

## Comisiwn Annibynnol ar Ddyfodol Cyfansoddiadol Cymru: adroddiad yr is-grŵp trafndiaeth

### Crynodeb

Mae'r dystiolaeth a ystyriwyd gan yr is-grŵp yn dangos bod trafndiaeth yn amlygu'r pwysau ar y setliad datganoli a nodir ym Mhennod 7 yr Adroddiad Interim.

Mae'r rhan fwyaf o'r agweddau wedi'u datganoli, ond mae seilwaith rheilffyrdd a'r gwasanaethau rheilffyrdd cysylltiedig wedi'u cadw i raddau helaeth. Mae'r trefniadau presennol yn achosi problemau mawr o ran llywodraethu, atebolrwydd a darparu gwasanaethau, gan gynnwys:

- a) methiant asiantaethau Llywodraeth y DU i ymateb i anghenion Cymru, gyda thanfuddsoddi parhaus dros gyfnod hir
- b) trefniadau darparu cymhleth a didraidd sy'n tanseilio atebolrwydd i ddinasyddion Cymru a Lloegr
- c) cysylltiadau rhyng-lywodraethol gwan ac ad-hoc lle nad yw buddiannau Cymru yn cael digon o ystyriaeth wrth wneud penderfyniadau buddsoddi.

Mae'r ateb yn gofyn am naill ai:

1. cynnal y dosbarthiad presennol o gyfrifoldebau, gyda threfniadau llywodraethu gwell a chadarn ar y cyd, ymrwymadau cyffredin tryloyw, a rhaglen o fuddsoddiadau gan Lywodraeth y DU i sicrhau bod safon rheilffyrdd Cymru yn cyd-fynd â safonau mewn mannau eraill yn y DU, neu
2. datganoli seilwaith rheilffyrdd gyda chynnydd sylfaenol i wneud iawn am danfuddsoddi hanesyddol ynghyd â chyfran o fuddsoddiad Barnett yn Lloegr yn y dyfodol.

Ar sail dulliau presennol a hanesyddol y llywodraeth o ymdrin â pholisi rheilffyrdd, rydym o'r farn mai opsiwn 2 yw'r dull mwyaf effeithiol o unioni'r heriau y mae ffiniau datganoli yn eu creu ar gyfer seilwaith rheilffyrdd yng Nghymru, gyda mwy o ddefnydd o lywodraethu ar y cyd wrth reoli gwasanaethau trawsffiniol.

Mae'n annheg bod y Doll Teithwyr Awyr yn fater a gedwir yn ôl yng Nghymru, oherwydd mae wedi'i ddatganoli i'r Alban ac i Ogledd Iwerddon. Wrth ystyried y mater hwn, nid yw'n glir a yw Llywodraeth y DU yn gweithredu i gynrychioli'r DU gyfan neu i amddiffyn buddiannau Lloegr.

Rydym yn cydnabod nad oes gan Lywodraeth Cymru gynlluniau pendant ar hyn o bryd i addasu Toll Teithwyr Awyr, ac felly mae datganoli'r pwnc hwn yn llai pwysig. Rydym wedi nodi hyn fel anghysondeb heb gyfiawnhad yn y setliad datganoli.

### Strwythur

Mae'r papur hwn yn nodi canfyddiadau'r is-grŵp ynghylch rheilffyrdd a hedfan, lle mae'r dystiolaeth yn dangos nad yw'r setliad datganoli'n gweithio'n effeithiol. Mae'r tabl yn Atodiad 1 yn nodi'r darlun presennol o ddatganoli ar draws pob maes polisi trafndiaeth, ac mae crynodeb o safbwyntiau'r is-grwpiau ar bob pwnc. Dyma aelodau'r is-grŵp:

*Comisiynwyr:* Philip Rycroft (cadeirydd yr is-grŵp), Laura McAllister, Lauren McEvatt, Albert Owen

*Y Panel Arbenigol:* Gareth Williams

## **Dull yr is-grŵp**

Cyfarfu'r is-grŵp bedair gwaith:

- 22 Chwefror – cyfarfod cychwynnol i sefydlu cwmpas a chomisiynu tystiolaeth
- 17 Mawrth – sesiwn dystiolaeth gyntaf gyda'r Athro Mark Barry
- 17 Ebrill – ail sesiwn dystiolaeth gyda'r Dirprwy Weinidog Newid Hinsawdd a chynrychiolwyr Trafnidiaeth Cymru
- 24 Ebrill – cyfarfod terfynol i ystyried y casgliadau

Ystyriodd yr is-grŵp hefyd dystiolaeth ysgrifenedig a gyflwynwyd gan:

- Cymdeithas Llywodraeth Leol Cymru
- Yr Arglwydd Peter Hendy, cadeirydd Network Rail ac awdur adolygiad rheilffyrdd Hendy
- Undeb Cenedlaethol y Gweithwyr Rheilffordd, Morwrol a Thrafnidiaeth
- Aslef (undeb gyrwyr trenau)
- Trafnidiaeth Cymru
- Is-ysgrifennydd Gwladol Seneddol dros Drafnidiaeth, Llywodraeth y DU
- Y Dirprwy Weinidog Newid Hinsawdd, Llywodraeth Cymru

Gofynnodd yr is-grŵp hefyd am dystiolaeth gan Unite, yr Arglwydd Burns fel awdur Adolygiad Burns o gysylltedd rheilffyrdd, yr Athro Stuart Cole, yr Athro Sean Barrett, Bwrdd Uchelgais Gogledd Cymru, a'r Pwyllgor Materion Cymreig, ond ni chyflwynwyd ymateb i'r is-grŵp.

Mae'r papurau hyn ar gael ar wefan y Comisiwn.

## **Pwyntiau cyffredinol o ganfyddiadau'r is-grŵp**

Mae'r setliad datganoli trafndiaeth wedi bod dan straen oherwydd cymhlethdod y setliad datganoli a natur drawsffiniol gwasanaethau trafndiaeth yn ei hanfod, gyda'r rhan fwyaf o agweddau ar reilffyrdd yn cael eu cadw'n ôl tra bo llawer o'r polisi trafndiaeth yn fwy cyffredinol wedi'i ddatganoli.

Mae trafndiaeth yn effeithio'n sylweddol ar lawer o feysydd polisi datganoledig: datblygu economaidd; mynediad at addysg, cyflogaeth a gwasanaethau; newid yn yr hinsawdd, ansawdd amgylcheddol, yn enwedig llygredd aer a sŵn; a mynd i'r afael â

thlodi. Mae cyfrifoldeb polisi dros drafnidiaeth yn gyfrwng pwysig i gyflawni'r amcanion polisi ehangach hyn.

Mae rhai agweddau ar y setliad datganoli trafnidiaeth yn gweithio'n dda. Fodd bynnag, mae problemau mawr mewn dau barth, sef rheilffyrdd a hedfan, ac mae'r rhain yn cael eu harchwilio yn yr adroddiad hwn.

Er bod seilwaith trafnidiaeth Cymru (yn enwedig rheilffyrdd) wedi'i gysylltu'n llawer agosach â seilwaith Lloegr na'r Alban a Gogledd Iwerddon, nid yw trafnidiaeth yng Nghymru yn unigryw o gymhleth. Mae Cymru'n wynebu'r un problemau ag unrhyw wlad sydd ag arfordir hir a ffin agored, ac mae llawer o enghreifftiau ar draws yr UE lle mae rhwydweithiau trawsffiniol tebyg neu fwy cymhleth yn cael eu rheoli'n fwy effeithiol ac yn effeithlon (er enghraifft, yn Aachen, dinas yn yr Almaen sy'n agos at y ffin â Gwlad Belg a'r Iseldiroedd).

Lle bynnag y mae'r pwerau, mae angen fframwaith cadarn o gysylltiadau rhynglywodraethol a phroses gwneud penderfyniadau ar y cyd ar seilwaith trafnidiaeth strategol. Nid yw'r hyn sydd gennym yng Nghymru wedi bod yn gweithio. Mae diffyg ymddiriedaeth rhwng llywodraethau ynghylch eu gallu a'u parodrwydd i weithredu newid. Mae gan wahanol lywodraethau agendâu gwahanol, ac mae gan Lywodraeth Cymru ymrwymiad cadarn i newid moddol nad yw'n cael ei rannu gan Lywodraeth y DU.

Mae anghydbwysedd yn y berthynas pŵer rhwng y ddwy lywodraeth, ac nid yw Llywodraeth Cymru yn gallu dylanwadu'n ddigonol ar y canlyniadau mewn system sy'n cael ei rheoli ar sail Dwyrain-Gorllewin. Er bod rhai pwerau rheilffordd wedi cael eu datganoli, mae Network Rail yn parhau i reoli seilwaith rheilffyrdd Cymru fel rhan o ranbarth y gorllewin, sy'n ymestyn o orllewin Cymru i Paddington.

Mae'r ffactorau hyn yn gwneud partneriaeth yn anodd, ond rhaid gwneud i'r system weithio. Gallai'r diwygiad diweddar i drefniadau rhynglywodraethol sy'n creu Cyngor Rhyngweinidogol ar Drafnidiaeth (fel ar gyfer adrannau eraill llywodraeth y DU) fod yn sail ar gyfer datblygu trafodaeth fwy ffurfiol a strwythuredig ar bolisi a blaenoriaethau trafnidiaeth, ond bydd llawer yn dibynnu ar gyflwr cysylltiadau rhynglywodraethol ar draws y DU, sy'n dibynnu ar arweinyddiaeth ac ymrwymiad Llywodraeth y DU, yn yr achos hwn, yr Ysgrifennydd Gwladol dros Drafnidiaeth a'i swyddogion.

Mae gwasanaethau rheilffyrdd a Tholl Teithwyr Awyr wedi cael eu datganoli i'r Alban ac i Ogledd Iwerddon. Mae hyn yn dangos nad oes sail resymegol yn erbyn datganoli mewn egwyddor; yn achos yr Alban mae'r system reilffyrdd yn dal yn rhan o rwydwaith ehangach Prydain Fawr. Yn rhesymegol, rhaid cyflwyno dadleuon yn erbyn datganoli rheilffyrdd a'r Doll Teithwyr Awyr i Gymru ar eu goblygiadau ymarferol, yn hytrach nag ar bwynt o egwyddor.

Mae ein gwaith yn awgrymu bod y system bresennol, yn enwedig ar gyfer rheilffyrdd, yn rhoi anfantais sylweddol i Gymru ac i Brydain Fawr yn ehangach.

Seilwaith ag arwyddocâd ar draws y DU

Mae rhai asedau trafndiaeth yng Nghymru, fel prif ffyrdd, rheilffyrdd, porthladdoedd a meysydd awyr yn arwyddocaol ledled y DU, yn enwedig o ystyried y prif lwybrau trafndiaeth i Iwerddon drwy Gymru. Fodd bynnag, ar ôl i'r DU adael yr UE a'i Rwydweithiau Trafndiaeth Traws-Ewropeaidd, nid oes diffiniad y cytunwyd arno o'r hyn sy'n cael ei ystyried yn seilwaith trafndiaeth strategol arwyddocaol. Mae'r trefniadau ymgynghori ffurfiol rhwng gweinyddiaethau ar seilwaith arwyddocaol, a'r penderfyniadau buddsoddi, yn rhai ad hoc.

Nid yw ychwaith yn glir pa rwymedigaethau sy'n cael eu creu ar gyfer llywodraethau datganoledig a rhai heb eu datganoli o ran safonau a gwaith cynnal a chadw rhwydweithiau neu seilwaith pan ystyrir eu bod yn 'arwyddocaol'. Mae'r diffyg rhwymedigaethau clir sy'n dderbyniol i'r ddwy ochr yn arwain at ganlyniadau llai effeithiol i seilwaith yng Nghymru. Mae effaith hyn yn arbennig o ddifrifol mewn meysydd sydd wedi'u datganoli'n rhannol, fel rheilffyrdd, lle gallai mwy o eglurder ynghylch rhwymedigaethau'r llywodraeth, a safonau rhwydweithiau a seilwaith arwyddocaol, arwain at ganlyniadau gwell o ran penderfyniadau buddsoddi.

## **Rheilffyrdd**

### Cyd-destun

Mae rheilffyrdd wedi'u datganoli'n rhannol i Gymru. Mae gwasanaethau rheilffyrdd a thwnnel y sianel wedi'u cadw'n ôl o ran cymhwysedd deddfwriaethol. Mae gan wasanaethau rheilffyrdd ystyr eang, gan gynnwys y gwasanaethau rheilffyrdd i deithwyr a'r gwaith ar y seilwaith. Gall y Senedd ddeddfu ar gyfer cymorth ariannol i wasanaethau rheilffyrdd, gyda rhai eithriadau penodol.

Mae ganddi gyfrifoldeb gweithredol dros bennu telerau ac amodau gwasanaethau rheilffyrdd i deithwyr sy'n gweithredu'n gyfan gwbl neu'n bennaf yng Nghymru, a chaffael gweithredwr. Mae masnachfaint rheilffyrdd Cymru drwy Trafndiaeth Cymru (TrC) wedi'i ddatganoli i Lywodraeth Cymru. Ar ben hynny, cafodd y cyfrifoldeb dros seilwaith Llinellau Craidd y Cymoedd ei drosglwyddo i Lywodraeth Cymru a Trafndiaeth Cymru yn 2020.

Fodd bynnag, Llywodraeth y DU sy'n dal yn gyfrifol am gynllunio seilwaith ac ariannu Network Rail, sy'n gyfrifol am reoli gweddill y rhwydwaith rheilffyrdd cyhoeddus yng Nghymru. Mae Llywodraeth a Senedd y DU hefyd yn gosod y fframwaith deddfwriaethol ar gyfer trefniadau masnachfaint (gan gynnwys masnachfaint Cymru a'r Gororau), ac mae'n rheoli'r trefniadau masnachfaint mewn perthynas â gwasanaethau eraill i Gymru o Lundain, a rhanbarthau Lloegr.

Mae Llywodraeth Cymru wedi ceisio cael mwy o gyfrifoldeb dros wasanaethau rheilffyrdd yng Nghymru ers tro byd. Argymhellodd Comisiwn Silk y dylid datganoli rheolaeth dros Network Rail ac y dylai Llywodraeth Cymru gael pwerau dros fasnachfaint Cymru a'r Gororau.

Y maes mwyaf dadleuol yw seilwaith rheilffyrdd, sydd wedi'i ddatganoli yn yr Alban ac yng Ngogledd Iwerddon. Yng Nghymru, mae TrC yn berchen ar ac yn gweithredu llinellau'r cymoedd a Masnachfaint Cymru a'r Gororau ar ran Gweinidogion Cymru, sy'n cyflawni rhai o swyddogaethau'r Ysgrifennydd Gwladol o dan gytundeb asiantaeth i ddarparu gwasanaethau rheilffyrdd. Fodd bynnag, nid yw'r strwythur

Llywodraethu ar gyfer rheilffyrdd ym Mhrydain Fawr wedi cael ei ddiwygio i adlewyrchu'r realiti hwn. Er bod adnoddau wedi cael eu trosglwyddo fel rhan o'r cytundeb hwn, mae llawer o wariant Llywodraeth Cymru ar reilffyrdd yn dod o'i chyllideb ei hun nad yw'n elwa o symiau canlyniadol Barnett ar gyfer buddsoddi mewn gwasanaethau rheilffyrdd yn Lloegr.

Mae'r dull hwn wedi cael ei alw'n *fath llechwraidd o ddatganoli* gan rai a roddodd dystiolaeth i'r Comisiwn, lle mae agweddau ar reoli rheilffyrdd wedi cael eu rhoi i Lywodraeth Cymru drwy gytundebau asiantaeth a gorchmynion trosglwyddo swyddogaethau tra bo Deddfau Llywodraeth Cymru, a rôl y Senedd, yn dal heb eu newid i raddau helaeth. Mae'r dull hwn yn creu problemau o ran atebolrwydd, fel yr ydym yn ei drafod isod yn yr adran *llywodraethu*. Fodd bynnag, mae math llechwraidd o ddatganoli'n cael ei deimlo fwyaf ym maes cyflawni ymarferol; mae Llywodraeth Cymru yn ymgymryd â chyfrifoldebau cyllido y mae ganddynt hawl gyfreithiol i'w hysgwyddo ond nad ydynt yn cael eu hariannu i'w cyflawni.

Yn ymarferol, mae'n ymddangos bod TrC yn gallu cyflawni ei strategaethau rheilffyrdd, ond mae'r dull gweithredu sydd ei angen gan y setliad presennol yn golygu ei fod yn cael ei gyflawni am gost uwch a mwy o risg i ddarpariaeth gyhoeddus nag sy'n angenrheidiol. Mae'r strwythurau'n ymyrryd â'r broses o ddarparu gwasanaethau'n effeithlon, ac mae'r broses o ddarparu gwasanaethau cyhoeddus yn ehangach yn cael ei effeithio gan gyllid yn cael ei gyfeirio o gyllidebau presennol at reilffyrdd, i wneud iawn am ddiffyg symiau canlyniadol Barnett.

### Llywodraethu

Mae'r trefniadau presennol ar gyfer rheoli rheilffyrdd yn creu bylchau o ran atebolrwydd ar gyfer darparu gwasanaethau ar ddwy ochr y ffin. Y bwlbwch atebolrwydd mewn cytundebau asiantaeth yw bod yr Ysgrifennydd Gwladol yn parhau i fod yn atebol i Senedd y DU am gyflawni, er mai Llywodraeth Cymru yw'r asiant cyflawni ac nad yw'n atebol i'r Senedd yn yr un ffordd. Mae Llywodraeth Cymru yn atebol i ddinasyddion Cymru drwy'r Senedd; corff sy'n gallu craffu ar benderfyniadau Gweinidogion Cymru a'u herio, ond nid oes ganddi bwerau i ddeddfu ar gyfer newid trefniadau rheoli rheilffyrdd os ydynt yn anghytuno â'r dull a fabwysiadwyd gan weinidogion. Er bod y cytundebau asiantaeth a ddefnyddir ar hyn o bryd i reoli gwasanaethau rheilffyrdd yn ymarferol, maent yn gwahanu'r cyfrifoldeb dros gyflawni oddi wrth yr atebolrwydd i ddinasyddion.

Nid yw hyn yn ateb da yn y tymor hir. Yng Nghymru, mae Llywodraeth Cymru (drwy Trafnidiaeth Cymru) yn rhedeg llawer o'r rhwydwaith ond nid oes ganddi'r ystod lawn o bwerau na rheolaeth dros adnoddau a fyddai'n ei gwneud yn fwy atebol i etholwyr Cymru, gan weithredu fel y mae fel asiant i'r Adran Drafnidiaeth. Yn y rhannau hynny o Loegr lle mae gwasanaethau'n cael eu gweithredu gan Trafnidiaeth Cymru yn unig (ee Henffordd i Fanceinion), nid yw gweithredu drwy gytundeb asiantaeth yn unig yn darparu sianel i wleidyddion etholedig gynrychioli buddiannau eu hetholwyr. Ar ben hynny, mae gwasanaethau sydd dan fasnachfaint yr Adran Drafnidiaeth yn rhedeg i Gymru heb rôl ddigon ffurfiol i Lywodraeth Cymru a'r Senedd godi goblygiadau ar wasanaethau TrC ac agweddau eraill ar bolisiau trafnidiaeth datganoledig.

Mae'r trefniadau aneglur hyn yn ei gwneud yn anodd i gynrychiolwyr etholedig ddal y weithrediaeth i gyfrif, yn ogystal â'i gwneud yn aneglur i ddinasyddion ynghylch wrth bwy y dylent fynegi pryderon am wasanaethau rheilffyrdd yng Nghymru.

Gallai gwell cysylltiadau rhynglywodraethol ddatrys llawer o'r problemau presennol o ran rheoli rheilffyrdd trawsffiniol. Byddai hyn yn gofyn am newid sylweddol yn y berthynas rhwng yr Adran Drafnidiaeth a'i hasiantaethau, a Llywodraeth Cymru a TrC. Gallai sefydlu Great British Rail<sup>1</sup> fod yn gyfle i gyflawni hyn a chreu strwythurau llywodraethu ar y cyd ar gyfer rheilffyrdd ym Mhrydain Fawr, gyda thriniaeth gyfartal ar gyfer pob llywodraeth, ond ni fanteisiwyd ar y cyfle hwn hyd yma. Byddai hyn yn gofyn am newid meddylfryd Gweinidogion a swyddogion y DU, ac o bosibl rhywfaint o ddatganoli pellach.

Yn y tymor byr i ganolig, gallai trefniadau rhynglywodraethol mwy strwythuredig a thrylwyr helpu i wella'r sefyllfa. Fodd bynnag, mae amheuaeth ynghylch a fyddai hyn yn ateb tymor hir i'r problemau llywodraethu sylfaenol a nodir yma, sy'n seiliedig ar anghydbwysedd o ran awdurdod dros reilffyrdd. Nid oedd y dystiolaeth a gawsom gan yr Is-ysgrifennydd Gwladol Seneddol yn adlewyrchu unrhyw bryderon ynghylch pa mor effeithiol yw'r ymwybyddiaeth rynglywodraethol bresennol nac yn awgrymu y byddai angen newidiadau sylweddol i fynd i'r afael â'r pryderon a gyflwynwyd mewn tystiolaeth o Gymru. Nid yw'r diffyg cydnabyddiaeth i ddiffygion y sefyllfa bresennol yn rhoi hyder i ni y byddai gwell cysylltiadau rhynglywodraethol yn ateb digonol i'r problemau a nodir yn yr adroddiad hwn.

Gallai datganoli rhagor o reilffyrdd yn Lloegr gael effaith gadarnhaol ar yr anghydbwysedd hwn; mae'n bosibl y gallai fod mwy o ystyriaeth i anghenion lleol a rhanbarthol mewn ardaloedd trawsffiniol petai Llywodraeth Cymru yn delio â llywodraeth ranbarthol sydd wedi'i grymuso yn Lloegr yn hytrach na mynd drwy broses benderfynu Whitehall bob amser ar gyfer buddsoddiadau lleol.

Byddai angen i gysylltiadau rhynglywodraethol effeithiol gydnabod mandadau a blaenoriaethau pob llywodraeth. Nid dyma'r profiad dros yr 20 mlynedd diwethaf. Ar ben hynny, mae'r setliad cyllido wedi bod yn annigonol i reoli lefel y buddsoddiad sydd wedi bod yn ofynnol ar gyfer gwasanaethau rheilffyrdd yng Nghymru. Felly, mae'r dystiolaeth yn dangos mai'r unig ffordd o sicrhau bod anghenion rheilffyrdd Cymru yn cael eu hystyried yn briodol fyddai gwella pwerau Llywodraeth Cymru drwy ddatganoli pellach i sicrhau bod yn rhaid i Lywodraeth y DU ystyried ei blaenoriaethau.

## Cyllid

Mae buddsoddiad yn seilwaith rheilffyrdd Cymru wedi bod yn isel o'i gymharu â gweddill y DU dros gyfnod hir. Roedd gwaith Comisiwn Burns a gyhoeddwyd ym mis Rhagfyr 2020 yn tanlinellu pa mor annigonol oedd y rhwydwaith trafnidiaeth gyhoeddus yn Ne-ddwyrain Cymru o'i gymharu ag ardaloedd trefol tebyg yn Lloegr.

---

<sup>1</sup> Mae Great British Railways (GBR) yn gorff cyhoeddus arfaethedig sy'n eiddo i'r wladwriaeth a fydd yn goruchwylio trafnidiaeth rheilffyrdd ym Mhrydain Fawr, ac eithrio gwasanaethau Transport for London, gwasanaethau Merseytravel, a threnau ysgafn a thramiau mewn mannau eraill yn Lloegr.



Mae'r tanfuddsoddiad hwn yn bennaf oherwydd:

- Modelau cyllido'r Adran Drafnidiaeth/Trysorlys Ei Fawrhydi sy'n blaenoriaethu maint a dwysedd y boblogaeth dros ffactorau eraill fel maint daearyddol, hyd y cledrau, ac anghenion cynnal a chadw.
- Diffyg symiau canlyniadol Barnett ar gyfer cynlluniau seilwaith rheilffyrdd y penderfynir eu bod (gan Drysorlys y DU yn unig) yn gynlluniau Cymru a Lloegr (gan gynnwys HS2 a Northern Powerhouse, lle nad oes seilwaith yn cael ei adeiladu yng Nghymru).
- Mae maint y diffyg swm canlyniadol ar gyfer HS2, sef tua £5 biliwn, hefyd yn cyfyngu ar swm canlyniadol Barnett ar gyfer cynlluniau trafndiaeth datganoledig wrth i gyllid HS2 gymryd cyfran uwch fyth o gyllid yr Adran Drafnidiaeth<sup>2</sup>.

Mae rhywfaint o gyllid rheilffyrdd wedi dod i Gymru drwy'r Gronfa Codi'r Gwastad; bydd Cronfa Codi'r Gwastad Llywodraeth y DU yn cefnogi prosiectau hyd at £20 miliwn, gyda'r potensial i godi i £50 miliwn ar gyfer prosiectau trafndiaeth. Yn y rownd gyntaf, derbyniodd Cymru £121 miliwn o'r £1.7 biliwn a ddyfarnwyd. Yn yr ail rownd, derbyniodd Cymru £208 miliwn o'r £2.1 biliwn a ddyfarnwyd. Mae hyn yn £329 miliwn o'r £3.8 biliwn a ddyrannwyd o dan y Gronfa Codi'r Gwastad hyd yma, neu 8.65%. Gan mai dim ond rhai o'r dyfarniadau sydd ar gyfer prosiectau trafndiaeth, ac nad yw pob un o'r rhain ar gyfer rheilffyrdd, mae'r swm sydd ar gael ar gyfer prosiectau rheilffyrdd yn amlwg yn llawer is nag y byddai wedi bod petai swm canlyniadol Barnett o £5 biliwn wedi'i ddarparu.

Mae angen i unrhyw drosglwyddo cyfrifoldeb a seilwaith gael ei ariannu'n briodol, a rhaid i hynny hefyd gynnwys cyllid i fynd i'r afael â chanlyniadau buddsoddiad isel yn y gorffennol. Mae'r holl dystiolaeth yn awgrymu bod y buddsoddiad mewn rheilffyrdd yng Nghymru (a'r cyllid sy'n cael ei drosglwyddo i Lywodraeth Cymru) yn annigonol a dylid mynd i'r afael â hyn ni waeth a oes newidiadau pellach i'r setliad datganoli. Ar hyn o bryd, mae gan Gymru 12% o hyd rhwydwaith rheilffyrdd y DU ond mae'n denu 2% o'r buddsoddiad mewn rheilffyrdd.

Mae tanfuddsoddi hanesyddol yn arwain at gyfleusterau, ac argaeledd a dibynadwyedd gwasanaethau sy'n is na'r safon. Mae hyn yn cynyddu'r galw ar gyllideb Cymru nad yw'n elwa o'i symiau canlyniadol teg o ran gwariant ar reilffyrdd yn Lloegr.

Nid problem hanesyddol yn unig yw hon. Mae diffyg cysylltiad o hyd rhwng blaenoriaethau Llywodraeth Cymru/Trafndiaeth Cymru a Network Rail. O dan y setliad presennol, nid oes gan Lywodraeth Cymru lawer o gyfle i ddylanwadu ar gynlluniau Network Rail ar gyfer y cam buddsoddi mewn seilwaith sydd ar y gweill.

---

<sup>2</sup> Ar ôl canslo HS2, mae Llywodraeth y DU wedi ymrwmo y bydd swm cyfatebol yn cael ei wario ar gynlluniau trafndiaeth ledled y DU. Cyhoeddwyd rhestr enghreifftiol o gynlluniau adeg y cyhoeddiad, ond daeth yn amlwg yn fuan y gallai'r rhestr hon newid. Cyn cadarnhau'r cynlluniau a fydd yn cael eu cyflawni, nid ydym wedi gallu asesu lefel y cyllid a fyddai'n dod i Gymru drwy fformiwla Barnett pan mae cyllid yn cael ei gyfeirio at gynlluniau trafndiaeth yn Lloegr o fewn cymhwysedd datganoledig, fel ffyrdd a thrafndiaeth gyhoeddus, nac asesu lefel y cyllid ychwanegol a fyddai'n cael ei wario ar drafndiaeth rheilffyrdd yng Nghymru.

Mae'r cynlluniau hyn wedi parhau â lefelau buddsoddi isel yng Nghymru o ran gwelliannau a gwaith cynnal a chadw a bydd hyn yn cynyddu cost darparu gwasanaethau rheilffyrdd yng Nghymru ar yr un pryd â lleihau argaeledd a dibynadwyedd gwasanaethau.

Ar ben hynny, ni chafodd fframwaith cyllidol Llywodraeth Cymru, sydd â phwerau benthyca cyfyngedig iawn a hyblygrwydd cyfyngedig ar ddiwedd y flwyddyn, ei ddylunio i reoli asedau rheilffyrdd. Y canlyniad yw, yn ogystal â pheidio â chael digon o gyllid oherwydd diffyg symiau canlyniadol Barnett ar gyfer buddsoddi mewn rheilffyrdd, a'r hanes o fuddsoddiad isel, nid oes gan Lywodraeth Cymru yr adnoddau ariannol i reoli risgiau ariannol ased o'r fath yn briodol. O ganlyniad i hyn, mae gwasanaethau cyhoeddus ehangach yng Nghymru mewn perygl o niwed gan fod yn rhaid i gyllid gael ei ddargyfeirio oddi wrth raglenni eraill i reoli pwysau cost ar y rhwydwaith rheilffyrdd, fel sydd wedi digwydd ers Covid. Wrth gwrs, nid oes rhaid i Lywodraeth Cymru ariannu rheilffyrdd. Fodd bynnag, y risg o ddewis peidio â gwneud hynny yw bod y seilwaith rheilffyrdd yn dirywio dros amser, gan ei gwneud yn anodd cyflawni amcanion eraill Llywodraeth Cymru, fel symudedd ar gyfer pobl heb geir, gwella ansawdd yr amgylchedd, datblygu'r economi a mynd i'r afael â newid yn yr hinsawdd<sup>3</sup>.

Rydyn ni'n ymwybodol o'r amgylchiadau heriol sy'n wynebu cyllidebau cyhoeddus, ac na ellir cael siec wag ar gyfer gwasanaethau rheilffyrdd. Fodd bynnag, gallai datganoli gwasanaethau rheilffyrdd yn llawn, pe bai'n cael ei ariannu'n deg (heb fod yn seiliedig ar wariant hanesyddol) ac yn cael mwy o hyblygrwydd ariannol, ei gwneud yn bosibl i Lywodraeth Cymru gymryd cyfrifoldeb dros benderfyniadau anodd er mwyn cael rhwydwaith trafniadaeth cydlynol, effeithlon a chyfiawn yn gymdeithasol, a sicrhau gwell gwerth am arian ar gyfer buddsoddiad cyhoeddus. Ar hyn o bryd, mae'r setliad presennol yn cynyddu cost a chymhlethdod y ddarpariaeth ac yn tanariannu gwasanaethau yng Nghymru. Nid yw'r naill na'r llall o'r agweddau hyn o fudd i ddefnyddwyr trafniadaeth na threthdalwyr.

### Goblygiadau cadw'r setliad presennol

Os bydd y setliad datganoli presennol yn parhau heb addasiadau, yna dyma fyddai'r canlyniadau:

- Mae'n debyg y byddai rheilffyrdd Cymru yn parhau i gael eu tanariannu yng nghyd-destun sefyllfa wael presennol y seilwaith rheilffyrdd, yn enwedig yng nghyd-destun uchelgais Llywodraeth Cymru i sicrhau newid moddol oddi wrth geir preifat; hybu economi Cymru ar ôl covid ac ymateb i'r newid yn yr hinsawdd.
- Bydd Llywodraeth Cymru yn parhau i gael dewis dargyfeirio cyllid oddi wrth feysydd datganoledig eraill i dalu costau rheilffyrdd heb eu cyllido, heb gael swm canlyniadol Barnett digonol na digon o gyllid i gyflawni ei chyfrifoldebau.

---

<sup>3</sup> Mae rhannau sylweddol o rwydwaith rheilffyrdd Cymru yn arfordirol ac felly'n agored i effaith newid yn yr hinsawdd. Bydd angen blaengynllunio a chyllid ychwanegol i liniaru effaith newid yn yr hinsawdd ar y rhwydwaith.



- Byddai math llechwraidd o ddatganoli'n bodoli o hyd, lle mae Llywodraeth Cymru yn darparu gwasanaethau ar ran yr Ysgrifennydd Gwladol drwy gytundeb asiantaeth, ac yn arfer swyddogaethau gweithredol mewn meysydd lle nad oes gan y Senedd lawer o bwerau i weithredu. Y canlyniad yw bwlch atebolrwydd a achosir gan gytundebau asiantaeth a Gorchmynion Trosglwyddo Swyddogaethau sy'n rhoi darpariaeth yn nwylo llywodraeth lle nad oes gan y ddeddfwrfa gylch gwaith digonol i ddal y llywodraeth honno i gyfrif.
- Nid oes gan Lywodraeth Cymru ddigon o awdurdod o hyd i ddylanwadu ar y penderfyniadau a wneir ynghylch buddsoddi yn y rhwydwaith.
- Byddai Llywodraeth y DU yn parhau i fod yn gyfrifol am gyfarwyddo penderfyniadau buddsoddi sy'n ymwneud â rheilffyrdd Cymru, heb unrhyw warant y byddai'r penderfyniadau hyn yn ystyried y rhwydwaith trafndiaeth ehangach yn llawn, cynlluniau TrC na chynlluniau datblygu economaidd rhanbarthol, ar yr un pryd â chael cymhellion i flaenoriaethu buddsoddiadau mewn mannau eraill. Byddai hyn yn ei gwneud yn llai tebygol bod penderfyniadau buddsoddi yn darparu gwerth gwirioneddol am arian cyhoeddus, yn osgoi dyblygu a gwastraff, ac yn sicrhau twf economaidd.

### Goblygiadau datganoli gwell a diogel

Pe bai gwasanaethau rheilffyrdd yn cael eu datganoli i Gymru ar yr un sail ag y maent wedi'u datganoli yn yr Alban ar hyn o bryd, yna byddai'r canlyniadau canlynol yn cael eu rhagweld:

- Byddai gan Lywodraeth Cymru / TrC rôl ffurfiol mewn penderfyniadau ynghylch masnachfaint trenau yn y dyfodol a chynnal a chadw / uwchraddio seilwaith, sy'n golygu y gallai'r penderfyniadau hyn gael eu hintegreiddio'n well â chynllunio trafndiaeth yng Nghymru, gan arwain at ddefnyddio adnoddau'n well.
- Byddai atebolrwydd democrataidd cliriach yng Nghymru, gyda'r Senedd yn cael mwy o locws ar gyfer craffu yn ogystal â chysylltiad mwy uniongyrchol rhwng cyflawni ac atebolrwydd.
- Gallai wella cysylltiadau rhynglywodraethol yn y diwydiant rheilffyrdd, drwy ddiffinio rolau'r Adran Drafndiaeth a Llywodraeth Cymru a sicrhau eu bod yn fwy cyfartal.
- Byddai'r diffyg democrataidd mewn ardaloedd ar y ffin yn parhau, a gallai cynrychiolwyr etholedig ei chael yn anodd codi pryderon etholwyr gyda llywodraethau eraill. Gellid dadlau y byddai hyn yn fwy problemus.
- Y dybiaeth yw y byddai cynnydd sylfaenol digonol a symiau canlyniadol Barnett yn dod i Gymru, ond ni fyddai hyn yn ddigon i fynd i'r afael â'r tanfuddsoddi hanesyddol, nac yn adlewyrchu bod cyfran Cymru o hyd cledrau'r DU tua dwbl ei chyfran o'r boblogaeth.
- Mae'n debygol y byddai dinasyddion Cymru yn parhau i fod o dan anfantais wrth i gyllidebau gwasanaethau eraill gael eu dargyfeirio at y rheilffyrdd, oni bai fod pwerau cyllidol yn cael eu diwygio'n briodol.

Gellid cywiro anfantais mwyaf difrifol yr opsiwn hwn drwy gyfuno datganoli gwasanaethau rheilffyrdd gyda'r mesurau ariannol canlynol:

- diwygiadau i'r fframwaith cyllidol sy'n angenrheidiol i reoli ased cyfalaf ar raddfa'r seilwaith rheilffyrdd;
- diwygiad i'r fformiwlâu cyllido ar gyfer rheilffyrdd sy'n cydnabod maint y seilwaith rheilffyrdd presennol yng Nghymru, yn hytrach na chyfran y boblogaeth; a
- cyllid ychwanegol i fynd i'r afael â'r anghenion cynnal a chadw hanesyddol.
- Mwy o ddefnydd o drefniadau llywodraethu ar y cyd ar gyfer seilwaith a gwasanaethau rheilffyrdd trawsffiniol i deithwyr.

### Goblygiadau o dan system ffederal

Mewn system ffederal, byddai llawer yn dibynnu ar a benderfynwyd y dylai'r rhwydwaith rheilffyrdd gael ei reoli gan lywodraeth ffederal y DU neu gan lywodraethau'r is-wladwriaethau.

Pe bai llywodraethau is-wladwriaethau yn gyfrifol am reilffyrdd, byddai'r goblygiadau'n debyg i'r opsiwn uchod. Gan y byddai buddsoddi mewn rheilffyrdd yn rhanbarthau Lloegr yn dod yn gyfrifoldeb naill ai i Lywodraeth Lloegr neu lywodraethau rhanbarthol, byddai'r berthynas ar draws y ffin yn fwy rhwng cydraddolion, gyda threfniadau rhynglywodraethol ffurfiol a mecanwaith datrys anghydfodau yn cael eu rhoi ar waith fel rhan o gyfansoddiad newydd ar gyfer y DU gyfan.

Pe bai seilwaith rheilffyrdd yn cael ei gadw'n fater ffederal, yna mae risg y gallai problemau'r system bresennol barhau, o ystyried y dylanwad anghymesur y byddai Lloegr yn ei gael ar Lywodraeth y DU. Fodd bynnag, ni fyddai dryswch mwyach rhwng Gweinidogion y DU sy'n cynrychioli buddiannau ehangach y DU ac sy'n uniongyrchol gyfrifol am ddarpariaeth rheilffyrdd yn Lloegr. Felly mae hefyd yn bosibl y byddai system o'r fath yn sicrhau dull gweithredu mwy teg.

Byddai angen i unrhyw drefniadau ariannu newydd a sefydlwyd o dan system ffederal adlewyrchu'r hyblygrwydd ariannol sydd ei angen i reoli ased cyfalaf mawr fel y rheilffordd, a byddai angen i fformiwlâu cyllido adlewyrchu graddfa'r seilwaith rheilffyrdd yng Nghymru (yn hytrach na defnyddio mesurau fel chyfran y boblogaeth).

### Goblygiadau pe bai Cymru'n wlad annibynnol

Mewn Cymru annibynnol, Llywodraeth Cymru fyddai'n gyfrifol am yr holl deithio ar drenau. Byddai angen perthynas waith gadarn a ffurfiol gyda gweddill y DU/Lloegr ar gyfer gwasanaethau trawsffiniol. Er y byddai hyn yn gymhleth, o ystyried natur rheilffyrdd Cymru, dyma'r sefyllfa y mae llywodraethau ar draws yr UE yn ei hwynebu ar hyn o bryd heb niwed amlwg i wasanaethau rheilffyrdd. Gallai methu â chytuno ar drefniadau cadarn ar draws ffiniau olygu gostyngiad difrifol yn nifer y bobl sy'n teithio ar drenau yng Nghymru. Mewn achos eithafol, ni fyddai'n bosibl teithio rhwng y gogledd a'r de ar drên.

Byddai holl gostau darparu rhwydwaith rheilffyrdd yn cael eu hysgwyddo yng Nghymru, a byddai angen i Lywodraeth Cymru a'r Senedd benderfynu ar y ffordd orau o rannu costau rhwng trethdalwyr, teithwyr a defnyddwyr eraill y rhwydwaith (fel cludwyr nwyddau). Dim ond ychydig iawn o reilffyrdd yn y byd sy'n gweithredu heb

gymhorthdal, os oes rhai'n gwneud hynny, ac mae'n debyg y byddai rhoi mwy o gostau ar deithwyr yn arwain at gylch dieflig o ostyngiad mewn defnydd a thoriadau mewn gwasanaethau. Fodd bynnag, byddai'r gystadleuaeth am wariant cyhoeddus mewn Cymru annibynnol newydd yn ffyrnig iawn. Byddai'r broblem o ariannu rhwydwaith rheilffyrdd hyfyw yn cael ei gwaethygu gan y ffaith y byddai Cymru annibynnol yn etifeddu rhwydwaith rheilffyrdd mawr sy'n heneiddio gydag anghenion cynnal a chadw uchel, a heb fawr ddim neu ddim o'r cledrau wedi'u trydaneiddio. Byddai hyn felly'n golygu costau sylfaenol uwch ar gyfer gweithredu rheilffordd na llawer o wledydd bach yn Ewrop.

## **Hedfanaeth**

Mae llawer o agweddau ar hedfan yn cael eu llywodraethu gan gytundebau a chonfensiynau rhyngwladol, sy'n golygu nad oes llawer o hyblygrwydd i wledydd wyro oddi wrth bolisi hedfan. Y rhagdybiaeth yw y bydd Cymru'n parhau i gymryd rhan yn y sgwrsiau hyn, beth bynnag fo'r trefniadau llywodraethu yn y dyfodol.

## Toll Teithwyr Awyr (APD)

Cafwyd trafodaeth estynedig ynghylch manteision datganoli toll teithwyr awyr i Gymru, ac roedd yn canolbwyntio'n bennaf ar sut y gallai Llywodraeth Cymru ddefnyddio'r pŵer hwnnw. Mae angen gwahaniaethu rhwng a ddylid datganoli pŵer mewn egwyddor, a sut y gall llywodraeth ddewis arfer y pŵer hwnnw. Mae llywodraeth y DU wedi datganoli toll teithwyr awyr i'r Alban a Gogledd Iwerddon (ar gyfer teithiau hir), er gwaethaf effaith bosibl ar feysydd awyr yn Lloegr, ac nid yw wedi cyflwyno dadl argyhoeddiadol pam na ddylai gael ei datganoli i Gymru.

Rydym yn cydnabod nad yw'n ymddangos bod gan Lywodraeth Cymru gynlluniau ar unwaith i ddiwygio cyfraddau'r Doll Teithwyr Awyr ar gyfer meysydd awyr Cymru, ac felly nid yw'r mater hwn yn cael yr un effaith barhaus â ffiniau datganoli ar gyfer rheilffyrdd. Fodd bynnag, mae cydlynid y setliad datganoli yn awgrymu bod y pŵer hwn yn cael ei ystyried ar gyfer datganoli pellach.