 a dywedodd:

“Byddwn yn ystyried y cyngor hwnnw a'i oblygiadau i'n fframwaith statudol ac yn adrodd yn ôl i'r Cynulliad cyn pennu'r drydedd gyllideb garbon. Byddwn hefyd yn ystyried y ffynonellau dystiolaeth eraill a ddisgrifir yn Neddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016.”

Amcangyfrif costau cyrraedd targed 2050

29. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol sy'n cyd-fynd â'r Rheoliadau Newid yn yr Hinsawdd (Cymru) yn nodi pedwar opsiwn a ystyriwyd gan Lywodraeth Cymru wrth benderfynu ar ei llwybr i gyflawni ei tharged erbyn 2050. Mae pob opsiwn yn cynnwys manylion am gostau, manteision ac effeithiau ehangach yn gysylltiedig â'u gweithredu.

30. Yr opsiwn a ffafrir gan Lywodraeth Cymru yw llwybr i gyflawni gostyngiad 80% yn is na'r waelodlin erbyn 2050. Mae opsiynau eraill, nas ffafrir, yn cynnwys llwybr sy'n seiliedig ar gyngor Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU ar y gostyngiad mwyaf posibl i Gymru (85%).

31. Mae costau a manteision opsiynau arfaethedig Llywodraeth Cymru yn cael eu hasesu gan gymharu â'r opsiwn gwaelodlin, sef "busnes fel arfer", a fyddai'n cynnal y lefelau gweithredu presennol hyd at 2050.

32. Mae Llywodraeth Cymru yn amcangyfrif mai £258 biliwn fyddai'r costau hyd at 2050 ar gyfer y dull a ffafrir yn y Rheoliadau. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol yn darparu rhagor o wybodaeth am gostau a manteision y dull.

Tystiolaeth Ysgrifennydd y Cabinet

33. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet fod amcanestyniad cywir o allyriadau yn y dyfodol ac o "effaith polisïau a chynigion penodol ar yr allyriadau hynny yn gryn her ac yn destun cryn ansicrwydd, yn enwedig yn achos amcanestyniadau hirdymor hyd at 2050". Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet fod "dull penodol i Gymru o ragamcanu allyriadau (Allyriadur 2050)" wedi'i ddatblygu er mwyn:

"er mwyn rhoi prawf ar argymhellion y Pwyllgor Newid Hinsawdd ac er mwyn darparu rhagor o fanylion i lywio'n Asesiad Effaith Rheoleiddiol. Mae'r dull hwnnw wrthi'n cael ei ddatblygu a'i fireinio'n barhaus o fewn y llywodraeth er mwyn sicrhau bod gennym y syniad gorau posibl o'r trywydd y bydd allyriadau'n ei ddilyn yn y dyfodol. Er ei fod yn edrych ar allyriadau mewn ffordd wahanol, mae wedi bod yn ffon fesur werthfawr ar gyfer rhoi prawf ar senarios y Pwyllgor Newid Hinsawdd ac mae wedi rhoi canlyniadau sydd, at ei gilydd, yn gyson â'r rheini a gafwyd yn uniongyrchol gan y Pwyllgor hwnnw."

Ein barn

Os, fel y nodir yn y Rheoliadau, y bydd Llywodraeth Cymru yn dilyn llwybr tuag at ostyngiad o 80% erbyn 2050, ni fydd yn cyflawni nodau Cytundeb Paris.

Mae'r Pwyllgor yn siomedig gyda hyn. Rydym yn cydnabod bod angen taro cydbwysedd rhwng uchelgais, cyraeddadwyedd a chost, ond rydym yn credu'n gryf bod rhaid i Lywodraeth Cymru geisio chwarae ei rhan wrth leihau allyriadau rhyngwladol. Mae'n rhaid mai nodau Cytundeb Paris yw'r man cychwyn. Unig bwrpas casgliadau adroddiad IPCC diweddar yw pwysleisio'r angen am weithredu brys ac uchelgeisiol.

Rydym yn falch bod Ysgrifennydd y Cabinet yn gofyn am gyngor gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU mewn perthynas â sut gallai'r dystiolaeth yn adroddiad IPCC effeithio ar dargedau lleihau allyriadau hirdymor. Rydym yn credu bod rhaid i hyn ddigwydd yn gyflym, tra bod targed mwy uchelgeisiol yn dal yn bosibl ei gyrraedd. Rydym yn croesawu ymrwymiad Ysgrifennydd y Cabinet i adrodd yn ôl ar y mater hwn cyn pennu'r drydedd gyllideb garbon.

Rydym yn nodi bod allyriadau Cymru 19% yn is yn 2015 o gymharu â lefelau 1990. Dros yr un cyfnod, gostyngodd allyriadau ar draws y DU 27%. Mae cwestiynau difrifol i'w hateb ynghylch a yw diffyg cynnydd Llywodraeth Cymru hyd yma wedi'i gwneud yn fwy anodd i ddal fyny. Mae'n bosibl, petai allyriadau yng Nghymru yn cyfateb i'r DU, y gallem anelu at darged mwy uchelgeisiol ar gyfer 2050, a allai gyflawni nodau Cytundeb Paris.

Mae'r Pwyllgor yn cydnabod bod y rhan fwyaf o allyriadau Cymru (bron 60%) yn dod o feysydd polisi nad ydynt wedi'u datganoli. Gallai hyn gyfyngu ar effaith bosibl ymyriadau Llywodraeth Cymru. Serch hynny, bydd angen i Lywodraeth Cymru sicrhau ei bod yn gwneud popeth posibl i sicrhau bod cynnydd yn cael ei wneud mewn meysydd datganoledig. Mae wedi methu yn hynny o beth hyd yma.

Argymhelliad 3. Dylai Llywodraeth Cymru adolygu ei tharged 2050 ac adrodd yn ôl i'r Cynulliad cyn pennu ei thrydedd gyllideb garbon.

2. Targedau interim

Nodir targedau interim ar gyfer 2020, 2030 a 2040 yn Rheoliadau Newid yn yr Hinsawdd (Targedau Allyriadau Interim) (Cymru) 2018.

34. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn disgrifio diben y Rheoliadau sef pennu targedau degawdol gosod llwybr i'r targed 2050 a sefydlwyd yn y Ddeddf, hynny yw, o leiaf 80% yn is na'r waelodlin.

35. Mae Adran 30(1) o Ddeddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016 (y Ddeddf) yn darparu, ar gyfer blwyddyn pob targed interim (2020, 2030, 2040), mae'n rhaid i Weinidogion Cymru, drwy reoliadau, osod uchafswm ar gyfer cyfrif allyriadau net Cymru, wedi'i fynegi fel canran islaw'r waelodlin.

36. Mae'r Rheoliadau yn adlewyrchu cyngor Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU ac yn nodi'r targedau allyriadau interim fel a ganlyn:

- Yr uchafswm ar gyfer cyfrif allyriadau net Cymru ar gyfer 2020 yw 27% islaw'r waelodlin.
- Yr uchafswm ar gyfer cyfrif allyriadau net Cymru ar gyfer 2030 yw 45% islaw'r waelodlin.
- Yr uchafswm ar gyfer cyfrif allyriadau net Cymru ar gyfer 2040 yw 67% islaw'r waelodlin.

37. Mae Adran 32(1) o'r Ddeddf yn darparu bod yn rhaid i Weinidogion Cymru bennu bod pob targed allyriadau interim ar lefelau y maent yn fodlon arnynt gan fod yn gyson â chyrraedd targed allyriadau 2050. Mae'r Rheoliadau yn cadarnhau bod hyn yn wir.

Tystiolaeth gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU.

38. Awgrymodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU lwybr llyfn tuag at darged 2050. Holodd y Pwyllgor pa risgiau a allai godi o ganlyniad i'r dull hwn, o gymharu â llwybr sy'n fwy serth i ddechrau gan wneud gostyngiadau sylweddol i allyriadau ar ddechrau'r cyfnod. Dywedodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU:

“Whilst our smooth trajectory is the lowest cost approach compared to a ‘front-loaded’ trajectory, it could make deep reductions more difficult in the long run if long-term options are not developed in parallel.

It is important to ensure that long-term options are developed alongside the deployment of low-cost options in the short term. Our cost-effective path is designed to balance these two priorities in a cost-effective way.”

39. Fodd bynnag, aethant ymlaen i bwysleisio y gallai rhai agweddau o wneud gostyngiadau sylweddol ar y dechrau arwain at gostau llawer uwch na'r mesurau yn ein llwybr mwy cost-effeithiol neu benderfyniadau annigonol o safbwynt tymor hwy (e.e. drwy ddargyfeirio llawer o fiomas i wresogi domestig).

Targed Interim 2020 o 27%

Tystiolaeth gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU.

40. Yn ei gyngor i Lywodraeth Cymru, cyfeiriodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU at her benodol targed interim 2020:

- “The scope for new policies to affect the level of admissions in 2020 is very limited, especially if the Welsh Government waits until after the target is legislated to bring forward policies to achieve it”.
- “There is a large amount of uncertainty over the future emissions from the Aberthaw coal-fired power station”.

41. Ar y pwynt olaf hwnnw, cynghorodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU y dylid newid targed interim 2020, os bydd Aberddawan cyn 2020 yn diweddu ei allyriadau yn llwyr, neu ar lefelau sylweddol.

42. Dywedodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU, yn seiliedig ar restr³ NAEI 2015 a'r senario “Busnes fel Arfer” a ddefnyddiwyd i osod cyngor gwreiddiol Cymru, fod ei ragolygon ar gyfer lefelau allyriadau Cymru yn 2020 yn 23% islaw'r waelodlin. Nid yw'r rhagolygon yn cynnwys hedfan rhyngwladol a morgludiant rhyngwladol. Dywedodd:

“We have not updated this evidence to reflect the latest (NAEI, 2018) inventory, although we note that this has revised downwards estimates of emissions reductions since 1990 (e.g. by 2 percentage points for 2015, from 20% below 1990 emissions to 18%).”

43. Wrth gyfeirio at darged interim 2020, dywedodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU:

³ Rhestr Allyriadau Atmosfferig Genedlaethol

“Much of this policy effort to reach the 27% reduction comes from UK government policies (e.g. the increase in the Renewable Transport Fuels Obligation).”

Tystiolaeth Ysgrifennydd y Cabinet

44. Wrth gyfeirio at ragolygon Llywodraeth Cymru ar gyfer lefel yr allyriadau yn ôl y targed interim cyntaf yn 2020, cadarnhaodd Ysgrifennydd y Cabinet “credwn fod y polisi presennol yn ddigon i roi allyriadau ar y trywydd iawn i sicrhau gostyngiad o 27% erbyn 2020 o gymharu â blwyddyn sylfaen 1990”. Fodd bynnag, aeth Ysgrifennydd y Cabinet ymlaen i ddweud:

“mae proffil allyriadau Cymru a’r cyfraniad mawr a wneir gan ddiwydiannau ynni-ddwys sy’n dod o dan Gynllun Masnachu Allyriadau’r UE yn golygu bod Cymru yn arbennig o agored i weld allyriadau’n newid o’r naill flwyddyn i’r llall, ac mae hynny i’w weld yn y data diweddar am allyriadau 2016. Gall newidiadau o ran faint o ynni a ddefnyddir, neu o ran cynhyrchiant mewn diwydiant, effeithio ar ein hallyriadau cyffredinol. O’r herwydd, mae cryn ansicrwydd o ran rhagamcanu allyriadau ar gyfer unrhyw un flwyddyn yn y dyfodol ac, fel yr argymhellir gan y Pwyllgor Newid Hinsawdd, byddai’n ddoeth sicrhau bod gennym ddigon o hyblygrwydd, er enghraifft, credydau rhyngwladol, rhag ofn y bydd unrhyw amgylchiadau annisgwyl.”

45. Mewn ymateb i gwestiwn am ei dealltwriaeth o’r amserlen ar gyfer cau gorsaf bŵer Aberddawan, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“Gan mai menter fasnachol yn y sector preifat yw gorsaf bŵer Aberddawan, nid oes gennym unrhyw ddyddiad pendant ar gyfer ei chau yn y dyfodol. Er hynny, gwyddwn fod y contract sydd gan RWE o dan Reolau’r Farchnad Capasiti yn dod i ben yn 2021. Rydym yn cytuno â barn y Pwyllgor Newid Hinsawdd, sef y bydd y safle yn dod o dan ymrwymiad Llywodraeth y DU i raddol roi’r gorau, erbyn 2025, i gynhyrchu ynni gan ddefnyddio glo sydd heb ei drin er mwyn lleihau allyriadau. Rydym yn cytuno hefyd y bydd gofynion y Gyfarwyddeb Allyriadau Diwydiannol yn dylanwadu ar yr allyriadau cyffredinol o Aberddawan dros y cyfnod hyd at 2025. Felly, rydym yn hyderus am y senarios lle y bydd rhoi’r gorau i gynhyrchu ynni yn Aberddawan gan ddefnyddio glo sydd heb ei drin yn gwneud cyfraniad mawr at gyrraedd ein targed interim ar gyfer 2030.”

Ein barn

Nodwn fod Llywodraeth Cymru yn hyderus y cyrhaeddir targed interim 2020, yn seiliedig ar ei hamcangyfrifon presennol. Fodd bynnag, ymddengys bod rhagolygon Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU yn llai optimistaidd – mae ei rhagolygon “busnes fel arfer” yn amcangyfrif lefel o ostyngiad o 23%. Rydym yn cydnabod bod Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU i fod yn ofalus wrth ddehongli'r rhagolwg hwn, gan nad yw'n cynnwys hedfan rhyngwladol a morgludiant rhyngwladol ac nad yw'r rhagolygon yn adlewyrchu'r Rhestr Allyriadau Atmosfferig Genedlaethol ddiweddaraf.

Fodd bynnag, mae'r rhagolwg yn awgrymu y gallai Llywodraeth Cymru fethu ei tharged interim cyntaf.

Rydym yn cydnabod bod rhagweld lefelau allyriadau yn gymhleth. Mae'n bosib, yn wir, y bydd y targed yn cael ei gyrraedd. Os na, gall Llywodraeth Cymru fynd i'r afael ag unrhyw ddiffygion drwy brynu credydau carbon. Serch hynny, mae risg difrifol i enw da os nad yw'r targed interim cyntaf yn cael ei gyrraedd ac os oes angen defnyddio credydau gwrthbwysu oherwydd methiant polisi.

Mae Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU wedi dweud nad oes llawer o le i bolisïau ac ymyriadau newydd Llywodraeth Cymru gyrraedd targed 2020. Yn wir, dywed y bydd llawer o'r ymdrech polisi yn dod o bolisïau Llywodraeth y DU. Er gwaethaf hyn, dylid fod gwneud y rhan fwyaf o'r cynnydd tuag at gyrraedd y targed erbyn nawr. Bydd p'un a fydd targed 2020 yn cael ei gyrraedd neu beidio yn adlewyrchiad o bolisïau Llywodraeth Cymru hyd at, ac yn ystod, y cyfnod cyllidebol hwn (2016-20).

Argymhelliad 4. Dylai Llywodraeth Cymru ofyn i Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU sicrhau bod ei adroddiadau ar gynnydd i leihau allyriadau wedi'u dadansoddi yn ôl meysydd polisi datganoledig a heb eu datganoli. Bydd hyn yn galluogi Llywodraeth Cymru i gael ei dwyn i gyfrif am effaith uniongyrchol ei pholisïau.

3. Cyllidebau carbon

Mae Rheoliadau Newid yn yr Hinsawdd (Cyllidebau Carbon) (Cymru) 2018 yn nodi'r ddwy gyllideb garbon gyntaf.

46. Mae'r Memorandwm Esboniadol yn disgrifio cyllideb garbon fel “darparu

cyfanswm uchaf ar gyfer cyfrif allyriadau a ganiateir dros gyfnod cyllidebol o bum mlynedd yng Nghymru". Mae cyfnod y gyllideb gyntaf yn para o 2016 i 2020, gyda chyllidebau dilynol yn cwmpasu cyfnodau olynol o bum mlynedd hyd at 2050.

47. Mae Adran 31(4) o Ddeddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016 yn darparu bod Gweinidogion Cymru yn pennu'r cyllidebau carbon am y ddau gyfnod cyllidebol cyntaf (2016-20 a 2020-2025) erbyn diwedd 2018.

48. Mae'r Rheoliadau yn nodi'r ddwy gyllideb garbon gyntaf, sef:

- Ar gyfer cyfnod cyllidebol 2016 i 2020, mae'r gyllideb garbon yn gyfyngedig i gyfartaledd 23% yn is na'r waelodlin.
- Ar gyfer cyfnod cyllidebol 2021 i 2025, mae'r gyllideb garbon yn gyfyngedig i gyfartaledd 33% yn is na'r waelodlin.

49. Mae'r cyllidebau carbon hyn yn adlewyrchu cyngor Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU. Yn ei gyngor i Lywodraeth Cymru, dywedodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU nad oedd fawr o le i bolisiau newydd gyflawni'r gyllideb garbon gyntaf oherwydd y diffyg amser sy'n weddill o'r cyfnod cyllidebol hwnnw.

50. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol sy'n cyd-fynd â'r Rheoliadau yn nodi na fydd costau o gyflawni'r ddwy gyllideb garbon yn hysbys tan y penderfynir ar ymyriadau polisi penodol. *Amcangyfrifir* mai costau cyflwyno'r gyllideb garbon gyntaf a'r ail gyllideb garbon fyddai £2 biliwn yn ychwanegol a £14 biliwn yn ychwanegol yn y drefn honno, o'i gymharu â gwaelodlin unrhyw ymyriadau ychwanegol.

51. Dyma'r costau a amcangyfrifir a nodir yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol⁴ -

| Sector | Cyllideb Garbon 1 (2016-2020) | Cyllideb Garbon 2 (2020-2025) |
|-------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Pŵer | £3 biliwn | £12 biliwn |
| Trafnidiaeth | -£1 biliwn | £1 biliwn |
| Adeiladau | >£1 biliwn | £1 biliwn |
| Amaethyddiaeth a Da Byw | >£1 biliwn | >£1 biliwn |
| Uchaf | >£1 biliwn | >£1 biliwn |
| Gwastraff | £0 biliwn | £0 biliwn |
| CYFANSWM | £2 biliwn | £14 biliwn |

⁴ *Amcangyfrif costau fesul sector ar gyfer cyllidebau carbon cyntaf ac ail o dan Opsiwn 2, yn ychwanegol at Opsiwn 1 (Gwaelodlin - dim polisiau pellach)*

Tystiolaeth gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU.

52. Pwysleisiodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU y pwysigrwydd o bennu cyllidebau carbon ymlaen llaw i annog cynllunio hirdymor a rhoi sicrwydd ar gyfer llywodraeth, buddsoddwyr a defnyddwyr. Mae'n cydnabod, o ganlyniad i'r amserlenni a nodir yn y Ddeddf, pan fydd trydedd gyllideb garbon Cymru yn cael ei phennu yn 2020, ni fydd y Cynulliad yn gwybod p'un a fydd y gyllideb garbon gyntaf wedi'i chyflawni. Dywedwyd bod y profiad hwn yn gyson â deddfwrfeydd eraill.

53. Fodd bynnag, pwysleisiodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU y bydd gan y Cynulliad dystiolaeth dda o'r rhestr ddiweddaraf ynghylch lefel yr allyriadau hyd at o leiaf 2018. Bydd hyn yn rhoi syniad da o'r llwybr a ph'un a yw Cymru ar y trywydd cywir i gyflawni ei chyllidebau carbon cyntaf ac ail.

Tystiolaeth Ysgrifennydd y Cabinet

54. Wrth gyfeirio at yr amcangyfrif costau ar gyfer y Gyllideb Garbon gyntaf (2016-2020), pwysleisiodd Ysgrifennydd y Cabinet fod yr holl gostau sydd wedi'u cynnwys yn yr RIA wedi'u darparu at ddibenion darlunio. Byddai'r gost "yn dibynnu ar y camau a gymerir yn ystod cyfnod y gyllideb". Dywedodd:

"Dechrau'r cyfnod 2016-2020 yw pryd y mae'r senarios a fodelwyd yn dechrau gwyro oddi wrth y waelodlin, felly mae'r £2 biliwn yn ychwanegol yn codi dros y cyfnod 2016-2020 ac nid dim ond yn ystod dwy flynedd olaf cyfnod y gyllideb."

55. Gofynnodd y Pwyllgor i Ysgrifennydd y Cabinet ddarparu rhagor o wybodaeth am y gwahaniaeth o £12 biliwn rhwng y costau a amcangyfrifir ar gyfer y ddau gyfnod cyllideb garbon cyntaf. Eglurodd Ysgrifennydd y Cabinet:

"Yn y senario a ddewiswyd, bydd y cynnydd mwyaf mewn costau rhwng y gyllideb gyntaf a'r ail gyllideb i'w weld yn y sector pŵer, a fydd yn cyfrif am ryw 75% o'r costau. Ond nid yw hynny'n syndod, o gofio y rhagwelir mai yn y sector pŵer y bydd 70% o'r costau yn ystod y senario hwnnw ar ei hyd tan 2050. Priodolir y costau hynny i fuddsoddiadau cyfalaf. Yn yr un modd, y sector â'r cynnydd mwyaf ond un mewn costau rhwng y ddwy gyllideb gyntaf yw trafndiaeth, a'r sector hwnnw hefyd yw'r mwyaf ond un wrth edrych ar gostau ar draws y senario gyfan."

56. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet "mae'r costau uwch yn y sector pŵer yng nghyfnod yr ail gyllideb yn cael eu priodoli i'r costau cyfalaf yn y diwydiant niwclear ac, i raddau llai, i seilwaith y grid".

Ein barn

Pan fydd trydedd gyllideb garbon Cymru yn cael ei phennu yn 2020, ni fydd y Cynulliad yn gwybod p'un a fydd y gyllideb garbon gyntaf neu'r ail wedi'u cyflawni. Rydym yn cydnabod y pwysigrwydd o bennu cyllidebau carbon ymlaen llaw, ond serch hynny rydym yn teimlo bod hyn yn dangos diffyg yn y broses.

Er hynny rydym wedi ein sicrhau rhywfaint gan sylwadau Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU fod deddfwrfeydd eraill wedi mabwysiadu gweithdrefnau gydag amserlenni tebyg, ac o ganlyniad, wedi profi materion tebyg hefyd. Felly, rydym yn hyderus y gellir dod o hyd i atebion sy'n sicrhau nad yw'r gwaith craffu yn dioddef.

Bydd y Pwyllgor yn dychwelyd at y mater hwn maes o law, yn sgil mwy o brofiad o'r broses pennu cyllideb a chylch adrodd.

Mae'r amcangyfrif o'r costau sy'n cyd-fynd â'r gyllideb garbon gyntaf yn ddrislyd. Mae'r Pwyllgor yn nodi sylwadau Ysgrifennydd y Cabinet fod "£2 biliwn yn ychwanegol yn codi dros y cyfnod 2016-2020 ac nid dim ond yn ystod dwy flynedd olaf cyfnod y gyllideb". Mae'n anodd gweld sut y gellid mynd i gostau yn 2016-18 o ganlyniad i bolisiâu newydd nad yw Llywodraeth Cymru wedi'u cyflwyno eto. Credwn y dylid egluro hyn.

Byddwn yn disgwyl gweld costau llawn a chywir ar gyfer y camau sy'n codi o'r Cynllun Cyflawni, pan fydd yn cael ei gyhoeddi ym mis Mawrth 2019.

Yn olaf, ymddengys bod Llywodraeth Cymru yn dibynnu ar gau Aberddawan i gyflawni cyfran sylweddol o'r gostyngiadau targed. Os bydd yn cau yn ystod y cyfnodau cyntaf ac ail, dylai Llywodraeth Cymru ddiwygio ei thargedu, yn unol â chyngor Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU.

Argymhelliad 5. Dylai Llywodraeth Cymru gyhoeddi asesiad cynhwysfawr o gost ac effaith ddisgwylidig pob ymyrraeth sydd wedi'u cynnwys yn y Cynllun Cyflawni cyntaf.

4. Hedfan rhyngwladol a morgludiant rhyngwladol

Nodir trefniadau ar gyfer cyfrifo allyriadau o hedfan a morgludiant rhyngwladol yn Rheoliadau Newid yn yr Hinsawdd (Hedfan Rhyngwladol a Morgludiant Rhyngwladol) (Cymru) 2018.

57. Mae Adran 35 o'r Ddeddf yn darparu y gall Gweinidogion Cymru, drwy reoliadau, wneud darpariaethau ar gyfer allyriadau nwyon tŷ gwydr o hedfan rhyngwladol a morgludiant rhyngwladol i gyfrif fel allyriadau Cymru. Ni chynhwyswyd allyriadau o hedfan a morgludiant rhyngwladol mewn targedau polisi o'r blaen.

Tystiolaeth gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU.

58. Hysbysodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU y Pwyllgor fod allyriadau o hedfan a morgludiant rhyngwladol Cymru yn 1% o gyfanswm allyriadau a bod eu cynnwys yn annhebygol o gael effaith fawr ar berfformiad Cymru yn erbyn targedau ar draws yr economi. Dywedodd y DU fod dull Llywodraeth Cymru yn fwy clir a hyblyg na'r dull a gymerir ar lefel y DU.

59. Wrth gyfeirio at unrhyw risgiau posibl yn deillio o'r penderfyniad i gynnwys yr allyriadau hyn yn nhargedau allyriadau Cymru, dywedodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU:

“The primary risk is that since Wales does not have devolved control of IA&S [International Aviation and Shipping] policy, a target which includes IA&S is more reliant on UK and international action. However, in setting the carbon budgets for Wales we have not assumed any emissions reductions from Welsh or UK unilateral policy action in these sectors.”

Tystiolaeth Ysgrifennydd y Cabinet

60. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet mai cynnwys yr allyriadau hyn “yw'r ffordd fwyaf tryloyw o weithredu, a dyna a argymhellir gan y Pwyllgor Newid Hinsawdd”. Dywedodd:

“Yn ôl ein hamcangyfrifon ni, roedd yr allyriadau hynny’n cyfrif am ryw 2% o allyriadau Cymru yn 2015, ond bydd y ganran hon yn codi dros amser os na fyddant yn lleihau yn unol ag allyriadau o ffynonellau eraill. Mae cyfrif yr allyriadau hyn yn gam cyntaf pwysig er mwyn symbylu’r sectorau hyn i weithredu.”

61. Yna dywedodd fod “arwyddion calonogol yn y maes hwn”:

“Ym mis Ebrill 2018, cytunodd y Sefydliad Morol Rhyngwladol (IMO) ar strategaeth gychwynnol i leihau allyriadau a achosir gan forgludiant ryngwladol, gan bennu amcan o ostyngiad o 50% man lleiaf erbyn 2050, o gymharu â lefelau 2008. Ym mis Mehefin 2018, mabwysiadodd Cyngor y Sefydliad Hedfan Sifil Rhyngwladol (ICAO) safonau, ac argymhellodd arferion yn ei gynllun gwrthbwysu a lleihau carbon ar gyfer hedfan rhyngwladol (CORSA). Nod CORSA yw sefydlogi allyriadau a achosir gan hedfan sifil ar lefelau 2020.”

Ein barn

Rydym yn cytuno bod dull Llywodraeth Cymru yn glir a thryloyw. Fodd bynnag, mae ychwanegu allyriadau o feysydd polisi nad ydynt wedi’u datganoli yn cynnwys rhai risgiau. Er nad yw cyfran Cymru mewn allyriadau yn y maes hwn yn sylweddol, mae’n faes lle mae effaith ymyriadau Llywodraeth Cymru yn gyfyngedig.

5. Cyfrif allyriadau net Cymru

Mae darpariaethau mewn perthynas â chyfrif allyriadau net Cymru ac unedau carbon gwrthbwysu wedi’u nodi yn Rheoliadau Newid yn yr Hinsawdd (Terfyn Credyd Cyfrif Allyriadau Net Cymru) (Cymru) 2018.

62. Mae’r Memorandwm Esboniadol yn disgrifio pwrpas y Rheoliadau fel terfyn ar gyfanswm y cyfrif y gellir gostwng allyriadau net Cymru drwy ddefnyddio unedau carbon.

63. Mae’r Rheoliadau yn gosod terfyn ar ddefnyddio credydau gwrthbwysu ar gyfer y gyllideb gyntaf yn unig. Yn yr Asesiad Effaith Rheoleiddiol, mae Llywodraeth Cymru yn esbonio –

“A limit is required in recognition of the need to ensure that business and wider sectors in Wales have certainty in the level of domestic emissions reduction we are committed to.”

64. Wrth ddatblygu'r Rheoliadau hyn, ystyriodd Llywodraeth Cymru dri opsiwn ar gyfer cyfyngu'r uchafswm o unedau carbon y gellir eu defnyddio i gyflawni'r gyllideb garbon gyntaf. Dyma'r opsiynau -

- Opsiwn 1 - terfyn o sero, neu derfyn is na 3% o'r gyllideb gyntaf;
- Opsiwn 2 - terfyn o 10% o'r gyllideb gyntaf; neu
- Opsiwn 3 - terfyn sy'n uwch na 10% o'r gyllideb gyntaf.

65. Yr opsiwn a ffafrir gan Lywodraeth Cymru oedd opsiwn 2 - terfyn o 10%. Adlewyrchir hyn yn y Rheoliadau.

Tystiolaeth gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU.

66. Wrth gyfeirio at y defnydd o gredydau gwrthbwysu, dywedodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU:

“The planned first carbon budget will require an average 23% reduction against the 1990 baseline. Based on the latest available emissions data, this target would require annual emissions between 2016 and 2020 to be below 43.3 MtCO₂e on average.

A maximum limit of 10% would therefore permit the use of 4.3 MtCO₂e of offset credits per year on average. This would allow flexibility for a 30% increase in annual emissions from industry compared to 2016, to levels not seen since 2001. The Committee therefore believes this limit would provide sufficient flexibility.”

67. Fodd bynnag, ailadroddodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU ei gyngor gwreiddiol - sef, o fewn y terfyn deddfwriaethol hwn, mae ond yn briodol defnyddio credydau mewn amgylchiadau penodol fel allbwn diwydiannol yn uwch na'r hyn a dybiwyd pan osodwyd y targedau.

68. Roedd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU wedi cynghori Llywodraeth Cymru yn flaenorol y dylid cael cyngor ymlaen llawn gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU ar ddefnyddio credydau. Eglurodd:

“Offset credits should be used only as a last resort in exceptional circumstances, and the Welsh Government should seek advice from

the Committee prior to their use towards meeting emissions targets to ensure that it is an appropriate response to unforeseen circumstances.”

Tystiolaeth Ysgrifennydd y Cabinet

69. Cadarnhaodd Ysgrifennydd y Cabinet nad oedd Llywodraeth Cymru yn “bwriadu defnyddio unedau carbon i gyflawni’r gyllideb garbon gyntaf ac nid oes gennym unrhyw amcanestyniad o faint o unedau carbon y gallai fod eu hangen”. Dywedodd:

“Rydym yn bwriadu cyflawni’r gyllideb garbon gyntaf drwy’r camau a fydd yn cael eu nodi yn ein hadroddiad a thrwy gamau gan Lywodraeth y DU mewn meysydd sydd heb eu datganoli.”

70. Fodd bynnag, aeth ymlaen i ddweud:

“mae cyllidebau carbon yn nodwedd bwysig o’n fframwaith lleihau allyriadau oherwydd eu bod yn cynnig hyblygrwydd os bydd y rhestr o nwyon tŷ gwyr yn newid, os bydd mwy o allyriadau diwydiannol neu gyfres o aeafau oer.”

Cost credydau gwrthbwysio

Tystiolaeth Ysgrifennydd y Cabinet

71. Wrth gyfeirio at y gost bosibl o brynu credydau gwrthbwysio, mae Llywodraeth Cymru yn amcangyfrif fel a ganlyn:

“in the event that the 10% limit is used to its maximum the cost for the first budget period is expected to be a maximum of £3.4 million. It is important to note that the price of offset credits is highly variable, and the cost of using the 10% limit is estimated to range from £112 million to £1.12 billion.”

72. Gwnaeth Ysgrifennydd y Cabinet sylwadau ar y risg sy’n deillio o brisiau amrywiol y credydau gwrthbwysio. Dywedodd fod rhagweld y costau credydau gwrthbwysio yn y dyfodol yn anodd iawn, “ac o’r herwydd, mae’r Aseiad Effaith Rheoleiddiol yn rhoi ystod o gostau posibl”. Aeth ymlaen i egluro:

“Gan fod credydau carbon yn cael eu masnachu’n rhyngwladol, byddai’r gost i Lywodraeth Cymru, pe bai’n prynu rhai ohonynt, yn dibynnu ar newidiadau yn y farchnad ryngwladol, nad ydynt o dan ein rheolaeth. Rydym yn rhagweld y bydd pris credydau carbon yn codi ar ôl 2020. Mae’n ofynnol inni bennu terfyn ar gredydau ar gyfer pob cyllideb

garbon a bydd penderfyniadau'n cael eu gwneud ar sail pris y credydau hynny yn y dyfodol, oherwydd bod ystyriaethau ariannol yn ffactor wrth benderfynu ar faint y gweithredu domestig a maint y gweithredu rhyngwladol.”

73. Wrth gyfeirio at ffyrdd o liniaru'r risgiau hynny, dywedodd:

“Nid oes dyddiad dod i ben ar gredydau carbon felly un strategaeth bosibl i leihau'r costau fyddai prynu credydau pan fyddant yn rhad. Fodd bynnag, nid ydym yn bwriadu defnyddio credydau carbon i gyflawni'r gyllideb garbon gyntaf ac nid ydym o reidrwydd mewn sefyllfa i wario miliynau o bunnoedd ar rywbeth na fydd ei angen arnom o bosibl.”

Ein barn

Rydym yn cytuno â barn Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU y dylid ond defnyddio credydau gwrthbwysu fel y dewis olaf mewn amgylchiadau eithriadol. Credwn y dylai Llywodraeth Cymru ofyn am gyngor gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU cyn eu prynu a'u defnyddio. Credwn y dylai'r cyngor gael ei gyhoeddi.

Argymhelliad 6. Dylai Llywodraeth Cymru ofyn am gyngor gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU cyn prynu a defnyddio credydau gwrthbwysu. Dylai Llywodraeth Cymru gyhoeddi unrhyw gyngor y mae'n ei gael gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU ar faterion o'r fath.

6. Cyfrifyddu carbon, ac unedau carbon

Mae Rheoliadau Cyfrifyddu Carbon (Cymru) 2018 yn gwneud darpariaeth ynghylch cyfrifyddu carbon ac unedau carbon at ddibenion cyfrifo cyfrif allyriadau net Cymru.

74. Mae Adran 36(1) o Ddeddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016 (y Ddeddf) yn diffinio uned carbon fel uned o fath a bennir mewn Rheoliadau a wneir gan Weinidogion Cymru.

75. Mae'r Rheoliadau yn caniatáu cynnwys allyriadau a gynhrychir gan y sector masnachu, h.y. sector Cynllun Masnachu Allyriadau yr Undeb Ewropeaidd (ETS yr UE) yng nghyfrif allyriadau net Cymru. Felly, caiff holl allyriadau Cymru eu cyfrif.

76. Mae Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU wedi cyngori y dylid cynnwys allyriadau o sector ETS yr UE yng nghyfrif allyriadau net Cymru. Mae'r Asesiad Effaith Rheoleiddiol (RIA) yn esbonio –

“Mae'r CCC yn cydnabod bod allyriadau diwydiannol yn her benodol yn y sefyllfa ddatganoledig lle gall newidiadau mawr mewn allyriadau ddigwydd o ganlyniad i benderfyniadau busnes mewn safleoedd unigol, lle nad oes gan Gymru lawer o reolaeth.”

77. Mae'r RIA yn esbonio bod Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU wedi awgrymu dau ddatysiad penodol i fynd i'r afael â'r mater hwn.

- dylai Gweinidogion Cymru allu adolygu lefelau cyllideb o ganlyniad i newidiadau sylweddol mewn allyriadau diwydiannol. Caniateir hyn o dan Ddeddf yr Amgylchedd (Cymru) 2016.
- mae'r hyblygrwydd hwnnw ar gael i Weinidogion Cymru i wrthbwysu unedau carbon lle y gellid colli cyllidebau yn benodol oherwydd cynnydd annisgwyl mewn allyriadau o sectorau diwydiannol Cymru. Nodir hyn yn Rheoliadau Newid yn yr Hinsawdd (Terfyn Credyd Cyfrif Allyriadau Cymru Net) (Cymru) 2018.

Tystiolaeth gan Bwyllgor Newid Hinsawdd y DU.

78. Mewn ymateb i ymholiad ynghylch effaith bosibl allyrwyr yn methu â pharhau i fasnachu o dan yr ETS yr UE, dywedodd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU fod cyllidebau carbon Cymru yn seiliedig ar allyriadau “gwirioneddol” a heb eu haddasu ar gyfer lwfansau ETS yr UE, felly ni fyddai effaith dechnegol ar y ffordd y caiff allyriadau eu cyfrif yn erbyn targedau.

79. Fodd bynnag, nododd Pwyllgor Newid Hinsawdd y DU y risgiau canlynol:

“Any changes in emission behaviour due to changes in the EU ETS could directly affect the power, heavy industry, and aviation sectors but also indirectly affect the rest of the economy through changes in electricity prices.

Any risk would mainly be around whether stopping emitters trading under EU ETS incentivises greater GHG emissions due to a change in the total carbon price.”

Tystiolaeth Ysgrifennydd y Cabinet

80. Gofynnodd y Pwyllgor am y risgiau ar gyfer cyflawni cyllidebau carbon cyntaf os na all allyrwyr barhau i fasnachu o dan Gynllun Masnachu Allyriadau yr Undeb Ewropeaidd (ETS yr UE). Wrth gyfeirio at y gyllideb garbon gyntaf, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“Bydd trywydd y gostyngiad mewn allyriadau a bennwyd ar gyfer y rheini yng Nghymru sy’n rhan o Gyfnod III Cynllun Masnachu Allyriadau’r UE yn parhau yn union yr un peth tan ddiwedd 2020 beth bynnag y bydd canlyniad y trafodaethau ar ymadael â’r UE. Os bydd y cyfnod pontio’n un trefnus, rydym yn rhagweld y bydd y rheini yn y DU sy’n rhan o’r Cynllun Masnachu yn parhau’n rhan ohono tan ddiwedd Cyfnod III. Mae Cyfnod III yn cwmpasu allyriadau a gynhrychir rhwng mis Ionawr 2013 a 31 Rhagfyr 2020.

Os na fydd y cyfnod pontio’n un trefnus, mae Llywodraeth y DU wedi dweud y bydd, yn y lle cyntaf, yn gwireddu’i hymrwymiaadau presennol o ran prisio carbon drwy gyfrwng y system drethi, gan wneud hynny o 2019 ymlaen. Yn y cyhoeddiad am Gyllideb 2018, dywedwyd, pe byddai’r DU yn ymadael â’r UE heb gytundeb ym mis Mawrth 2019, y byddai Treth Allyriadau Carbon newydd yn cael ei chyflwyno o 1 Ebrill 2019 ymlaen ar allyriadau carbon deuocsid (ac ar nwyon tŷ gwydr eraill o’u mesur yn ôl eu gwerthoedd carbon cyfatebol) o weithfeydd sefydlog sy’n rhan o Gynllun Masnachu Allyriadau’r UE ar hyn o bryd. Ni fyddai’r sector hedfan yn talu’r Dreth Allyriadau Carbon. Byddai’r system hon, nad yw’n rhagdybio na fyddai unrhyw opsiynau hirdymor eraill ar gyfer prisio carbon, yn cynnig sicrwydd a dilyniant yn y tymor byr a byddai’n cadw trefniadau tebyg ar gyfer gweithfeydd diwydiannol y bernir bod cryn risg iddynt ollwng carbon, a hynny er mwyn eu helpu i fod yn gystadleuol. Bydd system o Fonitro, Adrodd a Gwirio allyriadau yn parhau ar ôl i’r DU ymadael â’r UE.”

81. Dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet ei bod hi’n credu ei bod hi’n “anffodus bod Llywodraeth y DU wedi gwneud penderfyniad ar ei phen ei hun mewn maes lle mae cymhwysedd wedi’i ddatganoli”. Dywedodd y dylai Gweinidogion Cymru fod wedi bod yn rhan o benderfyniad ar y cyd â gweinyddiaethau eraill y DU i sicrhau bod buddiannau penodol yng Nghymru yn cael eu hystyried. Ychwanegodd:

“Rydym bellach yn pwysu am fforwm ar y cyd rhwng Gweinidogion i benderfynu ar bolisi ar gyfer y dyfodol er mwyn sicrhau'r cynllun gorau ar gyfer y DU gyfan.”

82. Wrth gyfeirio at yr ail gyllideb garbon, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“Rydym yn hyderus y bydd ein hallyrwyr mwyaf yn parhau i gael eu cymell i ddatgarboneiddio drwy gydol cyfnod yr ail gyllideb a thu hwnt.

Mae swyddogion Llywodraeth Cymru yn rhan o Weithgor ar y cyd â swyddogion Llywodraeth y DU a'r Gweinyddiaethau Datganoledig sydd wrthi'n datblygu opsiynau polisi posibl eraill ar gyfer yr hirdymor. Mae parhau â pholisi prasio carbon er mwyn lleihau allyriadau o fudd i bob un o'r gweinyddiaethau ac mae'n galonogol bod Llywodraeth y DU wedi dweud ei bod yn dymuno i bolisi yn y dyfodol fod o leiaf mor uchelgeisiol â'r system bresennol. Fodd bynnag, mae nifer o opsiynau o ran y polisiau manwl i sicrhau'r canlyniad hwnnw. O gofio bod y maes polisi hwn yn un sydd wedi'i ddatganoli, mae Gweinidogion Cymru a'r Alban wedi ysgrifennu ar y cyd at Lywodraeth y DU i bwysleisio'r angen i gytuno ar y cyd ar unrhyw gynllun ar gyfer y dyfodol.”

83. Wrth gyfeirio at drefniadau tymor hwy posibl, dywedodd Ysgrifennydd y Cabinet:

“Mae nifer o opsiynau posibl ar gyfer y tymor hir, a bydd ffurf unrhyw bartneriaeth economaidd yn y dyfodol yn dylanwadu ar yr opsiynau hynny. Yn eu plith y mae parhau'n rhan o Gynllun Masnachu Allyriadau'r UE, sefydlu cynllun o'r fath ar gyfer y DU a fydd naill ai'n gynllun annibynnol neu'n gysylltiedig â system yr UE neu â chynllun masnachu byd-eang arall. O gofio bod y maes polisi yn un sydd wedi'i ddatganoli, mae yna opsiynau hefyd i Gymru fabwysiadu ei pholisiau ei hun.”

Ein barn

Mae hwn yn fater y mae'r Pwyllgor wedi'i ystyried sawl gwaith. Rydym yn falch bod y sefyllfa yn dod yn gliriach ac mae'n ymddangos bod cynnydd yn cael ei wneud.

Rydym yn cefnogi ac yn cymeradwyo ymdrechion Ysgrifennydd y Cabinet i bwysu am fforwm ar y cyd rhwng Gweinidogion i benderfynu ar bolisi ar gyfer y dyfodol er mwyn cael cynllun olynol ar gyfer ETS y UE.

Bydd y Pwyllgor yn parhau i ofyn am ddiweddariadau rheolaidd ar gynnydd gan Ysgrifennydd y Cabinet.

Argymhelliad 7. Dylai Llywodraeth Cymru ddiweddaru'r Pwyllgor ar y cynnydd o ran datblygu trefniadau olynol yn lle'r ETS yr UE.