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

Crynodeb

Mae strategaeth ynni Llywodraeth y DU yn hollbwysig i economi a chymdeithas Cymru. Mae'n effeithio ar gynnydd o ran sero net a, thrwy brisiau ynni, ar iechyd a lles ei phobl. Yn y cyd-destun hwn, mae'n hollbwysig bod gan y Senedd a Llywodraeth Cymru lais dylanwadol.

Nid oedd yr is-grŵp ynni wedi gallu manteisio ar ymchwiliad sylweddol diweddar i gyfrannu at ei waith. Yn ystod yr amser a oedd ar gael, dim ond trosolwg eang a gafodd, ond roedd yn nodi pedwar mater allweddol o'r dystiolaeth:

- Ymgysylltu rhynglywodraethol
- Rheoleiddio
- Cynhyrchu ynni'n lleol
- Ystad y Goron

Dylai cynigion Ofgem i symud tuag at system gynllunio ranbarthol olygu gwell cysondeb â pholisïau datganoledig, ar yr amod bod Llywodraeth Cymru ac awdurdodau lleol yn chwarae rhan lawn, fel y maent yn bwriadu ei wneud.

Mae setliad Cymru yn cynnwys rhai amheuon (ee systemau gwresogi lleol ac effeithlonrwydd ynni) a all rwystro cynnydd, a dylid eu hadolygu.

Mae'r prif ffactorau sy'n sbarduno buddsoddiad newydd mewn ynni adnewyddadwy yn rhai ariannol. Byddai datganoli'r pwerau perthnasol yn galluogi gwell cysondeb â pholisi yng Nghymru, ond byddai'n creu pwysau sylweddol o ran cyllid a chapasiti, fel y gwelir yng Ngogledd Iwerddon.

Mae Ystad y Goron yng Nghymru yn gweithio'n agos gyda Llywodraeth Cymru. O ran a fyddai datganoli yn cynhyrchu adnoddau ychwanegol ar gyfer cyllideb Cymru, byddai hynny'n dibynnu ar drafodaethau gyda Thrysorlys EF.

Aelodaeth

Aelodau'r is-grŵp:

Comisiynwyr: Anwen Elias (cadeirydd), Leanne Wood, Lauren McEvatt, Albert Owen.

Panel yr Arbenigwyr: Gareth Williams ac Auriol Miller.

Tystiolaeth

Cyfarfu'r grŵp ar 21 Medi i gytuno ar ei ddull gweithredu ac i ystyried cyflwyniad gan Joe Rossiter o'r Sefydliad Materion Cymreig. Ar 16 Tachwedd, cyfarfu'r grŵp i ystyried tystiolaeth ysgrifenedig gan Ystad y Goron, Ynni Cymunedol Cymru, a

Gweinidog Newid Hinsawdd Llywodraeth Cymru. (Mae'r papurau hyn ar gael ar wefan y Comisiwn.)

Yn yr amser a oedd ar gael, cytunodd y grŵp i edrych yn gyffredinol ar y setliad datganoli mewn perthynas ag ynni, ac i ganolbwyntio ar agweddau cyfansoddiadol a chysylltiadau rhynglywodraethol.

Mae tystiolaeth y Gweinidog yn ymateb i gwestiynau gan yr is-grŵp mewn perthynas ag ynni a dŵr. O ran dŵr, roedd amser yn ein hatal rhag ymchwilio i'r maes hwn, ac oherwydd nad oedd yn ymddangos bod materion cyfansoddiadol uniongyrchol amlwg i fynd i'r afael â nhw, penderfynwyd canolbwyntio ar ynni.

Cyd-destun

Mae'r farchnad ynni yn mynd drwy gyfnod o drawsnewid mawr tuag at system ynni sero net, gyda chyflenwadau trydan y DU yn cael eu cynhyrchu fwyfwy o ffynonellau adnewyddadwy. Er y gallai'r defnydd cyffredinol o ynni ostwng oherwydd datgarboneiddio, rhagwelir y bydd y galw am drydan yn cynyddu'n sylweddol wrth i gerbydau a'r systemau gwresogi mewn cartrefi a busnesau gael eu trydaneiddio.

Llywodraeth y DU sy'n gyfrifol am system ynni'r DU ac Ofgem sy'n gyfrifol am reoleiddio darparwyr ledled Prydain Fawr. Mae cyflenwi a rheoleiddio trydan yn faterion a gedwir yn ôl yn setliadau Cymru a'r Alban. Mae hyn yn seiliedig ar y rhagdybiaeth mai marchnadoedd Prydain Fawr (a marchnadoedd rhyngwladol) yw'r rhain, a ddylai gael eu rheoleiddio gan Lywodraeth y DU. Mae Gogledd Iwerddon yn cael ei thrin ar wahân ac mae ganddo un rheoleiddiwr cyfleustodau.

Er bod y setliad yn cadw pwerau deddfwriaethol yn ôl i San Steffan, trosglwyddodd Deddf Cymru 2017 bwerau gweithredol i Lywodraeth Cymru mewn perthynas â:

- cydsynio i brosiectau ynni ar y tir hyd at 350 megawat (gosodwyd y pwynt terfyn hwn ar y sail bod prosiectau mwy yn arwyddocaol i'r DU gyfan, ac felly dylid parhau i'w cadw yn ôl)
- cydsynio i brosiectau gwynt ar y môr heb gyfyngiad maint.

Cysylltiadau rhynglywodraethol

Mae'r dystiolaeth a gafwyd gan Weinidog Newid Hinsawdd Llywodraeth Cymru yn tynnu sylw at y diffyg ymgysylltu rhwng Adran Diogelwch Ynni a Sero Net Llywodraeth y DU a'r llywodraethau datganoledig ar bolisi ynni'r DU. Mae hyn wedi bod yn arbennig o isel yn ystod y flwyddyn ddiwethaf, gyda Llywodraeth Cymru yn aros am wybodaeth hollbwysig am gyhoeddiadau Llywodraeth y DU sy'n effeithio ar ei llwybr sero net, a dim ymgysylltu ystyrlon cyn y cyhoeddiadau hyn.

Mae'r Gweinidog yn nodi nad y setliad datganoli sy'n rhwystro polisïau ynni Llywodraeth Cymru rhag cael eu cyflawni, ond yn hytrach y sefyllfa gyfansoddiadol sy'n galluogi Llywodraeth y DU i benderfynu peidio â chymryd rhan mewn meysydd sy'n cael effaith uniongyrchol ar gyfrifoldebau Llywodraeth Cymru. Er enghraifft, mae'r Gweinidog yn cyfeirio at Ddeddf Ynni 2023 lle mae Llywodraeth Cymru wedi buddsoddi adnoddau staff sylweddol iawn i gefnogi datblygiad y Bil, ond cafodd ei chadw yn y tywyllwch i raddau helaeth ar ei gynnwys tan y dyddiad cyhoeddi – roedd hyn yn ei rhwystro rhag ystyried y goblygiadau ar gyfer datganoli yn briodol.

O safbwynt Llywodraeth Cymru, yn 2017 roedd sero net yn agenda ar y cyd yn gyffredinol, ond mae hyn wedi cael ei danseilio dros y blynyddoedd diwethaf. Mae gwahaniaeth barn sylfaenol rhwng llywodraethau'r DU ar bolisi ynni, ond ni ddylai hyn fod yn rhwystr rhag ymgysylltu'n adeiladol lle mae polisïau un rhan o'r DU yn effeithio ar rannau eraill. Mae Llywodraeth y DU yn ffafrio dull gweithredu sy'n cael ei arwain fwy gan y farchnad, ond mae Llywodraeth Cymru yn gyffredinol yn ffafrio dull gweithredu sydd wedi'i gynllunio i fynd i'r afael â diffyg yn y farchnad. Nid yw hynny'n golygu na ellir dod o hyd i dir cyffredin, ac mae Llywodraeth Cymru yn cefnogi nifer o gynigion Llywodraeth y DU, fel y symudiad tuag at grid mwy trefnus sy'n rhagweld buddsoddiad.

Nid oedd amserlen y Comisiwn yn caniatáu i ni ofyn am dystiolaeth gan yr Adran Diogelwch Ynni a Sero Net, ond mae'n glir nad yw'r trefniadau presennol yn adlewyrchu'n ddigonol y rhyngweithio rhwng y polisi ynni a gedwir yn ôl a'r cyfrifoldebau datganoledig. Credwn fod angen gwneud rhagor o waith i fynd i'r afael â hyn, gan edrych ymlaen at effaith newid technolegol cyflym, fel y nodir yn ein casgliadau isod.

Gallai'r grŵp rhyngweinidogol ar sero net fod yn rhan o ddull gweithredu newydd os caiff ei ddatblygu i'w lawn botensial gydag allbynnau y cytunwyd arnynt a chamau gweithredu cydgysylltiedig, gan gynnwys ymwneud yn gynnar â swyddogion llywodraethau datganoledig ar lefel weithredol/tîm (gweler y drafodaeth ar y strwythurau cysylltiadau rhynglywodraethol diwygiedig ym mhennod 4).

Rheoleiddio

Drwy ei reolaeth dros brisiau ynni, a thrwy bennu cylch gwaith Ofgem, y rheoleiddiwr ynni, mae Llywodraeth y DU yn pennu telerau'r farchnad ynni ac felly'n pennu hyfywedd prosiectau ynni yng Nghymru i raddau helaeth.

Ofgem sy'n goruchwylio'r farchnad ynni yng Nghymru, Lloegr a'r Alban, ac mae'n gyfrifol am gymeradwyo buddsoddiadau mewn seilwaith ledled Prydain Fawr. Mae gan Lywodraeth Cymru berthynas gadarnhaol ag Ofgem a'i bwrdd, ond nid oes unrhyw lywodraethu ffurfiol mewn perthynas â phenderfyniadau Ofgem ac aliniad â pholisi Llywodraeth Cymru neu lywodraeth leol.

Mae Ofgem yn datblygu strwythur newydd o ranbarthau Cynllunio Strategol Ynni Rhanbarthol, gydag un Cynllun Strategol Ynni Rhanbarthol ar gyfer Cymru. Bydd y rhain yn cynhyrchu cynlluniau rhanbarthol i lywio cynllun strategol aml-flwyddyn, gan ddod â phawb sy'n ymwneud â chynllunio'r system ynni at ei gilydd ar lefel leol (gan gynnwys rhwydweithiau gwresogi, trydan, nwy, hydrogen ac ati). Bydd y Cynlluniau Strategol Ynni Rhanbarthol yn gyfrifol am alluogi cyfranogiad a goruchwyliaeth effeithiol.

Mae Llywodraeth Cymru yn croesawu cynigion y Cynlluniau Strategol Ynni Rhanbarthol; mae wedi gweithio gydag Ofgem i gyfrannu ei phrofiad o gynllunio ynni mewn ardaloedd lleol yng Nghymru ac mae wedi cynnig treialu elfennau o'r system newydd. Mae Llywodraeth Cymru yn credu y gallai cynlluniau rhwydwaith sy'n seiliedig ar dystiolaeth ac sy'n cael eu cefnogi'n lleol fod yn ddefnyddiol iawn o ran cynyddu buddsoddiad yn y grid.

Cynhyrchu ynni'n lleol

Roedd tystiolaeth gan Ynni Cymunedol Cymru yn tynnu sylw at y rhwystrau rhag datblygu prosiectau ynni cymunedol, gan gynnwys marchnadoedd ynni, mynediad at gyllid, arbenigedd technegol a staffio, materion cynllunio a chaffael. Hoffai Ynni Cymunedol Cymru weld marchnad ddwy haen gyda thariffau mwy ffafriol ar gyfer ynni a gynhyrchir yn lleol, a pholisïau ar gyfer cynllunio, dyrannu tir yn y sector cyhoeddus, a chaffael sy'n blaenoriaethu ynni o gynlluniau cymunedol. Nid yw'r rhan fwyaf o'r materion a amlygwyd gan Ynni Cymunedol Cymru yn codi o'r setliad datganoli, ond yn hytrach o gyfyngiadau ehangach o ran diwylliant, y farchnad ac adnoddau. Mae gan ei gynnig ar gyfer marchnad ddwy haen oblygiadau pellgyrhaeddol nad oedd yr is-grŵp mewn sefyllfa i'w gwerthuso.

Mae tystiolaeth y Gweinidog yn cyfeirio at waith diweddar ar Gridiau Ynni'r Dyfodol ar gyfer Cymru a oedd yn nodi cyfleoedd ar gyfer systemau ynni lleol clyfar i leihau'r angen am seilwaith cynhyrchu a thrawsyrru ar raddfa fawr. Mae'n cydnabod pwysigrwydd mudiadau cymunedol o ran rhoi llais i gymunedau yn y newidiadau sydd eu hangen i ddatgarboneiddio systemau ynni. Mae hefyd yn nodi cefnogaeth Llywodraeth Cymru i ynni cymunedol ers 2010, gan gynnwys ariannu Ynni Cymunedol Cymru a Gwasanaeth Ynni Llywodraeth Cymru, sy'n darparu gwybodaeth, cyngor technegol, mynediad at grantiau cam cynnar, benthyciadau datblygu a benthyciadau adeiladu.

Mae prosiectau cymunedol yn tueddu i fod yn fach (<5 MW) a, heb fecanwaith cefnogi, yn ei chael yn anodd bod yn fasnachol hyfyw. Mae Llywodraeth Cymru yn darparu grantiau i ariannu canlyniadau amgylcheddol a chymdeithasol, ac i gyflogi pobl i weithio'n llawn amser mewn prosiectau, ond mae'n nodi ei bod yn rhy gynnar i ystyried yr effeithiau. Yn ei barn hi, bydd y sector ynni cymunedol yn elwa o gynhyrchu mwy o ynni yn y sector cyhoeddus, a mwy o gydweithio rhwng cyrff cyhoeddus a grwpiau cymunedol.

Cymhellion ynni

Mae tystiolaeth y Gweinidog yn nodi y byddai datganoli pwerau i gynnig cymhellion ynni yn galluogi cymhellion allweddol y farchnad i fod yn fwy cydnaws â pholisi yng Nghymru, ond y byddai'n arwain at bwysau sylweddol o ran adnoddau a byddai angen arbenigedd newydd sylweddol yn Llywodraeth Cymru o ran cyllid ynni a chynlluniau cymhelliant. Mae gan Ogledd Iwerddon y pwerau hyn, ac mae effaith ceisio rhedeg cynlluniau o'r fath gydag adnoddau cyfyngedig iawn yn creu problemau sylweddol i Weithrediaeth Gogledd Iwerddon. Nid yw'r pŵer hwn wedi'i ddatganoli i Lywodraeth yr Alban ar hyn o bryd.

Ystad y Goron

Cafodd yr is-grŵp dystiolaeth ysgrifenedig gan Ystad y Goron, yn amlinellu ei chyfraniad at ddatblygu ynni gwyrdd yng Nghymru, yr arbenigedd technegol y mae'n ei gynnig ar sail Cymru a Lloegr, a'i chysondeb â pholisïau Llywodraeth Cymru. Mae'n egluro bod yr Ystad yn rheoli portffolio amrywiol o asedau gan gynnwys gwely'r môr a llawer o'r blaendraeth, tir gwledig ac asedau trefol, sy'n cynnwys gweithgareddau masnachol a gweithgareddau sy'n ymwneud â thai.

Mae'r dystiolaeth yn nodi bod Ystad y Goron yn cwrdd yn rheolaidd â Gweinidogion Cymru ac yn cynnal deialog reolaidd â swyddogion Llywodraeth Cymru, i sicrhau bod cyd-ddealltwriaeth o anghenion a chyfleoedd ac i gysoni gwaith ar y cyd lle bo hynny'n briodol. Penodwyd Cyfarwyddwr Cymru gan yr Ystad yn 2022 i ddarparu pwynt cyswllt i Weinidogion Cymru, Llywodraeth Cymru a rhanddeiliaid, ac i alluogi cyfleoedd i weithio'n agosach er mwyn cyflawni uchelgeisiau cyffredin. Mae tystiolaeth Llywodraeth Cymru yn cadarnhau'r ymgysylltu cadarnhaol hwn, er enghraifft, wrth ddatblygu'r sylfaen dystiolaeth ar weithredu seilwaith ynni adnewyddadwy yn yr amgylchedd morol.

Pan gafodd y gwaith o reoli Ystad y Goron yn yr Alban ei ddatganoli i Lywodraeth yr Alban yn dilyn adroddiad Comisiwn Smith yn 2015, roedd hyn yn golygu trosglwyddo'r cyfrifoldeb i Lywodraeth yr Alban am yr adnoddau staff a'r arbenigedd a gyflogwyd yn flaenorol gan Ystad y Goron yn yr Alban. Yn 2022, roedd Ystad y Goron yn yr Alban yn cyflogi 64 aelod o staff (Adroddiad Blynyddol a Chyfrifon mis Mawrth 2022).

Adeg datganoli, cafodd cyllideb yr Alban ei leihau gan y Trysorlys i wrthbwyso'r budd disgwyliedig o refeniw Ystad y Goron. Rydym yn deall bod hyn wedi arwain at fudd net i Lywodraeth yr Alban, ond nid oes sicrwydd o ran a fyddai hyn yn cael ei ailadrodd ar gyfer Cymru.

Mae Llywodraeth Cymru yn galw am gydraddoldeb â'r Alban mewn perthynas â rheoli Ystad y Goron yng Nghymru. Mae'n nodi y bydd yr Ystad yn elwa'n sylweddol iawn o brydlesu gwely'r môr yng Nghymru mewn ffyrdd nas rhagwelwyd pan bennwyd y setliad datganoli presennol, ac mae o'r farn nad yw'r agwedd hon ar y setliad yn ddilys ymysg y cyhoedd yng Nghymru.

Yr amcan ar gyfer Ystad y Goron yw sicrhau'r refeniw mwyaf posibl i Drysorlys y DU sydd, ym marn Llywodraeth Cymru, yn methu â sicrhau manteision economaidd llawn y trawsnewidiad ynni ar gyfer cymunedau lleol. Mae Ystad y Goron yr Alban wedi rheoli'r broses ar gyfer prydlesu gwely'r môr yn wahanol iawn er mwyn rhoi mwy o sicrwydd i'r diwydiant a chael mwy o fanteision yn y gadwyn gyflenwi.

Mae'r Gweinidog yn nodi y byddai angen adnoddau ychwanegol ar Lywodraeth Cymru i reoli Ystad y Goron yng Nghymru, ac y byddai'n dymuno sicrhau bod incwm o'r Ystad yn cael ei gadw yng Nghymru, gyda mecanwaith teg i addasu'r grant bloc ar sail y cytunir arni.

Casgliadau

Mae polisi a strategaeth ynni'r DU yn cael effaith enfawr ar faterion datganoledig, gan gynnwys datblygu economaidd, tai, tlodi, iechyd a llesiant. Fodd bynnag, roedd ymgysylltiad Llywodraeth y DU â Llywodraeth Cymru wrth basio Deddf Ynni 2023 yn hwyr ac yn annigonol. Ym marn yr is-grŵp, byddai'r cyfrifoldebau ynni sy'n gorgyffwrdd rhwng y ddwy lywodraeth yn gweithio'n well o lawer gydag ymgynghori a chydweithredu cryfach, gyda Llywodraeth Cymru yn bartner cyfartal.

Mae cynhyrchu a dosbarthu ynni yn faes lle nad yw natur ddeuol datganoli neu gadw'n ôl y setliad datganoli yn cyd-fynd yn hawdd â realiti ymarferol cyflawni. Bydd newid technolegol cyflym yn newid rôl y National Grid a gedwir yn ôl a'i fonopoli

presennol ar ddosbarthu, ac felly rôl a phwerau'r llywodraeth mewn perthynas â'i weithrediadau.

Mae rhai o'r materion a gedwir yn ôl ar hyn o bryd yn y maes hwn yn ymddangos yn hen ffasiwn a heb resymeg strategol, fel systemau gwresogi lleol ac effeithlonrwydd ynni. Dylai Llywodraeth y DU fod yn agored i adolygu ac i ddiwygio'r rhain drwy gytundeb rhwng y ddwy lywodraeth.

Mae rôl y rheoleiddiwr mewn perthynas â datblygu ynni yn hollbwysig, ond nid oes gan Lywodraeth Cymru rôl ffurfiol yn ei llywodraethu. Mae cynnig Ofgem ar gyfer Cynlluniau System Ynni Rhanbarthol wedi cael ei groesawu gan Lywodraeth Cymru fel ffordd o sicrhau dull cyfannol o gynllunio seilwaith.

Y prif rwystrau rhag masnachu'n lleol yw rheoleiddio a'r ffordd y mae'r marchnadoedd ynni'n gweithio, ac nid oes gan y Senedd na Llywodraeth Cymru unrhyw bwerau na dylanwad drostynt. Bydd rhai rhwystrau, fel mynediad i'r Grid Cenedlaethol, yn cael eu lleihau gan newid technolegol. Mae cyllid yn gyfyngiad arall: er enghraifft, er mwyn datganoli cymhellion ynni, byddai angen mynediad at ragor o gyllid nag sydd ar gael i Lywodraeth Cymru ar hyn o bryd.

Nid oedd yr is-grŵp yn gallu ystyried goblygiadau datganoli rheoli Ystad y Goron yng Nghymru yn fanwl. Mewn egwyddor, nid yw'n gweld unrhyw reswm pam na ddylid ei ddatganoli, fel sy'n digwydd yn yr Alban. Roedd Comisiwn Silk Llywodraeth y DU wedi adrodd yn 2014 ac nid oedd yn argymell datganoli Ystad y Goron[1], ond mae argymhelliad Comisiwn Smith[2] yn 2014 ar ddatganoli Ystad y Goron i'r Alban wedi creu cynsail newydd.

Mae'r is-grŵp yn argymell adolygiad brys o'r setliad datganoli a chysylltiadau rhynglywodraethol mewn perthynas â pholisi ynni, Ofgem ac Ystad y Goron, gan grŵp arbenigol sy'n gallu bwrw golwg flaengar ar y setliad.

[1] Silk, P. cadeirydd (2014) *Grymuso a Chyfrifoldeb: Pwerau Deddfwriaethol i Gryfhau Cymru*, Adroddiad Rhif 2 y Comisiwn Silk, Yr Archifau Gwladol, Kew

[2] Arglwydd Smith o Kelvin, Cadeirydd (2014) *Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament*, Comisiwn Smith, Yr Archifau Gwladol, Kew