



Wales Centre for Public Policy
Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

Adroddiad cryno: Opsionau polisi ar gyfer cyfleoedd pysgota yng Nghymru

Griffin Carpenter

New Economics Foundation

Medi 2020

Ein Cenhadaeth

Mae Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru yn helpu i wella prosesau creu polisi a gwasanaethau cyhoeddus drwy gefnogi gweinidogion ac arweinwyr gwasanaethau cyhoeddus i gael tystiolaeth annibynnol, drylwyr o'r hyn sy'n gweithio, ac i ddefnyddio'r dystiolaeth honno. Mae'n gweithio ar y cyd ag ymchwilwyr blaenllaw ac arbenigwyr polisi i syntheseiddio a manteisio ar y dystiolaeth sy'n bodoli'n barod, ac i ganfod bylchau pan fydd angen creu gwybodaeth newydd.

Mae'r Ganolfan yn annibynnol ar y llywodraeth, ond mae'n gweithio'n agos gyda gwneuthurwyr polisi ac ymarferwyr i ddatblygu ffyrdd newydd o feddwl am sut i roi sylw i heriau strategol yn y meysydd iechyd a gofal cymdeithasol, addysg, tai, yr economi, a chyfrifoldebau datganoledig eraill. Mae'n gwneud y canlynol:

- Cefnogi Gweinidogion Llywodraeth Cymru i ganfod, gweld a defnyddio tystiolaeth awdurdodol ac arbenigedd annibynnol a all helpu i fod yn sail i bolisi a gwella polisi;
- Gweithio gyda gwasanaethau cyhoeddus i weld, creu, gwerthuso a defnyddio tystiolaeth am yr hyn sy'n gweithio wrth fynd i'r afael â heriau economaidd a chymdeithasol o bwys; a
- Defnyddio'i waith gyda Gweinidogion a gwasanaethau cyhoeddus i wella dealltwriaeth o sut y gall tystiolaeth fod yn sylfaen ac yn fodd o wella prosesau creu polisi a gwasanaethau cyhoeddus, a chyfrannu at theorïau ym maes creu a gweithredu polisïau.

Drwy secondiadau, lleoliadau PhD a'i rhaglen Prentisiaeth Ymchwil, mae'r Ganolfan hefyd yn helpu i feithrin capasiti ymhlith ymchwilwyr i ymwneud ag ymchwil sy'n berthnasol i bolisïau, a hwnnw'n cael gwir effaith.

I gael rhagor o wybodaeth ewch i'n gwefan yn www.wcpp.org.uk

Y Prif Gyllidwyr



Sefydlwyd **Prifysgol Caerdydd** ym 1883. Wedi'i lleoli mewn prifddinas ffyniannus, mae Prifysgol Caerdydd yn brifysgol uchelgeisiol ac arloesol, a honno'n awyddus i greu perthnasau rhyngwladol cryf ond gan ddangos ei hymrwymiad i Gymru ar yr un pryd.



Mae'r **Cyngor Ymchwil Economaidd a Chymdeithasol (ESRC)** yn rhan o Ymchwil ac Arloesi yn y DU, sefydliad newydd sy'n dwyn ynghyd saith cyngor ymchwil y DU. Nod Ymchwil ac Arloesi yn y DU yw sicrhau'r cyfraniad mwyaf gan bob cyngor a chreu'r amgylchedd gorau sy'n galluogi i ymchwil ac arloesi ffynnu.



Llywodraeth ddatganoledig Cymru yw **Llywodraeth Cymru**, ac mae'n gyfrifol am feysydd allweddol mewn bywyd cyhoeddus, gan gynnwys iechyd, addysg, llywodraeth leol, a'r amgylchedd.

Cyflwyniad

Wrth i'r DU adael yr UE, ac wrth ddatblygu Bil Pysgodfeydd newydd ar gyfer y DU (mae'r broses ddeddfu'n mynd rhagddi ar hyn o bryd), bydd nifer o bwerau dros bysgodfeydd yn cael eu datganoli i'r pedair gweinyddiaeth sy'n gyfrifol am bysgodfeydd yn y DU (gan gynnwys Llywodraeth Cymru). Dyna gyd-destun newydd wrth werthuso sut y mae'r gwaith o reoli pysgodfeydd Cymru'n cyd-fynd ag amcanion Deddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (DLICD).

O'u cymharu â gweinyddiaethau pysgodfeydd eraill y DU, mae pysgodfeydd y môr yng Nghymru yn sector economaidd bychan, hyd yn oed ac ystyried maint y genedl. Mae pysgodfeydd Cymru hefyd yn fychan wrth edrych ar faint y cychod a'r llongau eu hunain, gyda mwyafrif helaeth y rheini o dan 10 metr o hyd. Yn achos cychod a llongau o Gymru sy'n glanio pysgod ym mhorthladdoedd Cymru, y rhywogaethau mwyaf yn ôl niferoedd a gwerth yw cregyn moch, cimychiaid, cregyn bylchog, crancod a draenogiaid môr. Mae llawer o'r ddalfa hon ar gyfer marchnadoedd yn Ewrop ac Asia.

Mae'r wedd ryngwladol hon sydd i bysgodfeydd Cymru yn ymestyn y tu hwnt i fasnachu, ac yn berthnasol i'r arferion pysgota'u hunain, gan fod cychod a llongau sydd wedi'u cofrestru yng Nghymru yn glanio'r rhan fwyaf o'u dalfeydd dramor (oddi ar y nifer bychan o gychod a llongau mawrion sy'n glanio yn Ynysoedd Falkland, Iwerddon a Sbaen). Mae mwyafrif y pysgod sy'n cael eu glanio ym mhorthladdoedd Cymru yn dod o gychod neu longau nad ydynt o Gymru (cychod neu longau o Loegr a Gwlad Belg yn bennaf). Yn achos rhywogaethau a gaiff eu pysgota o dan gyfyngiadau cwota, mae'r tueddiadau hyn yn fwy eithafol fyth.

Mae Gweinidog yr Amgylchedd, Ynni a Materion Gwledig wedi gofyn i Ganolfan Polisi Cyhoeddus Cymru ystyried yr opsiynau polisi ar gyfer rheoli cyfleoedd pysgota Cymru yn y dyfodol. Mae'r pwyslais newydd hwn, ynghyd â'r cyfleoedd a geir yn Neddf Llesiant Cenedlaethau'r Dyfodol (DLICD), yn gofyn am aildychmygu pysgodfeydd – a'r cyfleoedd i'w defnyddio – yng Nghymru.

Diffinnir cyfleoedd pysgota fel yr hawliau mynediad a roddir i gwmnïau, pysgotwyr unigol ac aelodau o'r cyhoedd sy'n caniatáu iddynt bysgota'n fasnachol. Gall hyn fod yn nhermau tunelledd o bysgod neu ddiwrnodau pysgota, neu gall ymwneud ag ardaloedd penodol a mathau o gyfarpar. Mae rheoli cyfleoedd pysgota yn rhan bwysig iawn o lywodraethu pysgodfeydd.

Mae'r adroddiad cryno hwn yn dadansoddi sut i reoli cyfleoedd pysgota yng Nghymru drwy ddatblygu amcanion llesiant ar gyfer pysgodfeydd Cymru, drwy amlinellu opsiynau polisi ar gyfer rheoli cyfleoedd pysgota, ac yna drwy asesu cryfderau a gwendidau'r gwahanol

ddulliau polisi (cyfuniadau o sawl opsiwn polisi gwahanol) ochr yn ochr â'r amcanion llesiant ar gyfer pysgodfeydd Cymru.

Datblygu amcanion llesiant

Gan nad yw pysgodfeydd y môr yn rhan o gyfrifoldebau penodol unrhyw un o gyrff cyhoeddus Llywodraeth Cymru, mae'r sector yn dueddol o 'gael ei golli' wrth roi DLICD ar waith. O ran llesiant, nid oes dulliau adrodd nac adborth ar gael i werthuso cyfraniadau'r sector dal pysgod, i ystyried y math o waith a wneir yn y diwydiant, nac i ddogfennu statws stociau pysgod. O ganlyniad, mae'r adroddiad hwn yn datblygu cyfres o amcanion llesiant posibl am y tro cyntaf i bysgodfeydd Cymru.

Tabl1 1: Deuddeg amcan llesiant i bysgodfeydd Cymru

Amcan	Cydrannau	Ffynhonnell
Amcan cynaliadwyedd	Sefydlogrwydd amgylcheddol; manteision economaidd, cymdeithasol a chyflogaeth; cyflenwadau bwyd; rheoli capasiti er mwyn hyfywedd economaidd.	Bil Pysgodfeydd y DU
Amcan ragofalus	Dull rhagofalus; poblogaethau pysgod sy'n uwch na'r lefelau sy'n gallu creu'r cynnyrch cynaliadwy mwyaf.	Bil Pysgodfeydd y DU
Amcan ecosystem	Dull wedi'i seilio ar yr ecosystem; lleihau ac osgoi dalfeydd damweiniol yn llwyr.	Bil Pysgodfeydd y DU
Amcan tystiolaeth wyddonol	Casglu data gwyddonol; rhannu gwybodaeth rhwng awdurdodau; gwneud penderfyniadau ar sail y cyngor gwyddonol gorau sydd ar gael.	Bil Pysgodfeydd y DU
Amcan sgil-ddalfeydd	Caiff dalfeydd o dan y maint cadwraeth lleiaf a ddynodwyd eu lleihau a'u hosgoi; cofnodir dalfeydd a'u cyfrif; caiff sgil-ddalfeydd eu glanio pan fydd hynny'n addas.	Bil Pysgodfeydd y DU
Amcan mynediad cyfartal	Gall cychod neu longau pysgota'r DU fynd i unrhyw ardal o fewn terfynau'r DU.	Bil Pysgodfeydd y DU
Amcan budd cenedlaethol	Mae gweithgarwch pysgota cychod pysgota'r DU yn arwain at fanteision cymdeithasol neu economaidd i'r DU (neu unrhyw ran ohoni).	Bil Pysgodfeydd y DU
Amcan newid yn yr hinsawdd	Lleihau'r effeithiau ar yr hinsawdd; addasu pysgota a dyframaethu er mwyn ymateb i newid yn yr hinsawdd.	Bil Pysgodfeydd y DU
Amcan rhyngweithio cefnogol	Mae'r amcanion ar gyfer gwahanol sectorau i gyd yn hyfyw; integreiddio rheoli pysgodfeydd rhwng sectorau morol; integreiddio rhwng gwledydd.	Mae DLICD yn rhoi pwyslais ar effeithiau rhyngwladol a'r cysylltiadau â sectorau eraill a rhannau eraill o'r llywodraeth.
Amcan llywodraethu da	Strwythurau rheoli syml, parchus, dynamig, ymatebol a fforddiadwy.	Mae DLICD yn rhoi pwyslais ar brosesau yn ogystal ag ar ganlyniadau.
Amcan cydnerthedd cymunedol	Cydnerthedd er mwyn lleihau ansicrwydd a cholledion posibl; gwarchod a gwella treftadaeth ddiwylliannol.	Mae DLICD yn rhoi pwyslais ar gymunedau (yn ogystal ag ar unigolion a busnesau).

Amcan cynhyrchu effeithlon	Sicrhau'r gwerth uchaf posibl o allbynnau a lleihau costau mewnbynnau (gan gynnwys costau rheoli a'r gost i fywyd anifeiliaid).	Dylai amcanion ychwanegol gael eu cyflawni i'r graddau uchaf posibl, am y gost isaf bosibl.
----------------------------	---	---

Mae'r amcanion hyn yn creu cysylltiad hanfodol rhwng dull cyffredinol Llywodraeth Cymru o weithio, a pholisi penodol ar gyfer pysgodfeydd. Daw'r amcanion ar gyfer pysgodfeydd o Fil Pysgodfeydd y DU (roedd yr ail ddarlleniad yn mynd rhagddo wrth lunio'r adroddiad hwn), a cheir amcanion ychwanegol sy'n deillio o DLICD a dogfennau cysylltiedig, ynghyd ag o ymgynghoriad Brexit a'n Moroedd. Mae'r amcanion a'u ffynhonnell i'w gweld yn Nhabl 1. Mae cymharu'r deuddeg amcan ochr yn ochr â'r saith Nod Llesiant yn dangos eu bod yn cydfynd yn dda â'i gilydd.

Opsiynau polisi ar gyfer cyfleoedd pysgota

Er mai gan Aelod-wladwriaethau'r UE y bu'r pŵer i ddyrannu cyfleoedd pysgota erioed (pŵer sydd wedi'i ddatganoli i'r Senedd ac i Lywodraeth Cymru), nid yw'r pŵer hwn wedi cael ei ddefnyddio i gyflwyno unrhyw ddiwygiadau mawr yng Nghymru. Gallai hyn newid ar ôl Brexit, nid oherwydd unrhyw bwerau newydd, ond oherwydd y cyfuniad o'r sylw sylweddol sydd bellach yn cael ei roi i bysgodfeydd, y posibilrwydd y bydd cwota 'ychwanegol' ar gael ar ôl Brexit, a'r gallu i greu cysylltiad rhwng y broses o ddyrannu cyfleoedd pysgota a phwerau newydd dros elfennau eraill o bolisi pysgodfeydd, gan greu gweledigaeth newydd i bysgodfeydd Cymru yn sgil hynny.

Fel y dangosir yn **Ffigur 1**, mae nifer o 'lefelau' yn berthnasol wrth ddyrannu cyfleoedd pysgota: y math o gyfleoedd pysgota, y dull o ddyrannu, y defnydd o gronni ac/neu'r defnydd o farchnad yn y fflyd bysgota, polisïau i ddelio â ffactorau allanol wrth ddefnyddio cyfleoedd pysgota, a'r gofynion ynghylch glanio'r pysgod a gaiff eu dal drwy'r cyfleoedd pysgota hyn. Ceir gwahanol opsiynau polisi ar gyfer pob lefel. Mae creu is-grwpiau wrth ddadansoddi cyfleoedd pysgota yn y modd hwn yn dangos yn glir pa opsiynau polisi sy'n ddewisiadau eraill (o fewn lefel) a pha opsiynau polisi y gellir eu cyfuno â'i gilydd (rhwng lefelau).

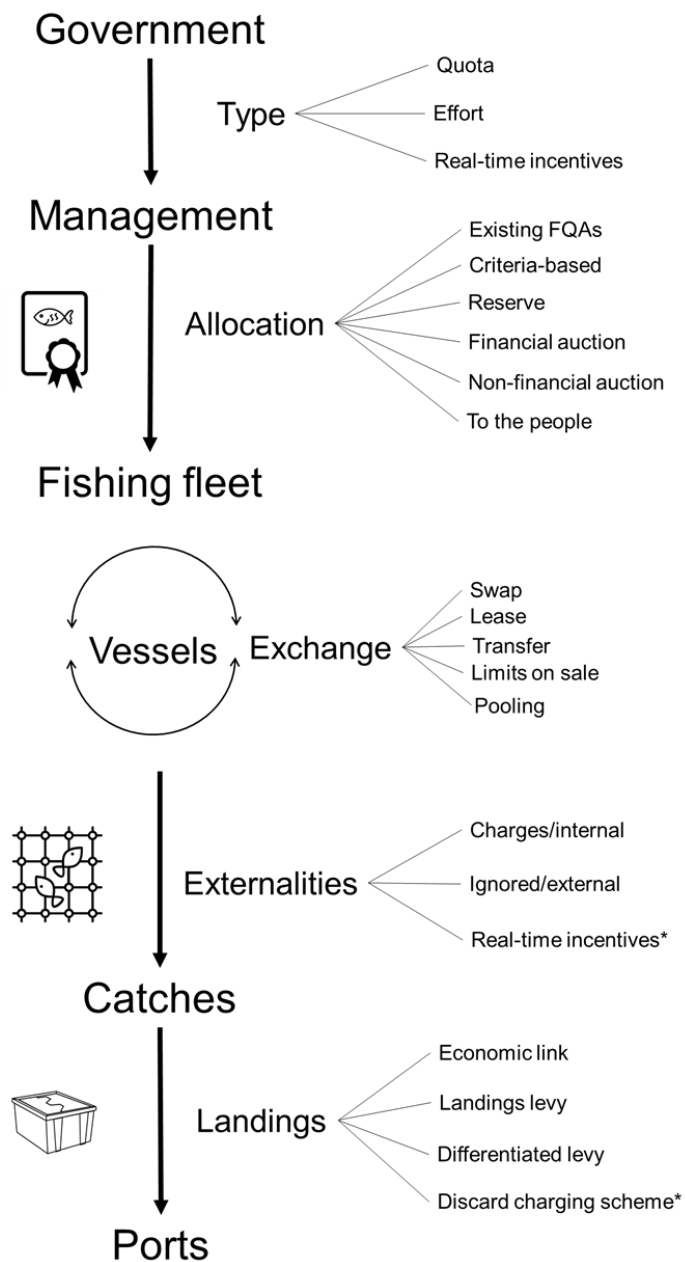
Wrth ystyried opsiynau polisi, mae'r adroddiad hwn yn defnyddio dull 'dalen wen', gan ystyried yr holl opsiynau heb gyfeirio at y system bresennol. Mae'r dull hwn yn gwyrhoeddi radical oddi wrth y mwyafrif o ddadansoddiadau polisi, ond mae wedi deillio o bedwar ffactor: y ffaith nad yw rheoli pysgodfeydd yn hanesyddol wedi bod yn flaenllaw yng ngwaith Llywodraeth Cymru; amcanion uchelgeisiol DLICD, sy'n ceisio sicrhau bod Cymru'n esiampl o'r radd flaenaf ym maes cynaliadwyedd a llesiant; y gallu i weddnewid y prosesau rheoli oherwydd Brexit; a'r gred gyffredinol nad yw rheoli pysgodfeydd yn cyflawni llawer yn ei ffurf bresennol.

Nid yw'r adroddiad hwn yn rhoi sylw i sut y caiff cyfanswm y cyfleoedd pysgota ei bennu, nac yn rhoi sylw i sut y dyrennir cwota rhwng y gweinyddiaethau pysgodfeydd (gweler adroddiad Sefydliad Polisi Cyhoeddus Cymru, *Implications of Brexit for fishing opportunities*).

Dewis y math o gyfile pysgota

O dan y broses reoli bresennol, nid yw cyfyngiadau cwota'r UE ar faint o bysgod y gellir eu dal yn berthnasol i nifer o'r rhywogaethau a gaiff eu dal yng Nghymru (a physgod cregyn yn enwedig). Yn hytrach, rheolir y mwyafrif helaeth o ddalfeydd Cymru drwy gyfyngu ar ymdrechion (e.e. cyfyngiadau ar gewyll ac ar lusgrwydo cregyn bylchog). Gallai Llywodraeth Cymru **gyflwyno cwota ar gyfer dal pysgod yn y pysgodfeydd hyn**, neu opsiwn arall fyddai cyflwyno **cyfyngiadau ar ymdrechion ar gyfer y rhywogaethau sy'n cael eu rheoli o dan gyfyngiadau cwota'r UE**. Trydydd opsiwn fyddai cyflwyno **system gyfan gwbl newydd, fel cymhellion amser real** sy'n cyfuno nodweddion cwota ar ddalfa a chyfyngiadau ar ymdrechion. O dan y system cymhellion amser real, bydd pysgotwyr yn defnyddio credydau i dalu am 'dariffiau' sy'n newid yn gyflym, a'r rheini wedi'u seilio ar rywogaethau, lleoliadau ac amser y flwyddyn.

Ffigur 1: Penderfynu ar y system ar gyfer rheoli cyfleoedd pysgota Cymru



* mae'r polisïau'n cael eu hailadrodd

Dyrannu cyfleoedd pysgota

Fel yr egwyddor ‘sefydlogrwydd cymharol’ a ddefnyddir i ddyrannu cyfleoedd pysgota rhwng Aelod-wladwriaethau'r UE, wrth ddyrannu cyfleoedd pysgota yn y DU, defnyddir cyfnod cyfeirio ar gyfer dalfeydd hanesyddol, gan roi cyfrannau cwota sefydlog ar y lefel hon. Mae'r defnydd o'r ‘dyraniadau cwotâu sefydlog’ hyn hefyd yn golygu bod y cyfrannau a roddir i weinyddiaethau pysgodfeydd y DU yn parhau'n sefydlog. Er y bu gan Lywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru y gallu i newid y system ddyrannu hon, bu'n un o elfennau mwyaf sefydlog rheoli pysgodfeydd, ond yn un o'r rhai mwyaf dadleuol hefyd. Awgrymwyd y dylid newid y dyraniadau cwotâu sefydlog er mwyn eu diweddarau a'u gwneud yn decach, neu y dylid edrych ar systemau cwbl wahanol ar gyfer dyrannu.

Mae'n annhebygol y bydd amcanion gwahanol ar gyfer pysgodfeydd yn deillio'n naturiol heb bolisiâu pwrpasol sy'n targedu pethau penodol. Mae **dyrannu ar sail meini prawf**, fel y cysyniad o ‘arian cyhoeddus am nwyddau cyhoeddus’ mewn amaethyddiaeth, yn defnyddio adnodd cyhoeddus (h.y. mynediad i stociau pysgod, cymorthdaliadau) i gyflawni diben cyhoeddus. Gallai fod modd dewis bod yn gymwys i gael dyraniadau wedi'u seilio ar feini prawf, a hynny drwy ddatgelu data'n wirfoddol neu drwy integreiddio data drwy brosesau casglu data sy'n bodoli'n barod (a'r rheini'n debygol o gael eu hehangu).

Nid yw parhau â'r dyraniadau cwotâu sefydlog neu symud i ddyraniadau sydd wedi'u seilio ar feini prawf yn ddwy system sy'n gwbl anghydnaws â'i gilydd. Fel y disgrifiwyd eisoes, gallai dyraniadau sydd wedi'u seilio ar feini prawf gynnwys dalfeydd hanesyddol yn un o'r meini prawf a ddefnyddir (yn hyn o beth gellir ystyried dyraniadau cwotâu sefydlog yn ddyraniad ar sail maen prawf, lle mai'r ddalfa hanesyddol yw'r unig faen prawf). Dewis arall yw defnyddio **cwota wrth gefn** i wahanu cwota'n ffurfiol, gan ddyrannu rhai cyfleoedd pysgota drwy ddefnyddio dull gwahanol i'r brif gyfran.

Mae **arwerthiannau ariannol** yn dyrannu cyfleoedd pysgota i'r sawl sy'n cynnig y pris uchaf. Ar sail enghreifftiau o ddefnyddio arwerthiannau mewn pysgodfeydd eraill, gellid defnyddio arwerthiant ar gyfer cyfran o'r cyfleoedd pysgota sydd ar gael yng Nghymru, unwaith y bydd y dyraniadau wedi'u gwneud ar sail meini prawf a blaenoriaethau eraill. Er y rhagdybir yn aml bod arwerthiannau cyfleoedd pysgota yn rhai ariannol, nid oes yn rhaid i bethau fod felly. Mae'r opsiwn ar gael hefyd i ddefnyddio **arwerthiannau nad ydynt yn ariannol**, er enghraifft drwy ddyrannu credydau i bysgotwyr sy'n gallu defnyddio'r credydau hynny wedyn (yn hytrach na'u harian eu hunain) i wneud cynnig mewn arwerthiant. Gellid dyrannu'r credydau hyn yn unol ag unrhyw nifer o egwyddorion neu feini prawf. Y nod yw sicrhau mai'r bysgotwyr eu hunain sy'n gyfrifol am gydbwysu'r cyfleoedd pysgota y mae eu hangen fwyaf arnynt.

Un dull go syml o bwysleisio bod poblogaethau pysgod yn ased cyhoeddus yw **dyrannu cyfleoedd pysgota yn uniongyrchol i boblogaeth Cymru**. Prin yw'r dinasyddion a fyddai'n

defnyddio cyfleoedd pysgota'n uniongyrchol, ond byddai system arwerthu ar-lein (wedi'i threfnu gan Lywodraeth Cymru neu'n breifat) yn galluogi pysgotwyr masnachol trwyddedig i gael gafael ar gwota mewn ffordd debyg i arwerthiant gan y llywodraeth, er ei bod yn debygol y byddai hynny'n fwy anhrefnus.

Cyfnewid cyfleoedd pysgota

Waeth pa ddull o ddyrannu a ddefnyddir (o'r llywodraeth i drwyddedau pysgota), gellid defnyddio system gyfnewid ar gyfer dyraniadau eilaidd rhwng deiliaid trwyddedau. Yn y DU ar hyn o bryd, mae pysgotwyr yn y 'sector' (aelodau o sefydliadau cynhyrchwyr) yn gallu cyfnewid cwota (cyfnewid swm o gwota mewn un cwota am swm o gwota mewn dalfa fwyaf arall a ganiateir, e.e. penfreisiad am hadogiaid), prydlesu cwota (talw am swm o gwota yn y flwyddyn honno, cyn ei ddychwelyd i'r perchennog), a throsglwyddo cwota (trosglwyddiad ariannol parhaol). I bysgotwyr yn y grŵp o dan 10m a physgotwyr nad ydynt yn 'rhan o'r sector', bydd y weinyddiaeth pysgodfeydd yn gweithredu fel brocer ar gyfer y cyfleoedd pysgota.

Mae rhai sylwebwyr wedi awgrymu y gallai **cwotâu unigol trosglwyddadwy** fod yn fodel posibl ar gyfer cyfleoedd pysgota ar ôl Brexit. Nid yw'r system bresennol yn wahanol o gwbl i system cwotâu unigol trosglwyddadwy, er fe ellid yn sicr greu marchnad fwy agored a phrysur yn hynny o beth. Gall systemau trosglwyddadwy hefyd **gyfyngu ar werthiant**, er enghraifft drwy glustnodi cwota yn ôl rhanbarth neu fflyd, drwy ganiatáu trosglwyddiadau unffordd yn unig, neu drwy gyfyngu ar y cyfrannau y gall un perchennog eu crynhoi.

Byddai creu system fwy ei maint i gyfnewid cwota yn ffordd arall o roi mwy o hyblygrwydd i'r system gwota, heb i hynny olygu trafodion ariannol. Gellid defnyddio technolegau newydd (e.e. apiau ffonau symudol) i greu **platfform ar-lein i gymheiriaid gyfnewid cwota**.

Mae'r rhan fwyaf o'r opsiynau polisi ar gyfer dyrannu a chyfnewid cyfleoedd pysgota yn awgrymu bod y cyfleoedd hynny'n cael eu rhoi'n unigol, ond mae modd eu rhoi ar y cyd hefyd. Mae'r systemau hyn yn golygu y bydd pysgodfeydd yn **cronni cyfleoedd pysgota** ac yn eu defnyddio tan y byddant yn dod i ben.

Allanoldebau

Mewn terminoleg economaidd, mae 'allanoldeb' yn golygu cost neu fudd a ddaw i ran trydydd parti i weithgarwch. Mewn polisi amgylcheddol, trafodir allanoldebau negyddol yn fanwl iawn (e.e. llygredd aer o gerbydau modur diesel a phetrol). Prin y defnyddir y derminoleg hon i ddisgrifio polisi pysgodfeydd, er y cydnabyddir bod allanoldebau'n bodoli (e.e. sgil-ddalfeydd, effaith ar wely'r môr, y defnydd o danwydd).

Yn gyffredinol, bydd rheoliadau'n mynd i'r afael â'r allanoldebau negyddol sy'n deillio o bysgota, gyda'r nod o leihau eu maint (e.e. maint y rhwyllau, ardaloedd gwarchodedig), ond

byddai modd mynd i'r afael ag allanoldebau hefyd drwy ddyrannu cyfleoedd pysgota ar sail meini prawf, drwy gymhellion amser real, neu drwy godi ardollau am greu allanoldebau negyddol. Drwy **drethu allanoldebau**, y nod yw lleihau'r allanoldebau sy'n cael eu creu yn yr un modd ag y bydd cynyddu prisiau'n lleihau'r galw am gynnyrch neu weithgarwch. Wrth wneud hyn, caiff yr allanoldeb ei 'fewnoli'.

Mae Bil Pysgodfeydd y DU yn rhoi pwerau i Ysgrifennydd Gwladol Llywodraeth y DU sefydlu **cynllun taliadau gwaredu**, gan godi tâl ar bysgotwyr am ddalfeydd o bysgod sydd heb eu hawdurdodi. Mae hyn yn golygu bod modd defnyddio pysgod a gaiff eu dal yn fwyd i bobl, ond gan gydbwyso'r cymhelliad i bysgota'n ddetholus ar y naill law, a'r cymhelliad i waredu pysgod yn anghyfreithlon ar y llaw arall.

Glanio pysgod

Gall polisi ar gyfer cyfleoedd pysgota hefyd fod yn berthnasol ar ôl i'r pysgod gael eu dal, ac ar ôl i'r cyfle pysgota droi o fod yn hawl mynediad i fod yn ddalfa go iawn. Mewn ymgais i sicrhau bod cyfleoedd pysgota o wir fudd i gymunedau arfordirol y DU a'r gymdeithas yn ehangach, mae'r polisi **cysylltiad economaidd** presennol yn cyflwyno amod ar gyfer trwyddedau yn y DU, gan nodi bod yn rhaid cyflawni un o'r canlynol: sicrhau bod 50% o'r cwota'n cael ei lanio yn y DU; sicrhau bod 50% o'r criw fel arfer yn preswyllo yn y DU; neu, sicrhau bod 50% o'r costau gweithredu yn cael eu gwario yn y DU. Mae'r cysylltiad economaidd ar hyn o bryd yn berthnasol ar lefel y DU gyfan, ond mae cyfle i bob gweinyddiaeth bysgota sefydlu ei chysylltiad economaidd ei hun (boed yn gysylltiad economaidd â'r DU, neu â'r gwledydd datganoledig unigol). Ceir nifer o opsiynau polisi eraill ar gyfer glanio pysgod sy'n cael eu dal gan ddefnyddio cyfleoedd pysgota.

Mae rheoli pysgodfeydd yn waith hynod ddud, yn enwedig mewn termau cymharol wrth edrych ar werth ariannol y diwydiant neu'r swyddi y mae'n eu cynnal. Mae rheoli pysgodfeydd hefyd yn creu rhent o adnoddau drwy gyfyngu mynediad i'r bysgodfa – rhent nad yw'r llywodraeth yn ei adfer yn uniongyrchol. Mae arwerthu cwota – sydd hefyd yn cael sylw yn yr adran hon – yn un ffordd o greu refeniw i'r llywodraeth drwy bysgodfeydd. Opsiwn arall yw cyflwyno **treth ar lanio pysgod**, a mantais hynny yw y gall fod yn berthnasol i bob rhywogaeth, y tu hwnt i'r pysgodfeydd cwota'n unig.

Un ffordd o addasu pethau fyddai cyflwyno **ardoll gyda chyfraddau gwahanol ar gyfer y pysgod a gaiff eu glanio gan gychod neu longau domestig a'r rhai a gaiff eu glanio gan gychod neu longau tramor** (h.y. cyfradd uwch ar gyfer y pysgod sy'n cael eu glanio gan gychod neu longau tramor). Byddai hyn yn rhoi cymhelliad yn ogystal â chodi refeniw. Bydd sut yr ymdrinnir â'r pysgod a gaiff eu glanio gan gychod neu longau tramor ym mhorthladdoedd y DU o dan yr ardoll hon yn ystyriaeth bwysig, gan y dylai gydbwyso'r cymhelliad i lanio pysgod yn y DU ar y naill law, a'r argraff bod cychod neu longau domestig o dan anfantais ar y llaw arall.

Perchnogaeth

Ceir llawer o amwysedd ynghlwm wrth bwy sy'n berchen ar gyfleoedd pysgota yn y DU. Mae Llywodraeth y DU a Llywodraeth Cymru ill dwy'n ystyried bod cyfleoedd pysgota'n adnodd cyhoeddus. Ond gan fod cyfleoedd pysgota'n dal i gael eu dyrannu drwy'r un dyraniadau cwtâu sefydlog, barnodd yr Uchel Lys yn 2012 y gellid ystyried dyraniadau cwtâu sefydlog yn eiddo preifat. Mae llawer o'r drafodaeth am berchnogaeth yn ymwneud yn benodol â chwotâu pysgota. Mewn theori, fodd bynnag, gallai rhai o'r dadleuon fod yn berthnasol i gyfleoedd pysgota heb gwota hefyd. Fodd bynnag, rhagdybir yn gyffredinol nad yw cyfyngiadau ar ymdrechion a chyfleoedd pysgota eraill, heb gwota, yn gyfystyr ag eiddo.

Wrth ystyried pwy sy'n berchen ar bysgodfeydd, ar y ddau begwn gwahanol mae perchnogaeth dros yr adnodd yn cyd-fynd â pherchnogaeth dros gyfleoedd pysgota. Hynny yw, o breifateiddio'r broses o reoli bysgodfeydd, bydd y pysgotwyr yn gosod y rheoliadau. O wladoli'r diwydiant bysgodfeydd, bydd y pysgotwyr yn dod yn weithwyr i'r sector cyhoeddus a'r holl refeniw'n mynd yn uniongyrchol i'r llywodraeth. Nid yw'r naill system na'r llall yn gyffredin yn fyd-eang, ac nid ydynt wedi'u hawgrymu i Gymru chwaith. Mae'n llawer mwy tebygol y bydd cwota (boed i gyd neu'n rhannol) yn cael ei 'ailwladoli'. Ceir nifer o opsiynau polisi ar gyfer cyflawni hyn:

- **Gwladoli cwota:** hawlio'r holl ddyraniadau cwtâu sefydlog presennol yn ôl.
- **Rhoi cyfnod o rybudd:** hawlio'r holl ddyraniadau cwtâu sefydlog presennol yn ôl ar ôl cyfnod o flynyddoedd (e.e. saith) er mwyn gallu adennill gwerth buddsoddiadau.
- **Gostyngiad graddol:** hawlio cyfran o'r dyraniadau cwtâu sefydlog presennol yn ôl bob blwyddyn tan y bydd yr holl gwota wedi'i ailddyrannu (e.e. deg y cant bob blwyddyn am ddeg mlynedd).
- **Brigdorri trafodion cwota/ymddeol cychod a llongau:** hawlio cyfran o ddyraniadau cwtâu sefydlog yn ôl pan werthir cwota neu drwydded (gyda dyraniadau cwtâu sefydlog ynghlwm wrthi).
- **Brigdorri cwota newydd:** hawlio cyfran o ddyraniadau cwtâu sefydlog a geir drwy newidiadau polisi ar ôl Brexit neu drwy gynnydd mewn cwota (h.y. pan fydd stociau'n cynyddu mewn maint).

I helpu i ddatrys amwysedd dros berchnogaeth, gellid pennu **hyd cyfreithiol i gyfleoedd pysgota** wrth roi cyfleoedd pysgota newydd. Mae'r polisi hwn yn rhoi manteision sicrwydd i bysgotwyr, ond hefyd yn ffurfioli perchnogaeth gyhoeddus dros ased cyhoeddus. Byddai'r berchnogaeth wedyn ar brydles hirdymor gan y wladwriaeth (boed yn talu amdani neu beidio).

Yn debyg i sut y mae'r broses o reoli cyfleoedd pysgota wedi'i datganoli o Lywodraeth y DU i Lywodraeth Cymru, gellid ei datganoli yn y dyfodol i lywodraeth leol neu grwpiau cymunedol.

Mae **perchnogaeth gymunedol** yn golygu hunanlywodraethu gan bysgotwyr, heb unrhyw reolau cenedlaethol dros ddyrannu. Gan y byddai'r berchnogaeth ar lefel gymunedol, ni fyddai modd i unigolion adael y cynllun. Ail ffurf ar berchnogaeth gymunedol yw cymunedau (fel awdurdodau lleol) yn prynu (neu'n rhoi) cyfrannau o gwota.

Defnyddio adnoddau

Mae llawer o'r opsiynau polisi a drafodwyd eisoes yn arwain at godi refeniw (drwy arwerthiannau ariannol, drwy godi tâl am allanoldebau, a thrwy ardoll ar lanio pysgod). Os rhoddir unrhyw un o'r opsiynau polisi hyn ar waith, byddai angen polisi i gyd-fynd ar gyfer defnyddio'r refeniw hwnnw.

Fel rhan o strategaeth i ennyn cefnogaeth i drethi newydd, daeth **clustnodi refeniw treth** ar gyfer dibenion penodol (h.y. neilltuo refeniw) yn boblogaidd. Mae neilltuo caled yn galw am gydbwysu refeniw a gwariant mewn cyfnod penodol, ond mae hyn yn creu ansicrwydd dybryd mewn cynlluniau gwariant. Mae mathau 'meddalach' o neilltuo refeniw, lle bydd treth newydd yn cyfrannu at dalu am wariant uwch, yn bennaf yn ymwneud â'r modd y 'cyflwynir polisi', gan y gallai ffynonellau refeniw eraill godi neu ostwng ar ôl cyflwyno'r dreth newydd.

Dull gwahanol i neilltuo (boed yn neilltuo caled neu feddal) yw rhoi'r refeniw yng **ngrhonfa gyffredinol y llywodraeth**. Mae'r dull hwn yn haws i'w gyflwyno ac yn adlewyrchu'n fwy gonest y modd y bydd cyllid y llywodraeth yn cael ei ddefnyddio.

Trydydd dewis, gan edrych ar y 'rhent o adnoddau' yn y refeniw a godir, yw rhoi **taliadau breindol** i ddinasyddion. Er nad oes enghreifftiau rhyngwladol o gynllun o'r fath mewn pysgodfeydd, defnyddir y dull hwn ar gyfer adnoddau eraill fel refeniw olew, gyda phob dinesydd yn cael siec blyneddol.

Polisiau cysylltiedig eraill

Mae'r polisiau sy'n cael eu trafod yn yr adran hon yn ymwneud â dyrannu cyfleoedd pysgota mewn ffordd weddol uniongyrchol. Ceir polisiau cysylltiedig, fodd bynnag, a fyddai'n helpu i'w rhoi ar waith yn llwyddiannus, hyd yn oed os mai cysylltiad anuniongyrchol sydd ganddynt â chyfleoedd pysgota.

Cydnabuwyd ers tro byd bod gan wahanol is-grwpiau o'r fflyd bysgota anghenion rheoli gwahanol, ac y gallent gael eu rheoli ar wahân, hyd yn oed, wrth geisio cyflawni gwahanol amcanion. Fel nifer o wledydd eraill, mae'r DU yn cydnabod bodolaeth fflyd bysgota sy'n defnyddio cychod neu longau bychain, sef cychod neu longau pysgota a'u hyd yn 10 metr neu lai. Bu beirniadu ar natur fympwyol y gwahaniaethu hwn, a gellid **gwahaniaethu rhwng fflydoedd** mewn ffyrdd eraill. Mae Bil Pysgodfeydd y DU, er enghraifft, yn trafod gwahaniaethu ar sail 'effaith' cychod neu longau.

Yn y 'sector', mae'r cwota yn cael ei reoli ar hyn o bryd gan **sefydliadau cynhyrchwyr** sy'n gweithredu ar ran eu haelodau. Mae sawl mantais i'r strwythur hwn: mae'n rhoi system ar gyfer cyd-reoli lle mae gan y pysgotwyr fwy o reolaeth dros y modd y defnyddir eu cwota, ac yn y pen draw y sefydliadau cynhyrchwyr sy'n atebol, gan leihau baich rheoli'r llywodraeth. Mae pysgotwyr yn y sector yn gryf o blaid y model sefydliadau cynhyrchwyr, ond mae rhai pysgotwyr y tu allan i'r system yn ei weld fel "clwb i'r gwŷr" sy'n elwa o brydlesu cwota, boed yn bysgotwyr eu hunain neu beidio. Byddai cadw'r system sefydliadau cynhyrchwyr, ond gan gynyddu tryloywder a chefnogi hawl cychod neu longau o dan 10m i fod yn aelodau – yn fwyaf tebygol drwy sefydlu a chefnogi sefydliad(au) cynhyrchwyr i gynrychioli'u buddiannau – yn fuddiol wrth reoli pysgodfeydd yn y dyfodol.

Byddai cyflwyno cynllun cwtâu cymunedol yn un ffordd o wneud penderfyniadau lleol am gyfleoedd pysgota i'r cymunedau penodol dan sylw. Mae rheoli **cwota cymunedol** yn wahanol i sefydlu grwpiau pysgodfeydd y glannau, er y drysir rhwng y ddau beth weithiau. Mae Llywodraeth Cymru wedi rhoi'r gorau i ddefnyddio grwpiau pysgodfeydd y glannau, ac wedi dewis rheoli pysgodfeydd mewn ffordd fwy canolog o lawer (yn wahanol i'r dull o reoli pysgodfeydd yn Lloegr a'r Alban, lle mae grwpiau pysgodfeydd y glannau yn cael eu hyrwyddo'n helaeth).

Byddai ymgorffori gweithgarwch pysgota hamdden yn rhan o system rheoli cwota yn dod â'r gwahaniaeth rhwng y ddau sector i ben, a gallai arwain at fwy o gysondeb wrth reoli. Mae nodweddion **system gwota ar gyfer gweithgarwch pysgota hamdden** yn fwy cymhleth o lawer nag mewn pysgodfeydd masnachol, a hynny oherwydd prinder cofnodion am ddalfeydd, y ffaith bod y gweithgarwch yn amrywio'n fawr iawn, a nifer uchel y cyfranogwyr. Dull arall fyddai model hybrid sy'n defnyddio'r system reoli bresennol, gan neilltuo cyfanswm cwota ar gyfer y bysgodfa hamdden, a hwn yn cael ei reoli i bob pwrpas fel un gronfa y gellir ei defnyddio i gyd.

Asesu'r opsiynau polisi

Mae'r fersiwn lawn o'r adroddiad cryno hwn yn asesu'r opsiynau polisi hyn ochr yn ochr â'r amcanion llesiant ar gyfer pysgodfeydd Cymru. O'r ymarfer hwn, daw rhai casgliadau o bwys i'r amlwg:

- Mae'r polisi a ddewisir yn bwysig, gan mai prin yw'r polisiâu sy'n perfformio yr un fath ochr yn ochr â'r holl ystyriaethau.
- Mae'n amhosibl osgoi cyfaddawdu, gan na ellir sicrhau'r sefyllfa orau bosibl ar gyfer pob ystyriaeth ar yr un pryd.
- Mae llawer o'r asesiad yn dibynnu ar fanylion yr opsiwn polisi.

- Mae bron yr holl opsiynau polisi nad ydynt yn bodoli ar hyn o bryd yn wynebu rhyw fath o rwystr i'w rhoi ar waith.
- Byddai nifer o'r opsiynau polisi hyn yn newydd i Gymru tra nad oes polisïau o gwbl ar gyfer rhai 'lefelau' cyfan ar unrhyw lefel o lywodraeth. Dim ond polisi ar gyfer y DU gyfan sy'n bodoli yn achos rhai o'r lleill.

Er bod yr adroddiad hwn yn amlinellu opsiynau polisi a'r ymchwil sy'n sail iddynt, ac yn asesu eu perfformiad ochr yn ochr â'r amcanion llesiant ar gyfer pysgodfeydd Cymru, mae nifer o faterion y mae angen eu hystyried cyn y dylid bwrw ymlaen ag un opsiwn penodol:

- **Pa mor amodol yw'r opsiynau ar gael rhagor o gyfleoedd pysgota:** Gellir rhoi'r holl opsiynau polisi ar waith yn dechnegol gyda'r lefel bresennol o gyfleoedd pysgota, ond mae rhai o'r opsiynau polisi'n fwy dibynnol ar 'ddifidend Brexit'. Gan fod dyraniadau cwtâu sefydlog presennol Cymru mor fychan, efallai na fyddai rhai opsiynau'n werth y gost o'u cyflwyno fel arall. Gallai fod yn fwy synhwyrol bwrw ymlaen â'r polisïau hyn os edrychir o'r newydd ar sefydlogrwydd cymharol a/neu Goncordat y DU ar Reoli Pysgodfeydd.
- **Capasiti'r llywodraeth:** Mae rhanddeiliaid wedi dweud yn gyson bod prinder capasiti gan Lywodraeth Cymru i reoli pysgodfeydd, ac mae'r Senedd wedi cwestiynu'r llywodraeth am hyn yn ei adroddiad ar effaith Brexit.
- **Capasiti'r seilwaith:** Wrth asesu a allai fflyd bysgota Cymru achub ar gyfleoedd pysgota ychwanegol, mae angen ystyried natur y seilwaith corfforol. Nid yw hyn yn cyfyngu ar y broses o ddyrannu'r cyfleoedd pysgota eu hunain, dim ond ar y niferoedd a'r rhywogaethau dan sylw.
- **Y rhyngweithio rhwng polisïau a chysondeb cyffredinol:** Yn hytrach nag ystyried pob opsiwn polisi ar wahân, mae'n bosibl eu cyfuno. Mae risg na fydd y polisïau sy'n perfformio'n dda yn cyd-fynd â'i gilydd.
- **Treialu systemau newydd:** I fwrw ymlaen â rhai o'r opsiynau polisi hyn, er enghraifft system diwrnodau ar y môr gyda chyfuniadau hyblyg o ddalfeydd, awgrymwyd y dylid cynnal treialon lleol er mwyn casglu data a mesur yr effaith. Yr ystyriaeth gyntaf yw pa mor gynhwysfawr yw'r treial, er mwyn rhoi gwybodaeth dda i reoli. Mae costau cyfle yn bwysig hefyd, gan fod angen amser a chyllid sylweddol i weinyddu treial da – adnoddau y gellid eu gwario ar opsiynau polisi eraill a ystyrir yn yr adroddiad hwn.
- **Gweithredu'n unochrog:** Yn wahanol i fater treialon, byddai hefyd angen trafod â Llywodraeth y DU a allai Llywodraeth Cymru gyflwyno'i chfundrefn reoli ei hun, yn annibynnol ar weddill y DU. Er enghraifft, pe bai Llywodraeth Cymru'n penderfynu rhoi'r gorau i ddefnyddio dyraniadau cwtâu sefydlog (naill ai er mwyn newid i system heb gwota a/neu i ailddyrrannu cyfrannau), ac ystyried datganiadau Llywodraeth y DU, mae'n debygol y byddai dyraniadau cwtâu sefydlog yn dal i gael eu defnyddio i ddyrannu i drwyddedau Cymru drwy Goncordat y DU ar Reoli Pysgodfeydd.

- **Yr angen i ymgynghori:** Mae'n hynod o bwysig mai dim ond ar ôl ymgynghori'n drylwyr â rhanddeiliaid yn y maes pysgodfeydd y cyflwynir unrhyw bolisïau newydd ar gyfer cyfleoedd pysgota. Ar hyn o bryd, ceir problemau ymddiriedaeth sylweddol yn y maes rheoli pysgodfeydd yng Nghymru, felly bydd angen cyflwyno unrhyw newid polisi'n raddol, gan ennyn cefnogaeth i hynny.
- **Sicrhau cyfnod pontio teg i'r rheini sy'n wynebu effeithiau negyddol:** Wrth gyflwyno newidiadau i ddulliau rheoli cyfleoedd pysgota, mae gan Lywodraeth Cymru ddyletswydd i feddwl am les cenedlaethau heddiw a chenedlaethau'r dyfodol a fydd yn elwa o newid y polisi. Ond rhaid meddwl hefyd am y rheini a fydd yn wynebu effeithiau niweidiol. Os bydd newid polisi yn golygu llai o gyfleoedd pysgota a/neu llai o lanio yn rhywle arall, yna fan lleiaf bydd angen polisïau i gyd-fynd i sicrhau 'cyfnod pontio teg' i'r pysgotwyr a'r cymunedau hynny.
- **Proses is-ddeddfwriaeth:** Mae diffyg eglurder o hyd ynghylch y gofynion deddfwriaethol yng Nghymru ym maes pysgodfeydd. Gwnaed ymrwymiad yn 2019 i gyflwyno Bil Pysgodfeydd gerbron y Cynulliad yn y tymor presennol, ond dim ond ar ôl i Fil Pysgodfeydd y DU basio drwy Senedd y DU ac ar ôl datblygu safbwynt ar gyfer y cyfnod ar ôl gadael yr UE y gellid pennu'r amserlen ar gyfer hynny.

Mae'r diwydiant pysgota yng Nghymru, a'r sector sy'n dibynnu ar gyfleoedd pysgota drwy gwota'n enwedig, yn hynod o fach. Nid yw hon yn sefyllfa sy'n gorfod para am byth, fodd bynnag. Gyda gwaith cynllunio, gall y diwydiant dyfu heb roi unrhyw bwysau ychwanegol ar yr amgylchedd morol (wrth i weithgarwch symud o lefydd eraill). A beth bynnag, nid yw maint o anghenraid yn rhwystr i uchelgais. Er bod costau sefydlog ynghlwm wrth ddatblygu systemau newydd, mae nifer llai y pysgotwyr yng Nghymru yn golygu y dylai fod yn haws sicrhau consensws drwy ymwneud â rhanddeiliaid. Yn wir, mae rhai o'r pysgodfeydd mwyaf wedi parhau â'r un systemau rheoli ers degawdau. Yn hyn o beth, gall Cymru arwain drwy ddangos sut fath o beth yw system rheoli pysgodfeydd sy'n gofalu am lesiant cenedlaethau'r dyfodol.

Manylion yr awdur

Mae **Griffin Carpenter** yn Uwch Ymchwilydd yn y New Economics Foundation (adeg llunio'r adroddiad). Mae ei ymchwil yn ymwneud â pholisïau o bob math ym maes yr amgylchedd ac adnoddau naturiol, gan ganolbwyntio ar bolisïau pysgodfeydd Ewropeaidd. Ef oedd prif awdur adroddiad Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru yn 2017, *Implications of Brexit for Fishing Opportunities in Wales*.

I gael rhagor o wybodaeth, cysylltwch â:

Dr Craig Johnson

Canolfan Polisi Cyhoeddus Cymru

+44 (0) 29 2087 5345

info@wcpp.org.uk

OG This report is licensed under the terms of the Open Government License