WALES AUDIT OFFICE
SWYDDFA ARCHWILIO CYMRU

Ionawr 2014
www.wao.gov.uk

Gwasanaeth Awyr oddi mewn i Gymru – Caerdydd i Ynys Môn

Memorandwm ar gyfer y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus

Adroddiad a gyflwynwyd gan Archwilydd Cyffredinol Cymru i Gynulliad Cenedlaethol Cymru

Rwyf wedi llunio'r adroddiad hwn i'w gyfl wyno i'r Cynulliad Cenedlaethol o dan Ddeddf Llywodraeth Cymru 2006.

Roedd tîm astudio Swyddfa Archwilio Cymru yn cynnwys Jeremy Morgan a Matthew Mortlock, o dan gyfarwyddyd Gillian Body.

Huw Vaughan Thomas
Archwilydd Cyffredinol Cymru
Swyddfa Archwilio Cymru
24 Heol y Gadeirlan
Caerdydd
CF11 9LJ

Mae'r Archwilydd Cyffredinol yn gwbl annibynnol ar y Cynulliad Cenedlaethol a'r Llywodraeth. Mae yntau'n archwilio ac yn ardystio cyfrifon Llywodraeth Cymru a'r cyrff cyhoeddus a noddir ganddi ac sy'n gysylltiedig â hithau gan gynnwys cyrff y GIG yng Nghymru. Mae ganddo hefyd y pŵer statudol i gyfl wyno adroddiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol ar economi, effeithlonrwydd ac effeithiolrwydd y defnydd a wna'r sefydliadau hynny o'u hadnoddau wrth gyfl awni eu swyddogaethau, a sut y gallent wella'r defnydd hwnnw.

Mae'r Archwilydd Cyffredinol hefyd yn penodi archwilwyr i gyrff llywodraeth leol yng Nghymru, yn cynnal ac yn hyrwyddo astudiaethau gwerth am arian yn y sector llywodraeth leol ac yn asesu cydymffurfi aeth â gofynion gwerth gorau o dan Raglen Gwella Cymru. Fodd bynnag, er mwyn amddiffyn sefyllfa gyfansoddiadol llywodraeth leol, nid yw'n cyfl wyno adroddiadau i'r Cynulliad Cenedlaethol sy'n ymwneud yn benodol â gwaith llywodraeth leol ei hun heblaw am pan fo angen gwneud yn ôl statud.

Yr Archwilydd Cyffredinol Cymru a'i staff gyda'i gilydd yw Swyddfa Archwilio Cymru. Am ragor o wybodaeth am Swyddfa Archwilio Cymru, ysgrifennwch at yr Archwilydd Cyffredinol yn y cyfeiriad uchod, ffôn 02920 320500, e-bost: info@wao.gov.uk, neu gweler y wefan www.wao.gov.uk

© Archwilydd Cyffredinol Cymru 2014

Cewch ailddefnyddio'r cyhoeddiad hwn (heb gynnwys y logos) yn rhad ac am ddim mewn unrhyw fformat neu gyfrwng. Rhiad i chi ei ailddefnyddio'n gywir ac nid mewn cyd-destun camarweiniol. Rhaid cydnabod y deunydd fel hawlfraint Archwilydd Cyffredinol Cymru a rhaid rhoi teitl y cyhoeddiad hwn. Lle nodwyd deunydd hawlfraint unrhyw drydydd parti bydd angen i chi gael caniatâd gan ddeiliaid yr hawlfraint dan sylw cyn ei ailddefnyddio.

Cynnwys

Cyflwyniad 4

Dechreuadau'r Gwasanaeth Awyr 7

Caffael a chontractio 9

Cychwyn y contract Gwasanaeth Awyr tair blynedd gwreiddiol ym mis Mai 2007 9

Ail-dendro'r contract yn aflwyddiannus ar ddechrau 2010 9

Trefniadau contract dros dro ar gyfer y cyfnod rhwng mis Mai a mis Rhagfyr 2010 11

Caffael y contract cyfredol rhwng mis Ionawr 2011 a mis Rhagfyr 2014 12

Penodi cwmni awyrennau newydd ym mis Tachwedd 2012 13

Costau: 2007-08 i 2012-13 16

Monitro perfformiad: prydlondeb, ffactor llwyth a niferoedd teithwyr 17

Gwerthuso manteision 20

Edrych tua'r dyfodol 21

Atodiad 1 – Llinell amser y prif ddigwyddiadau 23

Cyflwyniad

1 Ym mis Mawrth 2013, cyflwynodd Cadeirydd y Pwyllgor Cyfrifon Cyhoeddus ohebiaeth i'r Archwilydd Cyffredinol gan Byron Davies AC a leisiai bryderon ynglŷn â nifer o faterion yn ymwneud â thrafnidiaeth awyr, yn cynnwys cymhorthdal Llywodraeth Cymru i'r Gwasanaeth Awyr oddi mewn i Gymru o Faes Awyr Ynys Môn (RAF y Fali) i Faes Awyr Caerdydd (y Gwasanaeth Awyr). Trafododd y Pwyllgor yr ohebiaeth yn ei gyfarfod ar 7 Mai 2013 a derbyniodd gynnig yr Archwilydd Cyffredinol i lunio papur briffio mewn perthynas â'r cymhorthdal. Hefyd, cyflwynodd y Pwyllgor faterion penodol a oedd yn peri pryder ynglŷn â threfniadau caffael blaenorol ar gyfer y Gwasanaeth Awyr i Swyddfa Archwilio Cymru.

2 Dechreuodd y Gwasanaeth Awyr, ynghyd â chymhorthdal Llywodraeth Cymru tuag ato, ar 7 Mai 2007. Darperir cymhorthdal Llywodraeth Cymru o dan delerau a elwir yn Rhwymedigaeth Gwasanaeth Cyhoeddus (Blwch 1).

3 Er bod amryw o newidiadau wedi bod dros amser (Atodiad 1), gweithredir y Gwasanaeth Awyr ar hyn o bryd gan ddau gwmni. Citywing sy'n gyfrifol am y gweithgareddau tocynnau a'r marchnata a Links Air sy'n gyfrifol am y teithiau awyr, ar ôl i'r swyddogaeth honno gael ei throsglwyddo iddynt gan FLA Aviation ym mis Tachwedd 2012[2]. Daw'r cytundeb contract cyfredol i ben ar 9 Rhagfyr 2014. Mae partïon eraill sy'n rhan o'r gwaith o ddarparu'r Gwasanaeth Awyr yn cynnwys y Weinyddiaeth Amddiffyn, sy'n berchen ar RAF y Fali, Maes Awyr Caerdydd a chontractwr ar wahân (Europa) sy'n gweithredu adeilad y derfynfa yn RAF y Fali ar ran Cyngor Sir Ynys Môn (Ffigur 1).

4 Yn ogystal â'i gymhorthdal uniongyrchol i'r Gwasanaeth Awyr, sy'n werth hyd at £1.2 miliwn y flwyddyn ar hyn o bryd, mae Llywodraeth Cymru yn darparu hyd at £300,000 o arian grant bob blwyddyn i Gyngor Sir Ynys Môn. Mae'r arian grant yn talu am gostau sy'n codi o redeg adeilad y derfynfa yn RAF y Fali, yn cynnwys y contract gweithredu ag Europa, treuliau'r Cyngor yn gweinyddu a rheoli'r contract, a'r ffioedd lesio a glanio a delir i RAF y Fali. Mae Swyddfa Archwilio Cymru wedi ardystio'r grant hwn ers ei gychwyn ym mis Mai 2007 ac nid yw wedi canfod unrhyw faterion sy'n peri pryder.

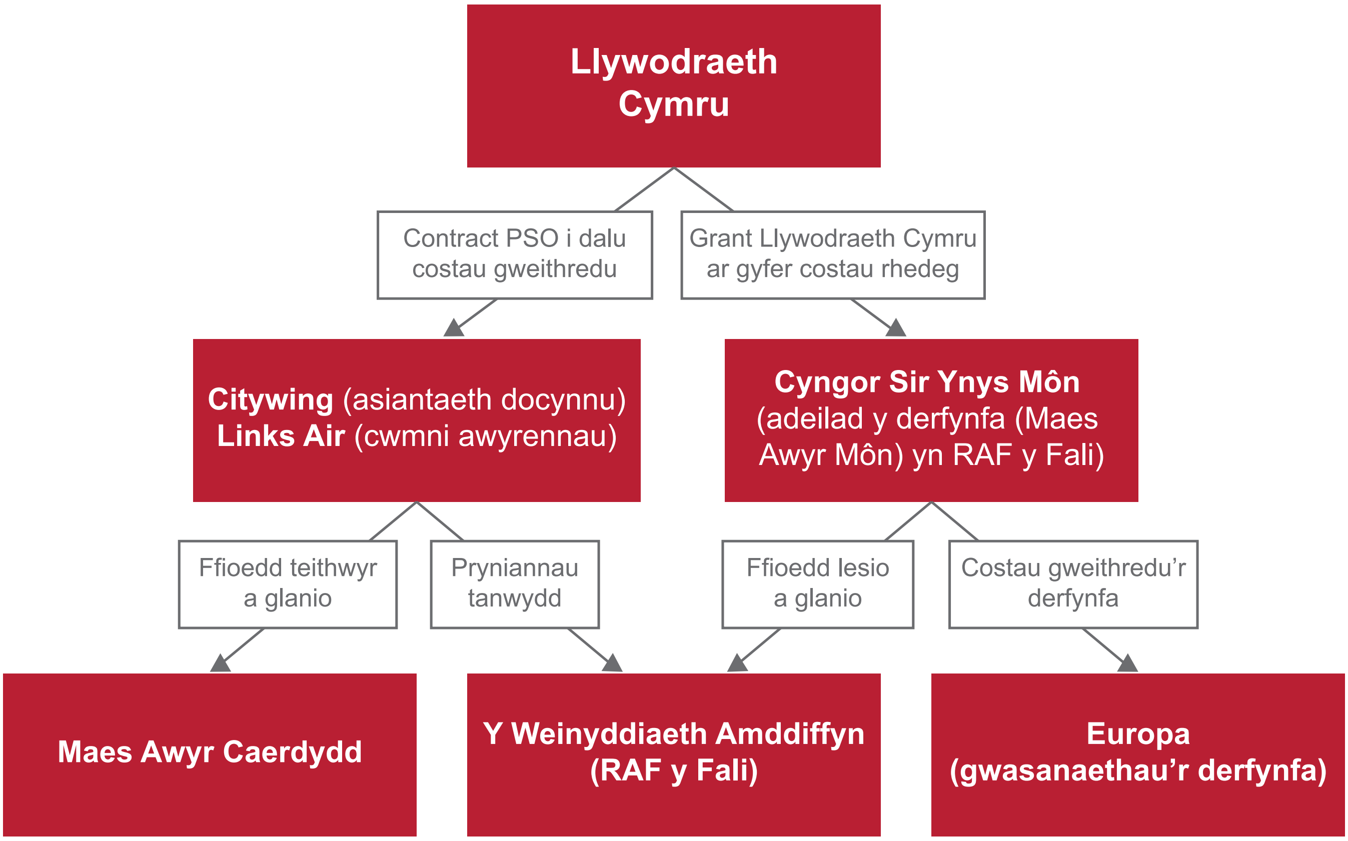
Blwch 1 – Rhwymedigaeth Gwasanaeth Cyhoeddus (PSO)

Gall aelod-wladwriaethau'r Undeb Ewropeaidd ddarparu gwasanaethau awyr rheolaidd drwy PSO ar lwybrau awyr y pennir eu bod yn hanfodol i ddatblygiad economaidd yr ardal y maent yn ei gwasanaethu ond nad ydynt yn fasnachol hyfyw yn eu hawl eu hunain. Rhaid i aelod-wladwriaethau barchu'r amodau a'r gofynion a amlinellir yn Erthygl 16 o Reoliad Gwasanaethau Awyr y Comisiwn Ewropeaidd 1008/2008[1]. Er enghraifft, mae'r rheoliadau'n datgan y dylai'r meysydd awyr a ddefnyddir ar gyfer y gwasanaeth fod wedi'u cysylltu â'i gilydd ac â'r ddinas neu'r gytref a wasanaethant gan wasanaethau trafnidiaeth gyhoeddus aml, dibynadwy ac effeithlon.
Cymhorthdal i ddigolledu'r gweithredwr am y diffyg a ysgwyddir wrth ddarparu gwasanaeth na fyddai'n fasnachol hyfyw fel arall yw PSO.

1 RHEOLIAD (CE) RHIF 1008/2008 SENEDD A CHYNGOR EWROP, 24 Medi 2008 ar reolau cyffredin ar gyfer gweithredu gwasanaethau awyr yn y Gymuned. Pan oedd Llywodraeth Cymru yn cynllunio ac yn caffael y contract Gwasanaeth Awyr gwreiddiol, y rheoliad cyfatebol perthnasol oedd Rheoliad Rhif 2408/92, 23 Gorffennaf 1992 ar fynediad i gwmnïau awyrennau y Gymuned i lwybrau hedfan o fewn y Gymuned. Mae gwahaniaethau rhwng rheoliadau 1992 a 2008. Er enghraifft, nid oedd rheoliadau 1992 yn cynnwys y gofyniad a ddyfynnir ym Mlwch 1 mewn perthynas â chysylltiadau trafnidiaeth gyhoeddus.

2 Mae FLM yn dal i fod yn barti i'r contract ac fel y cyfryw, mae'n parhau'n atebol ar y cyd ac yn unigol ynghyd â Citywing a Links Air.

Ffigur 1 – Siart cyfundrefnol o’r Gwasanaeth Awyr oddi mewn i Gymru



Noder

Ers dechrau’r Gwasanaeth Awyr yn 2007, deallwn fod ffioedd glanio yn RAF y Fali wedi cael eu talu drwy’r grant y mae Llywodraeth Cymru yn ei roi i Gyngor Sir Ynys Môn, yn wahanol i’r ffioedd glanio ym Maes Awyr Caerdydd, a fu’n cael eu talu gan y contractwyr PSO. Oherwydd bod y ffioedd glanio yn RAF y Fali yn cael eu talu gan un corff cyhoeddus i un arall, deallwn fod hyn yn lleihau costau a bod y trefniant yn fwy cost-effeithiol i Lywodraeth Cymru na phe bai’r costau’n cael eu talu gan y contractwyr PSO a Llywodraeth Cymru yn rhoi ad-daliad amdanynt drwy’r trefniant cymhorthdal.

Ffynhonnell: Swyddfa Archwilio Cymru

5 Mae'r Gwasanaeth Awyr yn darparu dwy daith reolaidd i'r ddau gyfeiriad rhwng Ynys Môn a Chaerdydd bob diwrnod gwaith, fel y gwnaeth ers mis Mai 2007. Caiff amseriad y teithiau i ac o Ynys Môn ei gyfyngu gan yr amserau y mae RAF y Fali ar agor – o 08:00 i 18:00 o ddydd Llun i ddydd Iau ac o 08:00 i 17:00 ar ddydd Gwener. Fodd bynnag, nod yr amserlen yw galluogi defnyddwyr y gwasanaeth i gael cymaint o amser â phosibl ar y naill ben neu'r llall i'r daith heb fod angen aros dros nos, fel a ganlyn:

a Caerdydd i Ynys Môn: 07:40 – 08:40

b Ynys Môn i Gaerdydd: 09:00 – 10:00

c Caerdydd i Ynys Môn: 16:15 – 17:20 (15:15 – 16:20 ar ddydd Gwener)

ch Ynys Môn i Gaerdydd: 17:40 – 18:45 (16:40 – 17:45 ar ddydd Gwener)

6 Cynlluniwyd yr amserlen fel bod modd i un awyren sy'n cario 18 o deithwyr wneud pob un o'r teithiau awyr mewn diwrnod, gan gynnig hyd at 18,720 o seddi posibl y flwyddyn. Ar hyn o bryd, y pris uchaf am sedd o dan y contract PSO yw £59.45, gyda phrisiau is ar gael am archebu ymlaen llaw. Mae'r pris uchaf sy'n cael ei hysbysebu wedi codi o £52 o gymharu â phan ddechreuodd teithiau awyr o dan y contract cyfredol ym mis Ionawr 2011. Yn ogystal â chynnwys chwyddiant, y rheswm dros y cynnydd yw bod y pris sy'n cael ei hysbysebu bellach yn cynnwys ffioedd penodol a gâi eu codi ar deithwyr ar wahân i bris y tocyn o'r blaen.

7 Dyma sut aethom ati i baratoi'r papur briffio hwn:

a Adolygu amrywiaeth o ddogfennau a ddarparwyd gan Lywodraeth Cymru, yn dyddio'n ôl i'r adeg cyn cychwyn Gwasanaeth Awyr ym mis Mai 2007 ac yn cynnwys adroddiadau monitro, gwybodaeth sy'n ymwneud â chaffael, cyflwyniadau Gweinidogol perthnasol a chyngor cyfreithiol Llywodraeth Cymru. Oherwydd y cyfnod o amser dan ystyriaeth, ni fu'n hawdd dod o hyd i'r holl wybodaeth hon, ac adferwyd peth ohoni o gofnodion archif. Rydym yn cyfeirio yn y papur hwn at rai materion nad ydym wedi llwyddo i'w cadarnhau gan ddefnyddio'r dystiolaeth ddogfennol. Er hynny, rydym yn fodlon ein bod wedi gweld digon o ddogfennau i allu disgrifio datblygiadau allweddol dros oes y Gwasanaeth Awyr.

b Cyfweld rheolwyr contractau Gwasanaeth Awyr Llywodraeth Cymru, er nad yw'r swyddog sy'n gyfrifol am reoli'r contract dros lawer o'i oes yn cael ei gyflogi gan Lywodraeth Cymru bellach.

c Cyfweld cynrychiolwyr Citywing, Links Air, Maes Awyr Caerdydd, Cyngor Sir Ynys Môn ac RAF y Fali. Hefyd, cawsom gyfarfod â Martin Evans, arbenigwr ar y diwydiant hedfan ym Mhrifysgol De Cymru (a Phrifysgol Morgannwg cyn hynny), a roddodd gyngor i Lywodraeth Cymru ar broses gaffael y Gwasanaeth Awyr ym mis Tachwedd 2012.

ch Cymharu data perfformiad y Gwasanaeth Awyr â ffigurau ar draws y diwydiant.

Dechreuadau'r Gwasanaeth Awyr

8 Ym mis Rhagfyr 2003, nododd papur gwyn llywodraeth y DU ar drafnidiaeth awyr[3] y potensial ar gyfer gwasanaethau awyr newydd oddi mewn i Gymru, yn enwedig mewn perthynas â chysylltu Gogledd a De Cymru. Ym mis Gorffennaf 2004, cynhaliodd Llywodraeth Cymru astudiaeth gwmpasu i archwilio'r potensial hwn yn llawnach, a'i dilyn gan ymgynghoriad â rhanddeiliaid ar faterion fel y llwybr posibl, effeithiau amgylcheddol ac ystyriaethau economaidd.

9 Y cysyniad gwreiddiol oedd galluogi pobl i deithio rhwng Gogledd a De Cymru mewn un diwrnod, gan ganiatáu amser ar gyfer gweithgareddau busnes neu hamdden a hwyluso cysylltiadau â theithiau awyr allan o Faes Awyr Caerdydd. Roedd arfarniad Llywodraeth Cymru o'r opsiynau ym mis Rhagfyr 2004 yn cynnwys y posibilrwydd o gysylltu teithiau awyr rhwng Caerdydd a Gorllewin Cymru.

10 Nododd Llywodraeth Cymru dri lleoliad posibl yn y Gogledd: RAF y Fali, Caernarfon a Phenarlâg (safle Airbus). Er ei bod yn rhan o broses arfarnu'r opsiynau, mae'n bosibl fod Llywodraeth Cymru wedi'i chael hi'n anodd cyfiawnhau cymhorthdal PSO ar gyfer llwybr Penarlâg am nifer o resymau; yn cynnwys agosrwydd maes awyr Penarlâg at gysylltiadau trafnidiaeth eraill rhwng Gogledd a De Cymru. Mae rheoliadau'r PSO yn datgan y dylai'r aelod-wladwriaeth asesu'r angen am PSO a ragwelir, ynghyd â'i digonolrwydd, drwy ystyried y posibilrwydd o ddefnyddio dulliau eraill o drafnidiaeth a gallu dulliau eraill o'r fath i ateb yr anghenion trafnidiaeth dan ystyriaeth, yn enwedig pan fo gwasanaethau trên presennol yn darparu ar gyfer y llwybr a ragwelir, gydag amser teithio o lai na thair awr, yn ddigon aml, gyda digon o gysylltiadau ac ar amserau addas.

11 Cynhaliodd Is-adran Cyngor Economaidd Llywodraeth Cymru ddadansoddiad cost a budd ar gyfer yr opsiynau llwybr canlynol:

- a Abertawe – Caerdydd – RAF y Fali
- b Abertawe – Caerdydd – Caernarfon
- c Abertawe – Caerdydd – Penarlâg

12 Yn ogystal â chostau gweithredu'r gwahanol wasanaethau, roedd y dadansoddiad o gost a budd yn cynnwys amcangyfrif o gostau cyfalaf datblygu cyfleusterau yn y lleoliadau yn y Gogledd – £390,000 ar gyfer RAF y Fali, £905,000 ar gyfer Caernarfon, a £450,000 ar gyfer Penarlâg. Yn y diwedd, nodwn fod Llywodraeth Cymru wedi buddsoddi £1.5 miliwn yn datblygu adeilad terfynfa newydd sbon yn RAF y Fali, yn hytrach nag uwchraddio cyfleusterau a fodolai'n barod. Fodd bynnag, nid ydym wedi gweld digon o dystiolaeth i allu cymharu sail yr amcangyfrif gwreiddiol â'r gwaith a wnaed i ddatblygu RAF y Fali. Yn ymarferol, mae'n bosibl y byddai'r amcangyfrifon ar gyfer y safleoedd eraill hefyd wedi bod yn is na'r angen.

3 Yr Adran Drafnidiaeth, *The Future of Air Transport - White Paper and the Civil Aviation Bill*, Rhagfyr 2003.

13 Nododd y dadansoddiad cost a budd y byddai pob un o'r tri llwybr a gyrhaeddodd y rhestr fer yn parhau i fod angen cymhorthdal cyhoeddus drwy gydol y cyfnod arfarnu o 30 mlynedd. Fodd bynnag, roedd gwerth presennol net negyddol yn gysylltiedig â phob llwybr dros y cyfnod o 30 mlynedd, gan ddefnyddio'r gyfradd ddisgownt a argymhellir gan Drysorlys ei Mawrhydi, sef 3.5 y cant[4].

14 Ar -£5.5 miliwn, y gwerth presennol net lleiaf negyddol o ran cost a budd oedd llwybr Abertawe - Caerdydd - RAF y Fali. Roedd yn cymharu â -£9.0 miliwn ar gyfer y llwybr Abertawe - Caerdydd - Penarlâg a -£9.3 miliwn ar gyfer y llwybr Abertawe - Caerdydd - Caernarfon. Hefyd, llwybr RAF y Fali oedd y mwyaf poblogaidd ar sail ymatebion i ymgynghoriad cychwynnol Llywodraeth Cymru ar gyfer rhanddeiliaid, er bod ei amserau agor, fel y nodwyd yn flaenorol (paragraff 5), yn cyfyngu ar weithrediad y gwasanaeth.

15 Heb ystyried y llwybr, nododd y dadansoddiad cost a budd y gallai fod manteision economaidd ehangach ar ffurf buddsoddiadau busnes a manteision i'r diwydiant twristiaeth. Fodd bynnag, nid oedd Llywodraeth Cymru yn disgwyl i'r effeithiau net fod yn fawr. Er enghraifft, nid oedd disgwyl y byddai mwy na rhwng 20 a 50 o swyddi â chysylltiad uniongyrchol â'r gwasanaeth yn cael eu creu. Er nad oedd hi'n ymddangos bod achos economaidd dros sefydlu gwasanaeth ar sail canlyniadau'r dadansoddiad cost a budd, roedd achos busnes Llywodraeth Cymru yn dadlau bod y manteision posibl na ellid eu mesur yn sgîl gwella'r teimlad o integreiddio rhwng Gogledd a De Cymru yn cynnig digon o gyfiawnhad dros gyflwyno'r gwasanaeth.

16 Yn seiliedig ar waith a wnaed gennym a'r wybodaeth a ddarparwyd gan Lywodraeth Cymru, nid ydym wedi gallu cadarnhau'r sail dros benderfyniad Llywodraeth Cymru yn y pen draw i gael gwared ar gysylltiad Abertawe o'i gynlluniau ar gyfer y Gwasanaeth Awyr. Nid ydym ychwaith wedi gweld tystiolaeth fod Llywodraeth Cymru wedi ailedrych ar ei dadansoddiad cost a budd yng ngoleuni dileu cysylltiad Abertawe o unrhyw un o'r opsiynau a ystyriodd.

4 Defnyddir y gyfradd ddisgownt i drosi pob cost a budd i 'werthoedd presennol' er mwyn gallu eu cymharu. Y gyfradd ddisgownt a argymhellir yw 3.5 y cant. Mae cyfrifo gwerth presennol cost a budd yn rhoi gwerth presennol net yr opsiwn dan sylw. Y gwerth presennol net yw'r prif faen prawf dros benderfynu a ellir cyfiawnhau gweithredu gan y llywodraeth. Yn gyffredinol, os yw gwerth presennol net yn negyddol, caiff yr opsiwn ei wrthod. Fodd bynnag, yn yr achos hwn, roedd yr holl opsiynau'n negyddol. Nododd Llywodraeth Cymru y gallai ei chyfrifiadau fod wedi cael eu heffeithio'n sylweddol drwy newid un neu fwy o'r rhagdybiaethau gwaelodol ond bod y cyfrifiadau'n seiliedig ar y wybodaeth orau oedd ar gael. Dywedwyd bod nifer o ffactorau nad oedd modd eu mesur, er enghraifft diogelwch, hygyrchedd ac integreiddiad amgylcheddol a rhai o'r manteision economaidd ehangach.

Caffael a chontractio

Cychwyn y contract Gwasanaeth Awyr tair blynedd gwreiddiol ym mis Mai 2007

17 Ym mis Chwefror 2007, yn sgîl gwerthuso'r tri chynnig cystadleuol, dyfarnodd Llywodraeth Cymru y contract cwmni awyrennau PSO tair blynedd gwreiddiol i Highland Airways. Dechreuodd y gwasanaeth ar 7 Mai 2007. O dan delerau'r contract hwnnw, roedd Llywodraeth Cymru yn talu cymhorthdal o hyd at £800,000 y flwyddyn am dair blynedd. Fodd bynnag, gellid gwneud taliadau ychwanegol o hyd at £100,000 y flwyddyn – yn amodol ar gytundeb rhwng Llywodraeth Cymru a Highland Airways – os oedd prisiau tanwydd awyrennau'n codi'n sylweddol. Nodai'r contract sawl maen prawf pwysig ar gyfer y llwybr yn cynnwys uchafswm pris tocyn sengl o £50 ac amryw o safonau gofynnol.

Ail-dendro'r contract yn aflwyddiannus ar ddechrau 2010

18 Ar ganol 2009, cyn i'r contract Gwasanaeth Awyr cyntaf ddod i ben ym mis Mai 2010, dechreuodd Llywodraeth Cymru archwilio rhinweddau ail-dendro'r contract yn sgîl poblogrwydd ymddangosiadol y gwasanaeth dros y ddwy flynedd flaenorol. Archwiliodd swyddogion Llywodraeth Cymru amryw o opsiynau, yn cynnwys y posibilrwydd o gynyddu maint yr awyren ar gyfer cludo 29 neu 49 o deithwyr, trefnu teithiau awyr amlach a newidiadau posibl i uchafswm pris tocynnau. Er bod Llywodraeth Cymru wedi comisiynu arfarniad ariannol gan gwmni ymgynghori amlddisgyblaethol allanol i'w chynorthwyo gyda'r broses o ystyried opsiynau ar gyfer y dyfodol, ni chynhaliodd ddadansoddiad cost a budd fel rhan o'r afarniad hwnnw.

19 Ym mis Tachwedd 2009, cychwynnodd Llywodraeth Cymru ar y broses dendro OJEU[5] ar gyfer contract Gwasanaeth Awyr newydd yn seiliedig ar wasanaeth yn defnyddio awyrennau ag o leiaf 29 sedd a chynifer â 50 sedd. Fodd bynnag, mae'r cofnodion a adolygwyd gennym yn dynodi bod Llywodraeth Cymru, yn ystod y broses gaffael, wedi penderfynu peidio â chynyddu maint yr awyren o 18 sedd am ddau reswm:

a Byddai cynyddu maint yr awyren wedi galw am godi toll teithwyr awyr[6] o £11 ar bob teithiwr am bob taith awyr a byddai wedi codi pris tocyn a/neu'r cymhorthdal PSO yn sylweddol – er bod effaith y doll wedi'i hamlinellu yn yr arfarniad ariannol cyn dechrau'r broses gaffael. Mae llawer o lwybrau a ariannir drwy'r PSO sy'n gwasanaethu cyrchfannau yn yr Alban yn defnyddio awyrennau mwy o faint ac wedi'u heithrio rhag y doll, ond mae dwysedd poblogaeth Ynys Môn yn rhy uchel am fod mwy na 12.5 o bobl yn byw ym mhob cilometr sgwâr[7].

b Ni allai Llywodraeth Cymru warantu digon o gynnydd yn niferoedd teithwyr.

5 Cyfnodolyn Swyddogol yr Undeb Ewropeaidd (OJEU) yw'r cyhoeddiad swyddogol ar gyfer yr Undeb Ewropeaidd. Mae'n cynnwys gwahoddiadau i dendro, hysbysiadau gwybodaeth ymlaen llaw, systemau cymwysterau a hysbysiadau ynglŷn â chontractau sydd wedi'u dyfarnu.

6 Toll gartref yw'r doll teithwyr awyr a godir am gludo teithwyr sy'n hedfan o faes awyr yn y Deyrnas Unedig ar awyren â phwysau hedfan awdurdodedig o dros ddeg tunnell neu fwy nag 20 o seddi ar gyfer teithwyr.

7 Mae'r meysydd penodol y mae'r eithriad hwn yn gymwys ar eu cyfer wedi'u disgrifio yn y *Gorchymyn Toll Teithwyr Awyr (Rhanbarth Ddynodedig o'r Deyrnas Unedig)* OS 2001/808, a ddaeth i rym ar 1 Ebrill 2001.

20 Mae swyddogion Llywodraeth Cymru sydd bellach yn gyfrifol am reoli'r contract Gwasanaeth Awyr wedi awgrymu wrthym mai rheswm arall dros beidio â chynyddu maint yr awyren fyddai nad yw maes awyr RAF y Fali yn bodloni gofynion Rhaglen Diogelwch Hedfan Genedlaethol y DU i awyrennau sifil â mwy na 18 sedd. Ymhlith y gofynion hyn, mae'r angen i sefydlu parth cyfyngedig a fyddai'n her sylweddol o ran logisteg, yn ôl yr hyn a ddeallwn, a chostau ychwanegol, am fod y maes awyr wedi'i leoli ar un o feysydd awyr gweithredol yr RAF.

21 Nid yw'n glir pa mor ymwybodol oedd Llywodraeth Cymru o ofynion y rhaglen ddiogelwch wrth dendro am y contract Gwasanaeth Awyr ac wrth gomisiynu cyngor gwasanaethau ymgynghori allanol:

a Nid ydym wedi gweld unrhyw gyfeiriad penodol at ofynion y rhaglen ddiogelwch mewn perthynas ag RAF y Fali yn y cofnodion caffael a adolygwyd gennym ar gyfer ail-dendro contract y Gwasanaeth Awyr ym mis Tachwedd 2009 nac ar gyfer y contract gwreiddiol yn 2007. Roedd un o'r ceisiadau am y contract gwreiddiol yn cynnwys cais i ddefnyddio awyren 50 sedd, y barnai Llywodraeth Cymru ei fod yn gais a gydymffurfiai â'r gofynion.

b Er ei fod yn ystyried y posibilrwydd o gynyddu maint yr awyren i 29 neu 49 sedd, gwelsom nad oedd adroddiad y gwasanaeth ymgynghori a gomisiynwyd gan Lywodraeth Cymru yn 2009 (paragraff 18) yn ystyried materion yn ymwneud â gofynion y rhaglen ddiogelwch.

22 Cyhoeddodd Llywodraeth Cymru ei Chynllun Trafnidiaeth Cenedlaethol ym mis Mawrth 2010 gyda'r ymrwymiad y byddai'n cynyddu capasiti'r Gwasanaeth Awyr wrth ddyfarnu contract ar gyfer y cyfnod hyd at 2014. Roedd y penderfyniad i barhau ag awyren 18 sedd yn cau allan un o'r prif foddau o gyflawni'r ymrwymiad hwn.

23 Yn wreiddiol, mynegodd chwe chwmni ddiddordeb yn y contract, ond tynnodd pump o'r rhain yn ôl wedi i Lywodraeth Cymru benderfynu peidio â chynyddu maint yr awyren o 18 sedd. Dim ond un cwmni, y contractwr ar y pryd, Highland Airways, a ymgeisiodd am y contract. Ond am resymau nad ydym wedi gallu eu canfod o'r dogfennau sydd bellach ym meddiant Llywodraeth Cymru, seiliwyd cais Highland Airways ar ddefnyddio awyren 30 sedd, er bod Llywodraeth Cymru wedi newid manyleb y tendr.

24 Ond fel y digwyddodd, gwrthododd Llywodraeth Cymru y cais a gafodd gan Highland Airways yn sgîl pryderon fod sefyllfa ariannol y cwmni, yn cynnwys cyfrifon 2008-09 y cwmni, heb eu harchwilio a heb eu ffeilio yn Nhŷ'r Cwmnïau. Cwynodd Highland Airways wrth Lywodraeth Cymru ynglŷn ag agweddau o'r broses gaffael, yn cynnwys y ffaith nad oedd Llywodraeth Cymru wedi nodi ei phryderon ynglŷn â sefyllfa ariannol y cwmni ar y cam datgan diddordeb. Yna, rhoddodd Highland Airways y gorau i weithredu ar 24 Mawrth 2010 a daeth y Gwasanaeth Awyr i ben yn sydyn.

Trefniadau contract dros dro ar gyfer y cyfnod rhwng mis Mai a mis Rhagfyr 2010

25 Yn sgîl gwrthod yr unig gais a ddaeth i law, archwiliodd Llywodraeth Cymru rinweddau contract dros dro ar gyfer parhau'r Gwasanaeth Awyr tan ddiwedd mis Rhagfyr 2010. Wrth leisio pryderon ynglŷn â phroses gaffael wreiddiol Llywodraeth Cymru, mynegodd Highland Airways ei siom hefyd nad oedd Llywodraeth Cymru wedi rhyddhau datganiad i'r wasg yn dweud bod contract byrdymor newydd yn cael ei dendro cyn rhoi cyfle i Highland Airways apelio yn erbyn gwrthod ei gais am y contract mwy hirdymor arfaethedig. Ceisiodd Highland Airways berswadio Llywodraeth Cymru i gytuno i ymestyn y contract. Fodd bynnag, yn ogystal â'i phryderon ynghylch sefyllfa ariannol y cwmni, derbyniodd Llywodraeth Cymru gyngor cyfreithiol y byddai ymestyn y contract wedi tramgwyddo rheoliadau caffael yr UE.

26 Mae rheoliadau PSO yn datgan y gall aelod-wladwriaethau wneud trefniadau dros dro ar gyfer parhau gwasanaeth am hyd at saith mis 'mewn argyfwng'[8]. Nid yw'r Comisiwn Ewropeaidd yn diffinio'n eglur beth fyddai'n cyfrif fel argyfwng ond roedd cyngor cyfreithiol Llywodraeth Cymru yn datgan bod angen mwy na thoriad yn y gwasanaeth; rhaid bod argyfwng hefyd. Nid ydym yn gwybod am unrhyw ganllawiau gan y Comisiwn Ewropeaidd ynglŷn â'r ddarpariaeth hon ond mae darpariaeth debyg yn y Gyfarwyddeb Contractau Cyhoeddus sy'n cyfeirio at frys eithriadol a grëwyd gan ddigwyddiadau na allai'r awdurdod sy'n contractio eu rhagweld. Fodd bynnag, nodai'r cyngor cyfreithiol hefyd fod rheoliadau PSO yn dweud os oes toriad sydyn yng ngwasanaeth cwmni awyrennau'r Gymuned Ewropeaidd a ddewiswyd yn unol ag Erthygl 17 (gweithdrefnau tendro cyhoeddus), mewn argyfwng gallai'r aelod-wladwriaeth dan sylw, drwy gytundeb y naill ochr a'r llall, ddewis cwmni awyrennau gwahanol o'r Gymuned Ewropeaidd i weithredu'r PSO am hyd at saith mis o dan yr amodau canlynol:

- **a** y dylai unrhyw iawndal a delir gan yr aelod-wladwriaeth gael ei wneud yn unol â'r rheoliadau PSO;
- **b** y dylid dewis o blith cwmnïau awyrennau'r Gymuned Ewropeaidd yn unol ag egwyddorion tryloywder a heb wahaniaethu; a
- **c** y dylid lansio galwad newydd am dendr.

27 Holai cyngor cyfreithiol Llywodraeth Cymru i ba raddau y gellid bodloni'r amod 'argyfwng', gan ddatgan na ellid nodi unrhyw opsiynau heb risg o gwbl os oedd y Llywodraeth eisiau cadw'r gwasanaeth i fynd wrth aros am ymarfer caffael newydd, ac roedd hi'n debygol fod risgiau'n gysylltiedig a allai arwain at derfynu'r contract dros dro ac a fyddai o bosibl yn golygu y byddai'n rhaid i Lywodraeth Cymru dalu iawndal a dirwyon. Nodai'r cyngor hefyd nad oedd cyfathrebu â'r Comisiwn Ewropeaidd i roi gwybod iddo, er enghraifft, am gamau gweithredu arfaethedig yn diddymu'r risg o her gyfreithiol bosibl gan gwmni awyrennau.

28 Mae rheoliadau'r PSO yn datgan y dylai'r Comisiwn gael gwybod ar unwaith am unrhyw weithdrefnau argyfwng a'r rhesymau drostynt, ac ar 10 Mawrth 2010, ysgrifennodd Llywodraeth Cymru at y Comisiwn Ewropeaidd yn amlinellu'r problemau a wynebai. Daeth ateb gan y Comisiwn Ewropeaidd ar ffurf sgwrs ffôn. Mae cofnod Llywodraeth Cymru o'r sgwrs hon yn amlygu, ymhlith pethau eraill, y byddai'r Comisiwn Ewropeaidd wedi bod yn fwy gofalus pe bai'n darparu cyngor ysgrifenedig; dylid gwneud y caffael llawn cyn gynted ag y bo modd; ac y dylid sicrhau bod y

8 Erthygl 16/12 o REOLIAD (CE) Rhif 1008/2008 ar reolau cyffredin ar gyfer gweithredu gwasanaethau awyr yn y Gymuned Ewropeaidd.

wybodaeth ddiweddaraf yn cael ei chyflwyno i'r Comisiwn Ewropeaidd. Fodd bynnag, nid ydym wedi gweld unrhyw gofnodion pellach o gyswllt rhwng y Comisiwn Ewropeaidd a Llywodraeth Cymru mewn perthynas â'r trefniadau contract dros dro.

29 Yn dilyn y sgwrs ffôn â'r Comisiwn Ewropeaidd, derbyniodd Llywodraeth Cymru y risgiau a nodwyd gan ei gyngor cyfreithiol ac ar 31 Mawrth 2010, cychwynnodd ar broses dendro dros dro gyda dyddiad cau i dendrau ar 9 Ebrill 2010. Derbyniodd Llywodraeth Cymru saith cais ond barnodd nad oedd tri o'r ceisiadau hyn yn cydymffurfio â'i gofynion tendro. Ar 20 Ebrill 2010, cyflwynodd swyddogion argymhelliad i Ieuan Wyn Jones, Gweinidog yr Economi a Thrafnidiaeth ar y pryd, y dylid dyfarnu contract dros dro i Manx2[9], rhith-gwmni hedfan cymudol[10], a'i bartner, cwmni hedfan FLM (cwmni hedfan Almaenaidd).

30 Yn sgîl dyfarnu'r contract dros dro, derbyniodd Llywodraeth Cymru ohebiaeth gan gwmni hedfan nad oedd wedi ymgeisio am y contract, yn nodi bod yn rhaid i'r cwmni awyrennau PSO ddal tystysgrif gweithredwr awyr ddilys[11] a gan mai dim ond rhith-gwmni hedfan oedd Manx2, fod y contract yn anghyfreithlon. Gwnaeth Llywodraeth Cymru hi'n eglur mai cais consortiwm oedd cais Manx2/FLM ac y byddai'n cael ei gydlofnodi gan Manx2 ac FLM. Nododd cyngor cyfreithiol Llywodraeth Cymru hefyd fod gweithredu yn y fath fodd yn gyfreithlon. Nid oedd rhwymedigaeth ar Lywodraeth Cymru i nodi yn ei dogfennau tendro fod trefniadau contract o'r fath yn dderbyniol. Deallwn na roddodd Llywodraeth Cymru ystyriaeth i'r math hwn o drefniant contract nes iddo gael ei gynnig gan Manx2/FLM.

31 Ar 27 Ebrill 2010, ysgrifennodd RAF y Fali a Chyngor Sir Ynys Môn at Lywodraeth Cymru yn pwysleisio'u pryderon ynglŷn â threfniadau'r broses gaffael contract dros dro. Dywedodd y ddau sefydliad mai ychydig o gysylltiad a gawsant â Llywodraeth Cymru yn ystod y broses. Pwysleisiodd RAF y Fali mai prif amcan RAF y Fali yw hyfforddi llu awyr yr RAF ac na ddylid gwneud dim i beryglu hyn, gan atgoffa Llywodraeth Cymru y gallai fod materion i'w datrys, er enghraifft o ran ystyried record ddiogelwch gweithredwr cyn y gellid caniatáu iddo weithredu yn RAF y Fali. Dywedodd cynrychiolwyr RAF y Fali a Chyngor Sir Ynys Môn wrthym fod Llywodraeth Cymru wedi ymwneud â hwy'n llawer gwell ynghylch y tender dilynol am y contract llawn.

Caffael y contract cyfredol rhwng mis Ionawr 2011 a mis Rhagfyr 2014

32 Ar 9 Gorffennaf 2010, cychwynnodd Llywodraeth Cymru y broses o gaffael contract llawn am bedair blynedd. Roedd tendr yr OJEU yn rhagdybied cynnydd o hyd at £1.2 miliwn yn y costau bob blwyddyn am barhau'r un fanyleb gwasanaeth. Roedd y cynnydd hwn a oedd yn uwch na chyfradd chwyddiant ar werth y contract, o gymharu â £800,000 o dan y contract blaenorol, yn deillio'n bennaf o ffioedd glanio uwch ym Maes Awyr Caerdydd a chostau tanwydd uwch. Roedd dogfennau tendro Llywodraeth Cymru hefyd yn gwahodd ymgeiswyr posibl i gynnwys cais am drydydd cylchdro ar ddyddiau Llun a Gwener, y dyddiau pan fo fwyaf o alw am y gwasanaeth. Roedd hyn yn gyfle i gyflawni ymrwymiad y Cynllun Trafnidiaeth Cenedlaethol i gynyddu capasiti'r Gwasanaeth Awyr.

9 Wedi i'r rheolwyr brynu'r cwmni ym mis Rhagfyr 2012, newidiodd Manx2 ei enw i CityWing ar 1 Ionawr 2013.

10 Ystyr rhith-gwmni hedfan yw cwmni hedfan sydd wedi rhoi cymaint o swyddogaethau gweithredol a busnes ag y gall ar gontract allanol, ond sy'n dal i gadw rheolaeth effeithiol ar ei fusnes craidd.

11 Tystysgrif gweithredwr awyr yw'r gymeradwyaeth a roddir gan awdurdod hedfan cenedlaethol i weithredwr awyrennau'n caniatáu iddo ddefnyddio awyrennau at ddibenion masnachol.

33 Er bod saith o gwmnïau wedi mynegi diddordeb yn y contract, dim ond Manx2 ac FLM a gyflwynodd gais ffurfiol [ar y cyd] ac nid oeddynt yn cynnwys trydydd cylchdro yn eu cais. Yn ogystal, nodai cyngor cyfreithiol a gafodd Llywodraeth Cymru yn ystod y broses gaffael y byddai trydydd cylchdro yn tramgwyddo rheoliadau'r PSO am mai dim ond y lleiafswm angenrheidiol o wasanaeth yn unig y dylid ei gaffael.

34 Gan mai dim ond Manx2 ac FLM a ymgeisiodd am y contract, cyfeiriodd Llywodraeth Cymru y cais at ei adran Gwasanaethau Caffael Corfforaethol i gael cymeradwyaeth wyro[12]. Roedd y cyflwyniad gan swyddogion trafnidiaeth i adran Gwasanaethau Caffael Corfforaethol Llywodraeth Cymru yn cynnwys gwerthusiad o'r cais gan gwmni ymgynghorol allanol. Yn ôl cyngor y gwerthusiad, roedd y cais yn rhoi gwerth am arian.

35 Roedd y cais gan Manx2 yn seiliedig ar is-gontractio'r gwasanaethau hedfan i FLM. Fodd bynnag, nodai cyngor cyfreithiol Llywodraeth Cymru y dylai Manx2 ac FLM gydlofnodi'r contract er mwyn cydymffurfio â rheoliadau'r PSO, gan leihau'r risg o her gyfreithiol am nad oedd y contractwr yn meddu ar dystysgrif gweithredwr hedfan. Nodai'r cyngor cyfreithiol nad yw'r rheoliadau yn gwahardd cydlofnodi yn benodol ac nid oedd hi'n ymddangos bod diffyg cydymffurfiaeth â chyfraith yr UE. Ymhellach, roedd Llywodraeth Cymru wedi rhoi gwybod i'r Comisiwn Ewropeaidd yn flaenorol ei bod wedi dyfarnu'r contract dros dro ar yr un sail ac nid oedd y Comisiwn Ewropeaidd wedi cwestiynu hyn. Hefyd, ystyriai Llywodraeth Cymru fod y perygl o her gyfreithiol gan gystadleuwyr yn isel. Ar 23 Tachwedd 2010, argymhellodd swyddogion Llywodraeth Cymru i Ieuan Wyn Jones, Gweinidog yr Economi a Thrafnidiaeth ar y pryd, y dylid penodi Manx2 ac FLM. Cychwynnodd teithiau awyr o dan y contract pedair blynedd newydd ar 4 Ionawr 2011.

Penodi cwmni awyrennau newydd ym mis Tachwedd 2012

36 Ar 1 Tachwedd 2012, diddymodd rheolydd Awdurdod Hedfan yr Almaen ei achrediad i FLM fel cwmni awyrennau trwyddedig am fod FLM wedi methu â chyrraedd targed ariannol. O ganlyniad, o 1 Tachwedd 2012 ymlaen, nid oedd FLM yn meddu ar dystysgrif gweithredwr awyr ddilys, felly nid oedd yn gymwys i weithredu'r Gwasanaeth Awyr.

37 Mae'r contract Gwasanaeth Awyr yn pennu y dylai darparwyr gwasanaeth gynnal trefniadau wedi'u cynllunio ar gyfer un awyren wrth gefn i sicrhau parhad yn y gwasanaeth. Rhaid i unrhyw ddarparwr sy'n cael ei ddefnyddio ar sail dros dro feddu ar dystysgrif gweithredwr awyr a chydymffurfio â chymalau perthnasol y contract o ran gweithredu'r gwasanaeth. Ar 1 Tachwedd 2012, rhoddodd Manx2 wybod i Lywodraeth Cymru nad oedd FLM yn gallu gweithredu'r gwasanaeth o'r diwrnod hwnnw a bod Manx2 wedi trefnu cyflenwr wrth gefn (Links Air) i weithredu'r gwasanaeth tra bod FLM yn ceisio adfer ei dystysgrif gweithredwr awyr ac ailddechrau gweithio, proses na lwyddodd i'w chyflawni yn y pen draw. Ni chafwyd unrhyw doriad yn y gwasanaeth o ganlyniad i newid cwmni awyrennau.

38 Defnyddiodd Llywodraeth Cymru weithdrefn argyfwng PSO a throsglwyddo'r contract Gwasanaeth Awyr yn ffurfiol i Links Air o 16 Tachwedd 2012. Gallai Llywodraeth Cymru fod wedi dehongli'r modd y collodd FLM ei achrediad fel tramgwydd o dan y contract Gwasanaeth Awyr a oedd yn ddigon i gyfiawnhau terfynu'r cytundeb. Fodd bynnag, penderfynodd Llywodraeth Cymru y byddai

12 Mae Llywodraeth Cymru yn dosbarthu tendrau sengl fel gwyriadau oddi wrth y gweithdrefnau contract arferol. Dim ond â chymeradwyaeth Pennaeth Uned Lywodraethu Llywodraeth Cymru, a fydd wedi gofyn am gyngor gan y Gwasanaethau Caffael Corfforaethol, y gellir bwrw ymlaen â gwaith ar dendr sengl sy'n werth mwy na £5,000.

terfynu'r cytundeb wedi amharu'n ddifrifol ar deithwyr gan fod llawer ohonynt eisoes wedi archebu tocynnau, ac wedi cael effaith ddifrifol ar lwybr strategol bwysig.

39 Yn unol â rheoliadau'r PSO, dylai Llywodraeth Cymru fod wedi rhoi'r gwaith allan i dendr eto ar gyfer gweddill cyfnod y contract Gwasanaeth Awyr presennol hyd at fis Rhagfyr 2014, wedi i'r cyfnod argyfwng ddod i ben ar 17 Mehefin 2013. Ond roedd cyngor ysgrifenedig gan Martin Evans ar 6 Tachwedd 2012 wedi datgan mai dim ond y gweithredwr presennol fyddai'n debygol o ymateb i gystadleuaeth i weithredwyr y DU ar gyfer parhau'r gwasanaeth ar yr un raddfa. Roedd y cyngor yn awgrymu hefyd y byddai gweithredwr o'r Undeb Ewropeaidd yn wynebu costau dechrau busnes uwch yn y DU oni bai ei fod yn cysylltu â chwmni fel Manx2 gydag arbenigedd tocynnu a marchnata.

40 Ochr yn ochr â'i phrofiad blaenorol o gael dim ond un yn ymgeisio am y contract llawn ar ddiwedd 2010, dehonglodd Llywodraeth Cymru y cyngor hwn fel awgrym na fyddai ail-dendro ar gyfer gweddill cyfnod y contract yn cynnig gwerth am arian. Roedd Llywodraeth Cymru hefyd yn bryderus y byddai methiant y gystadleuaeth yn amharu'n ddifrifol ar deithwyr. Ar 7 Mawrth 2013, cytunodd Carl Sargeant, y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau ar y pryd, a oedd â phortffolio'n cynnwys cyfrifoldeb dros y polisi trafnidiaeth, i drosglwyddo'r contract i Links Air am weddill cyfnod y contract, o 17 Mehefin 2013, yn dilyn ymlaen o drefniadau'r weithdrefn argyfwng saith mis o hyd.

41 Dylai Llywodraeth Cymru fod wedi rhoi gwybod i'r Comisiwn Ewropeaidd ar unwaith am drefniadau'r weithdrefn argyfwng a sefydlwyd ym mis Tachwedd 2012. Fodd bynnag, dim ond ym mis Mawrth 2013, wrth ysgrifennu at y Comisiwn Ewropeaidd ynglŷn â'i phenderfyniad i drosglwyddo gweddill y contract Gwasanaeth Awyr presennol i Links Air o 17 Mehefin 2013 y rhoddodd Llywodraeth Cymru wybod i'r Comisiwn Ewropeaidd ynglŷn â'r weithdrefn argyfwng. Dywedodd swyddogion Llywodraeth Cymru fod yr oedi cyn ysgrifennu at y Comisiwn Ewropeaidd ynglŷn â'r weithdrefn argyfwng yn deillio o'r ddau ffactor canlynol.

a Yn syth ar ôl trosglwyddo'r contract PSO i Links Air, rhoddodd Manx2 wybod i Lywodraeth Cymru am ei fwriad i drosglwyddo ei hawliau a'i gyfrifoldebau i gwmni newydd o'r enw Citywing a gofynnodd i Weinidogion Cymru ystyried newyddu eu cyfrifoldebau o dan y contract PSO i Citywing. Cyn ysgrifennu at y Comisiwn Ewropeaidd, roedd swyddogion Llywodraeth Cymru yn aros am gyngor cyfreithiol a chymeradwyaeth y Gweinidog ar newyddu'r contract i Citywing. Rhoddodd Carl Sargeant, y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau ar y pryd, ei gymeradwyaeth ar 23 Ionawr 2013. Pe bai'r Gweinidog wedi gwrthod, deallwn y byddai hynny, i bob pwrpas, wedi terfynu'r contract PSO.

b Ar y pryd hefyd, roedd swyddogion yn aros am ganlyniadau archwiliad a ysgogwyd gan y Gweinidog ar ddichonoldeb cynnwys Penarlâg yn y Gwasanaeth Awyr fel man aros yn y cylchdro dyddiol. Yn y diwedd, gwrthodwyd yr opsiwn ar sail cyngor cyfreithiol a honnai na fyddai hyn yn bosibl o fewn telerau'r contract Gwasanaeth Awyr.

42 Roedd llythyr Llywodraeth Cymru at y Comisiwn Ewropeaidd yn datgan bod y penderfyniad wedi'i wneud yng ngoleuni cyngor arbenigol ynghylch sefyllfa gyfredol y farchnad mewn perthynas â theithiau awyr capasiti isel. Pwysleisiodd Martin Evans bod ei gyngor yn dweud bod y farchnad yn gyfyngedig iawn ond nad oedd wedi mynegi unrhyw farn ar werth profi'r farchnad[13].

43 Nid oedd y modd y dyfarnodd Llywodraeth Cymru y contract yn uniongyrchol i Manx2/Citywing a Links Air yn cydymffurfio â rheoliadau'r PSO gan nad oedd yn caniatáu ar gyfer cystadleuaeth. Deallwn gan swyddogion Llywodraeth Cymru fod y Comisiwn Ewropeaidd wedi cysylltu â Llywodraeth Cymru dros y ffôn i gadarnhau cynnwys llythyr Llywodraeth Cymru ym mis Mawrth 2013. Nid ydym wedi gweld cofnod o'r sgwrs honno ond dywedodd swyddogion Llywodraeth Cymru wrthym fod y Comisiwn Ewropeaidd wedi rhoi gwybod na fyddai'n ymateb yn ffurfiol nac yn ymchwilio dull Llywodraeth Cymru o weithredu ymhellach oni bai ei fod yn cael cwyn gan gwmni awyrennau arall. Ni fu cysylltiad pellach rhwng Llywodraeth Cymru a'r Comisiwn Ewropeaidd ar y mater hwn.

13 Roedd yr ohebiaeth hon yn ddarostyngedig i gais Rhyddid Gwybodaeth ym mis Ebrill 2013, yn gofyn am gopi o lythyr Llywodraeth Cymru at y Comisiwn Ewropeaidd ar argymhellion yn ymwneud â chaffael y Gwasanaeth Awyr: www.cymru.gov.uk/about/foi/responses/dl2013/aprjun/transport1/dltra136/?skip=1&lang=cy

Costau: 2007-08 i 2012-13

44 Cyfanswm y gost a oedd yn gysylltiedig â'r Gwasanaeth Awyr o 7 Mai 2007 i 31 Mawrth 2013 oedd £9.01 miliwn (Ffigur 2), yn cynnwys cost gyfalaf o £1.5 miliwn am ddatblygu adeilad y derfynfa sifil yn RAF y Fali, contractau'r Gwasanaeth Awyr ac arian grant i Gyngor Sir Ynys Môn am y costau sy'n gysylltiedig â rhedeg adeilad y derfynfa a ffioedd glanio yn RAF y Fali. Fel y nodwyd yn flaenorol, mae cost y contract Gwasanaeth Awyr bellach gryn dipyn yn uwch na phan gyflwynwyd y gwasanaeth gyntaf, yn bennaf oherwydd costau tanwydd a ffioedd glanio uwch. Mewn cyferbyniad, mae'r costau a delir drwy'r arian grant i Gyngor Sir Ynys Môn wedi lleihau dros amser.

45 Yn fisol, mae Llywodraeth Cymru yn darparu 90 y cant sefydlog o gostau gweithredu'r gwasanaeth i'r contractwyr Gwasanaeth Awyr fel y'u hamcangyfrifwyd ar ddechrau'r contract. Cysonir costau gwirioneddol rhedeg y gwasanaeth a thaliadau cymhorthdal Llywodraeth Cymru bob chwarter. Ac eithrio lle bydd taliadau ychwanegol yn ddyledus oherwydd prisiau tanwydd uwch, cedwir taliadau costau blynyddol o fewn y cap blynyddol o £1.2 miliwn. Roedd y taliad o £1.25 miliwn yn 2012-13 yn cynnwys taliad cysoni o tua £50,000 ar gyfer 2011-12. Mae Llywodraeth Cymru yn gwneud taliadau i Citywing, a Citywing yn gwneud taliadau i Links Air.

Ffigur 2 – Costau cysylltiedig â'r Gwasanaeth Awyr, 7 Mai 2007 i 31 Mawrth 2013 (£ miliwn)

Categori cost	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	**Cyfanswm**
Contractwyr PSO y Gwasanaeth Awyr[1]	0.81	0.71	0.73	0.82	1.15	1.25	**5.47**
Cyngor Ynys Môn (costau rhedeg adeilad y derfynfa a ffioedd lesio/glanio yn RAF y Fali)	0.38	0.37	0.35	0.31	0.33	0.30	**2.04**
Buddsoddiad cyfalaf i ddatblygu RAF y Fali[2]	1.50						**1.50**
CYFANSWM	**2.69**	**1.08**	**1.08**	**1.13**	**1.48**	**1.55**	**9.01**

Nodiadau

1 Highland Airways (7 Mai 2007 i 24 Mawrth 2010) a Manx2/Citywing ac FLM/Links Air (10 Mai 2010 i'r presennol). Nid oedd y gwasanaeth yn weithredol rhwng 25 Mawrth a 9 Mai 2010.

2 Dyma gost datblygu adeilad newydd y derfynfa yn RAF y Fali, a gwblhawyd ym mis Rhagfyr 2007.

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru

Monitro perfformiad: prydlondeb, ffactor llwyth a niferoedd teithwyr

46 Ar ran contractwyr presennol y Gwasanaeth Awyr, mae Citywing yn darparu adroddiadau misol i Lywodraeth Cymru ar brydlondeb, ffactor llwyth[14] a niferoedd teithwyr. Er mwyn cymharu â'r contract gwreiddiol, bydd Llywodraeth Cymru yn casglu data perfformiad blynyddol am y flwyddyn rhwng 1 Mai a 30 Ebrill, yn hytrach na'r flwyddyn ariannol. Dywedodd Citywing a Llywodraeth Cymru fod data perfformiad yn cael ei drafod mewn cyfarfodydd perfformiad misol, er nad ydym wedi gweld unrhyw gofnod dogfennol o'r cyfarfodydd hynny.

47 Defnyddiodd cyfanswm o 65,073 o deithwyr y gwasanaeth rhwng 7 Mai 2007 a 30 Ebrill 2013. Mae hyn yn cyfateb i gymhorthdal PSO cyfartalog o tua £86 y teithiwr.

48 Yn ystod y ddwy flynedd gyntaf o gontract Highland Airways – Mai 2007 i Ebrill 2009 – defnyddiodd bron 29,000 o deithwyr y gwasanaeth gyda ffactor llwyth cyfartalog o 82 y cant. Roedd perfformiad ffactor llwyth o'r fath yn cymharu'n ffafriol â chyfartaledd ffactor llwyth y diwydiant o tua 76 y cant[15]. Fodd bynnag, mae niferoedd teithwyr wedi bod gryn dipyn yn is dros y blynyddoedd diwethaf, a disgynnodd 12.5 y cant rhwng 2011-12 a 2012-13 (Ffigur 3).

49 Mae Ffigur 4 yn dangos amrywiadau tymhorol yn y defnydd o'r Gwasanaeth Awyr ers mis Mai 2009. Nid oes gan Lywodraeth Cymru gofnod misol o niferoedd teithwyr ar gyfer y cyfnod gweithredu cyn mis Mai 2009.

50 O ran prydlondeb, ar gyfartaledd mae tua 90 y cant o deithiau awyr wedi cyrraedd ar amser dros oes lawn y Gwasanaeth Awyr, tua 10 y cant yn fwy na chyfartaledd y diwydiant yn y DU[16]. Hefyd, mae Citywing yn adrodd ar gysondeb gwasanaethau (cyfran y teithiau awyr ar yr amserlen sy'n cymryd lle). Er nad oes ffigurau ar gysondeb gwasanaethau ar draws y diwydiant, mae'r Gwasanaeth Awyr wedi gweithredu'n agos i 100 y cant o ran cysondeb ers ailgychwyn y gwasanaeth ar 10 Mai 2010 yn dilyn ymadawiad Highland Airways. Nid oes ffigurau ar gael ar gyfer y contract cyntaf o dan Highland Airways, er bod swyddogion Llywodraeth Cymru wedi dweud wrthym eu bod yn hyderus ei fod yn agos at 100 y cant hefyd.

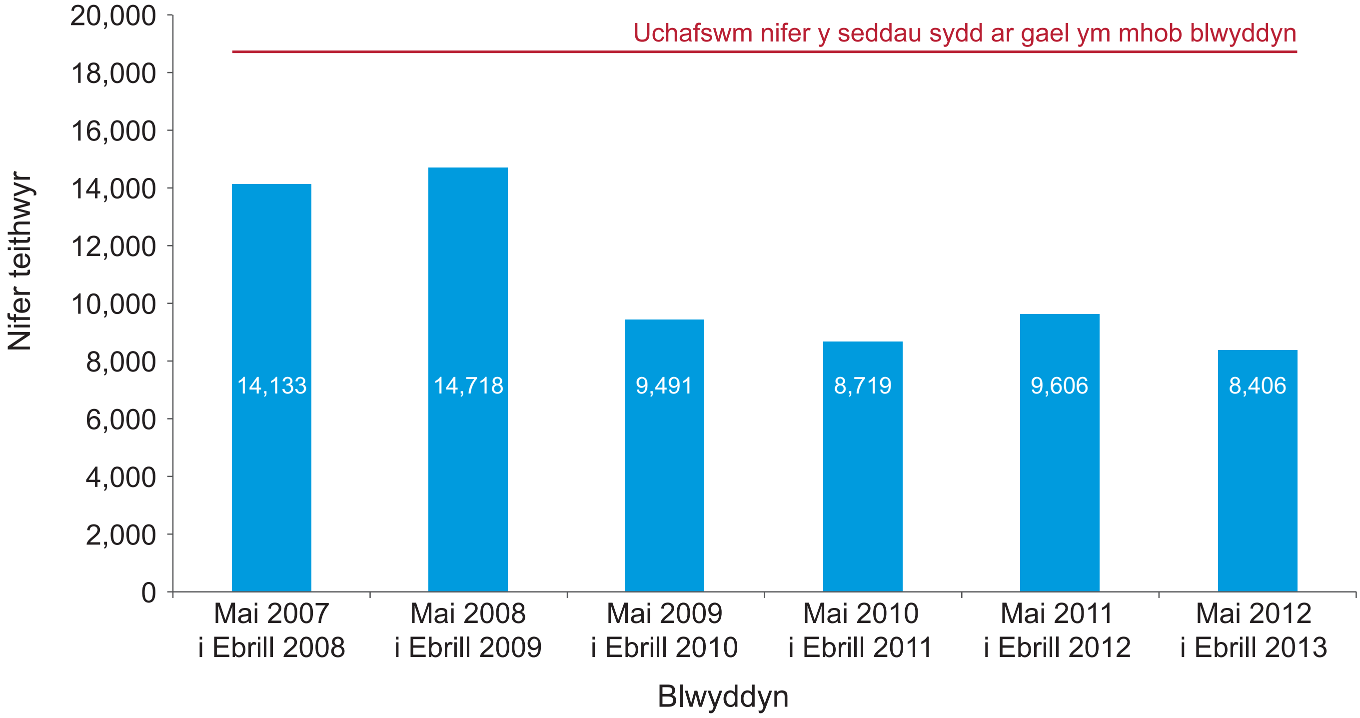
51 Dangosodd arolwg a gynhaliwyd gan Manx2 ym mis Medi 2012 fod 74 y cant o deithwyr yn graddio'r gwasanaeth fel un rhagorol a dywedodd 92 y cant y byddent yn argymell y gwasanaeth i bobl eraill.

14 Mesur o faint o ddefnydd a wneir o gyfanswm y capasiti sydd ar gael ar awyren yw'r ffactor llwyth. Mae'n ddefnyddiol ar gyfer cyfrifo cyfartaledd y defnydd. Gan ddefnyddio'r wybodaeth hon, gall cwmnïau awyr bennu proffidioldeb a photensial refeniw'r llwybrau amrywiol. Caiff ffactor llwyth ei ddiffinio fel nifer y cilometrau teithwyr a deithiwyd fel canran o gyfanswm y cilometrau seddi sydd ar gael.

15 Cymdeithas Ryngwladol Trafnidiaeth Awyr (IATA), *Air Transport Market Analysis*, Rhagfyr 2007, 2008, 2009

16 Caiff data ei gasglu gan Awdurdod Hedfan Sifil y DU mewn cydweithrediad ag Airport Coordination Limited.

Ffigur 3 – Niferoedd teithwyr Gwasanaeth Awyr oddi mewn i Gymru 7 Mai 2007 i 30 Ebrill 2013[1]

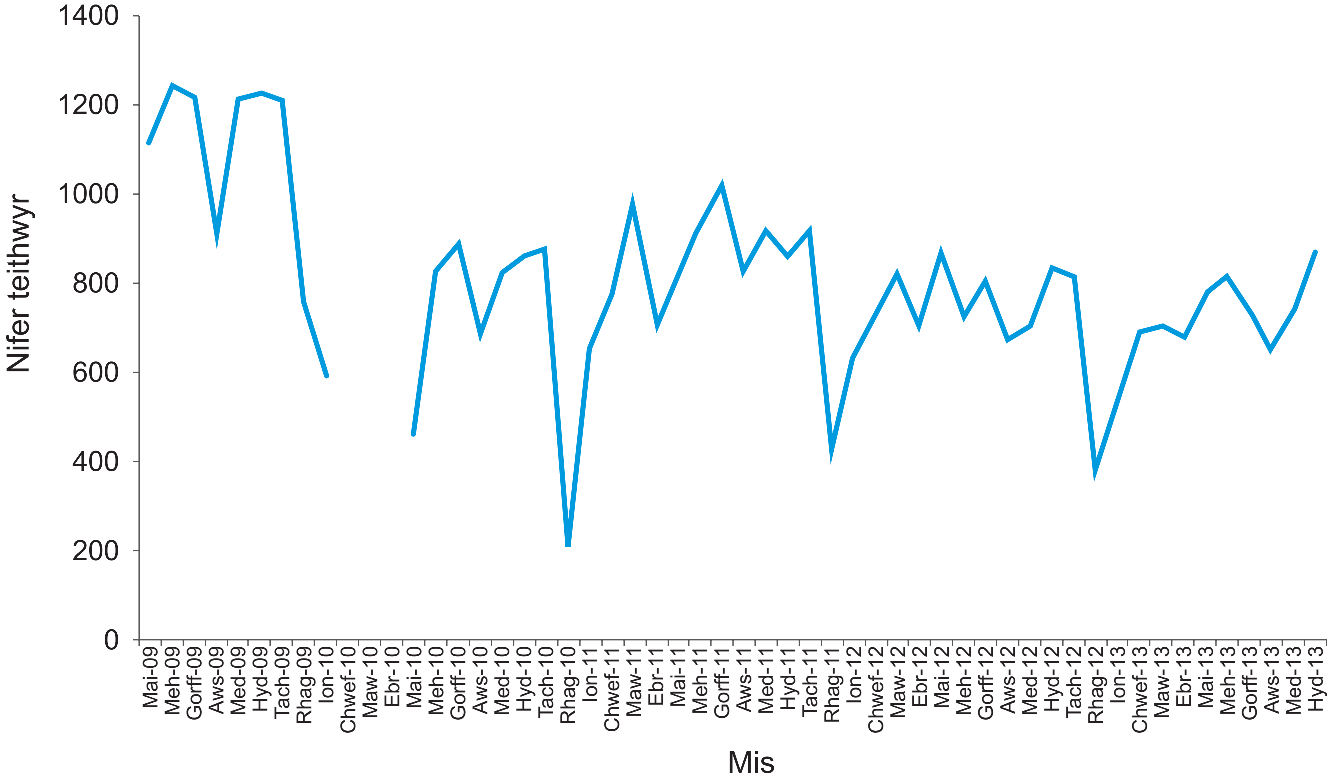


Noder

1 Highland Airways (7 Mai 2007 i 24 Mawrth 2010) a Manx2/Citywing ac FLM/Links Air (10 Mai 2010 i'r presennol). Nid oedd y gwasanaeth yn weithredol rhwng 25 Mawrth a 9 Mai 2010 ac ni chyflwynodd Highland Airways wybodaeth i Lywodraeth Cymru am niferoedd teithwyr ar gyfer y cyfnod rhwng 1 Chwefror 2010 a 24 Mawrth 2010.

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru

Ffigur 4 – Niferoedd teithwyr y Gwasanaeth Awyr oddi mewn i Gymru bob mis – 1 Mai 2009 i 31 Hydref 2013



Noder

1 Highland Airways (1 Mai 2007 i 24 Mawrth 2010) a Manx2/Citywing ac FLM/Links Air (10 Mai 2010 i'r presennol). Nid oedd y gwasanaeth yn weithredol rhwng 25 Mawrth a 9 Mai 2010 ac ni chyflwynodd Highland Airways wybodaeth i Lywodraeth Cymru am niferoedd teithwyr ar gyfer y cyfnod rhwng 1 Chwefror 2010 a 24 Mawrth 2010.

Ffynhonnell: Llywodraeth Cymru

Gwerthuso manteision

52 Comisiynodd Llywodraeth Cymru astudiaeth yn 2008 i werthuso perfformiad y Gwasanaeth Awyr[17]. Roedd yr adroddiad yn seiliedig ar arolygon o gyfweliadau â theithwyr a gwelodd fod y dystiolaeth yn awgrymu bod y gwasanaeth awyr wedi gwella ansawdd bywyd i lawer o deithwyr. Ar sail y ffaith fod 1,879 o deithiau wedi'u creu rhwng Gogledd-orllewin Cymru a De Cymru, daeth y gwerthusiad i'r casgliad hefyd fod y gwasanaeth wedi cael effaith gadarnhaol ar sawl sector o economi Cymru.

53 Er bod Llywodraeth Cymru wedi comisiynu arfarniad ariannol o'r Gwasanaeth Awyr wrth baratoi ar gyfer yr ymarfer caffael a roddodd ar waith ar ddiwedd 2009, ni chynhaliodd arfarniad o'r manteision a ddeilliodd o gyflwyno'r gwasanaeth. Nid yw Llywodraeth Cymru wedi comisiynu gwerthusiad pellach o'r manteision ac ni cheir proses wireddu manteision rheolaidd fel rhan o waith llywodraethu gwasanaeth cyffredinol Llywodraeth Cymru. Er enghraifft, cyfyngedig yw'r wybodaeth sydd ar gael am resymau teithwyr dros ddefnyddio'r gwasanaeth neu i asesu dalgylch y gwasanaeth yng Ngogledd neu Dde Cymru. Fodd bynnag, dynodai data o'r arolwg teithwyr mis Medi 2012 a gynhaliwyd gan Manx2 fod rhaniad cyfartal rhwng teithwyr busnes a theithwyr hamdden.

54 Heb werthusiad cadarn o'r manteision, gallai fod yn anodd i Lywodraeth Cymru barhau i gyfiawnhau'r cymhorthdal i'r Gwasanaeth Awyr presennol o ran dangos bod y gwasanaeth yn hanfodol ar gyfer datblygiad economaidd yr ardaloedd y mae'n eu gwasanaethu, yn enwedig yng ngoleuni'r gostyngiad ymddangosiadol yn niferoedd teithwyr dros y blynyddoedd diwethaf.

17 Halcrow, *Monitoring of the Cardiff/Ynys MonAir Service*, Hydref 2008

Edrych tua'r dyfodol

55 Daw'r contract cyfredol gyda Citywing i ben ar 9 Rhagfyr 2014. Dywedodd swyddogion Llywodraeth Cymru wrthym eu bod yn bwriadu asesu gwerth am arian y Gwasanaeth Awyr tuag at ddiwedd 2013 i helpu i lywio strategaeth y Gwasanaeth Awyr yn y dyfodol.

56 Ni pharatowyd y papur briffio hwn gyda golwg ar wneud argymhellion i Lywodraeth Cymru. Er hynny, mae nifer o gamau gweithredu y credwn y dylai Llywodraeth Cymru ystyried eu rhoi ar waith fel rhan o'i hasesiad o werth am arian y Gwasanaeth Awyr ac wrth gynllunio contract newydd, sef:

- **a** Dylai asesiad gwerth am arian Llywodraeth Cymru o'r contract presennol geisio ymgorffori egwyddorion adolygiad gwerthuso manteision Gateway 5[18].

- **b** Dylai Llywodraeth Cymru ailedrych ar achos busnes y Gwasanaeth Awyr a chynnal arfarniad llawn o'r opsiynau a dadansoddiad cost a budd, a defnyddio'r egwyddorion a amlinellwyd yn Llyfr Gwyrdd Trysorlys ei Mawrhydi[19]. Dylai'r dadansoddiad hwn gynnwys archwilio dewisiadau amgen yn lle buddsoddi yn y Gwasanaeth Awyr a allai gyflawni'r un canlyniadau, er enghraifft, gwella gwasanaethau trên. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried bod yr amgylchedd economaidd ac arian cyhoeddus bellach yn wahanol i'r un oedd yn bodoli pan ddatblygwyd yr achos busnes gwreiddiol. Dylai Llywodraeth Cymru ystyried hefyd sut y mae'r Gwasanaeth Awyr yn cydweddu â'r polisi trafnidiaeth a datblygu economaidd cyfredol a'i amcanion o ran datblygu cynaliadwy.

- **c** Dylai unrhyw broses yn y dyfodol ar gyfer caffael contractwr PSO nodi'n glir pa un a yw Llywodraeth Cymru yn agored i dderbyn ceisiadau gan gonsortia ai peidio.

- **ch** Dylai Llywodraeth Cymru wneud yn siŵr fod Maes Awyr Caerdydd, RAF y Fali a Chyngor Sir Ynys Môn yn cymryd rhan lawn yn yr asesiad o werth am arian, unrhyw achos busnes dilynol ac os yn berthnasol, unrhyw ymarfer caffael yn y dyfodol. Wrth wneud hynny, byddem yn disgwyl i Lywodraeth Cymru ystyried y cysylltiad rhwng parhad y Gwasanaeth Awyr a gwaith i ddatblygu Maes Awyr Caerdydd, yn cynnwys cysylltiadau â meysydd awyr eraill i wneud gwell defnydd o'r awyren sy'n aros ym Maes Awyr Caerdydd am bron i saith awr rhwng teithiau.

- **d** Dylai pob contract PSO newydd gynnwys proses gadarn ar gyfer rheoli manteision, yn seiliedig ar egwyddorion arfer da *Rheoli Rhaglenni Llwyddiannus*[20]; hefyd, dylid defnyddio adolygiadau Gateway yn ystod y broses o reoli contract newydd.

---

18 Mae proses Adolygu Gateway wedi'i datblygu gyda Swyddfa Masnach y Llywodraeth ac mae'n seiliedig ar adolygiadau byr â ffocws eglur gan gymheiriad ar gamau allweddol prosiect neu raglen.

19 Canllawiau Trysorlys ei Mawrhydi ar sut i arfarnu argymhellion cyn ymrwymo arian i bolisi, rhaglen neu brosiect.

20 Fframwaith yw Rheoli Rhaglenni Llwyddiannus a ddatblygwyd gan Swyddfa'r Cabinet ac sy'n cynnwys cyfres o egwyddorion a phrosesau i'w defnyddio wrth reoli rhaglen.

57 Mae RAF y Fali yn wynebu cyfnod o waith cynnal a chadw a gynlluniwyd ar y brif redfa, a fwriedir ar gyfer dechrau 2015. Bydd gwaith ar y prosiect yn para am tua blwyddyn a bydd gweithrediadau'r maes awyr yn gyfyngedig i un rhedfa. Am gyfnod byr, sy'n debygol o fod tua thair i bedair wythnos, bydd y maes awyr yn cau'n gyfan gwbl. Gan fod y prosiect yn dal i fod ar y cam cynllunio, mae'r holl ddyddiadau a chynlluniau eto i'w cadarnhau.

Atodiad 1 – Llinell amser y prif ddigwyddiadau

Mae'r llinell amser hon yn crynhoi rhai o'r prif ddigwyddiadau a ddisgrifir ym mhrif ran y papur hwn	
Rhagfyr 2003	Papur Gwyn Llywodraeth y DU ar Drafnidiaeth Awyr yn nodi'r potensial am wasanaethau awyr newydd oddi mewn i Gymru rhwng Gogledd a De Cymru.
Gorffennaf 2004	Llywodraeth Cymru yn cynnal astudiaeth gwmpasu i archwilio'r potensial ar gyfer gwasanaeth awyr rhwng Gogledd a De Cymru.
Rhagfyr 2004	Llywodraeth Cymru yn datblygu achos busnes sy'n archwilio costau a manteision gwahanol opsiynau llwybrau ar gyfer y Gwasanaeth Awyr.
Chwefror 2007	Llywodraeth Cymru yn dyfarnu contract tair blynedd i Highland Airways redeg y Gwasanaeth Awyr rhwng maes Awyr Caerdydd ac RAF y Fali ar Ynys Môn.
7 Mai 2007	Teithiau awyr y Gwasanaeth Awyr yn cychwyn.
Tachwedd 2009	Llywodraeth Cymru yn cychwyn y broses dendro ar gyfer contract Gwasanaeth Awyr newydd am gyfnod o bedair blynedd.
10 Mawrth 2010	Swyddogion Llywodraeth Cymru yn ysgrifennu at y Comisiwn Ewropeaidd ynghylch cyfreithlondeb defnyddio contract saith mis dros dro ar ôl methu â sicrhau ceisiadau hyfyw ar gyfer y contract pedair blynedd llawn.
24 Mawrth 2010	Highland Airways yn rhoi'r gorau i fusnes a theithiau awyr yn dod i ben.
31 Mawrth 2010	Llywodraeth Cymru yn cychwyn y broses dendro am gontractwr Gwasanaeth Awyr dros dro.
20 Ebrill 2010	Swyddogion Llywodraeth Cymru yn argymell y dylid rhoi contract saith mis dros dro i Manx2 a'i bartner, y cwmni awyr FLM
10 Mai 2010	Manx2 ac FLM yn dechrau darparu teithiau awyr.
9 Gorffennaf 2010	Llywodraeth Cymru yn ailddechrau'r broses dendro ar gyfer contract Gwasanaeth Awyr pedair blynedd.
Rhagfyr 2010	Llywodraeth Cymru yn dyfarnu contract Gwasanaeth Awyr pedair blynedd i Manx2 ac FLM.

Mae’r llinell amser hon yn crynhoi rhai o’r prif ddigwyddiadau a ddisgrifir ym mhrif ran y papur hwn	
1 Tachwedd 2012	FLM yn methu yn ei asesiad gan Awdurdod Hedfan yr Almaen, yn colli ei Dystysgrif Gweithredwr Awyr, ac yn methu â chyflawni ei gyfrifoldebau fel darparwr gwasanaeth o dan delerau’r contract Gwasanaeth Awyr. Manx2 yn penodi cwmni awyrennau Links Air ac yn rhoi gwybod i Lywodraeth Cymru.
16 Tachwedd 2012	Llywodraeth Cymru yn trosglwyddo’r contract Gwasanaeth Awyr yn ffurfiol i Links Air i ddarparu awyren a chriw am gyfnod ‘argyfwng’ o saith mis.
1 Ionawr 2013	Manx2 yn trosglwyddo ei asedau i gwmni newydd, Citywing.
23 Ionawr 2013	Y Gweinidog Llywodraeth Leol a Chymunedau ar y pryd yn cytuno i newyddu hawliau a chyfrifoldebau Manx2 o dan y contract i Citywing.
7 Mawrth 2013	Llywodraeth Cymru yn penderfynu trosglwyddo contract y Gwasanaeth Awyr i Links Air am y cyfnod sy’n weddill o’r contract o 17 Mehefin 2013.
Mawrth 2013	Llywodraeth Cymru yn ysgrifennu at y Comisiwn Ewropeaidd yn amlinellu’r trefniadau a wnaeth yn dilyn diddymu achrediad FLM a phenodi Links Air i gael y contract ar gyfer y cyfnod argyfwng o saith mis a’r cyfnod sy’n weddill o’r contract o 17 Mehefin 2013.
Mawrth 2013	Ateb dros y ffôn gan y Comisiwn Ewropeaidd yn hysbysu Llywodraeth Cymru na fyddai’n ymateb yn ffurfiol ac na fyddai’n ymchwilio dull Llywodraeth Cymru oni bai ei fod yn cael cwyn gan gwmni awyrennau arall.
9 Rhagfyr 2014	Y contract Gwasanaeth Awyr cyfredol â Links Air/Citywing yn dod i ben.