



Marcos legislativos para la mitigación y adaptación al cambio climático: reflexiones a nivel comparado

CONAMA 2016

Palacio de Congresos de Madrid

Javier de Cendra, decano IE Law School



Basado en los informes preparados por London School of Economics (Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment) para Globe International (<http://globelegislators.org/>)

Comienzan en 2010

- Convertirse en una fuente de información global y actualizada.
- Facilitar conocimiento sobre mejores prácticas legislativas a nivel global.

Observaciones

- Efecto positivo de la transparencia de información, generando efecto multiplicador en derecho de CC
- El derecho de cambio climático se desarrolla por gobiernos de muy distinto signo político

Metodología

Ámbito

- 99 países, 33 altos ingresos, 33 ingresos medios, 20 ingresos medios-bajos, 13 ingresos bajos.
- 47/50 mayores emisores en los cinco continentes
- 93% emisiones globales
- 90% bosques del mundo

Peer review process

Definiciones

- Concepto de derecho de cambio climático es complejo.
- Enfoque en legislación nacional.
- Preferencia a la legislación
- Legislación sobre adaptación al cambio climático complicada de identificar y sistematizar

- **1997:** 99 países tenían 54 leyes y políticas.
- **2009:** 426 leyes y políticas, distribuidas entre países desarrollados y en vías de desarrollo.
- **2014:** más de 800, con un crecimiento particular en países en vías de desarrollo.
- **2015:** la mayoría provienen del poder ejecutivo => énfasis mayor en la implementación

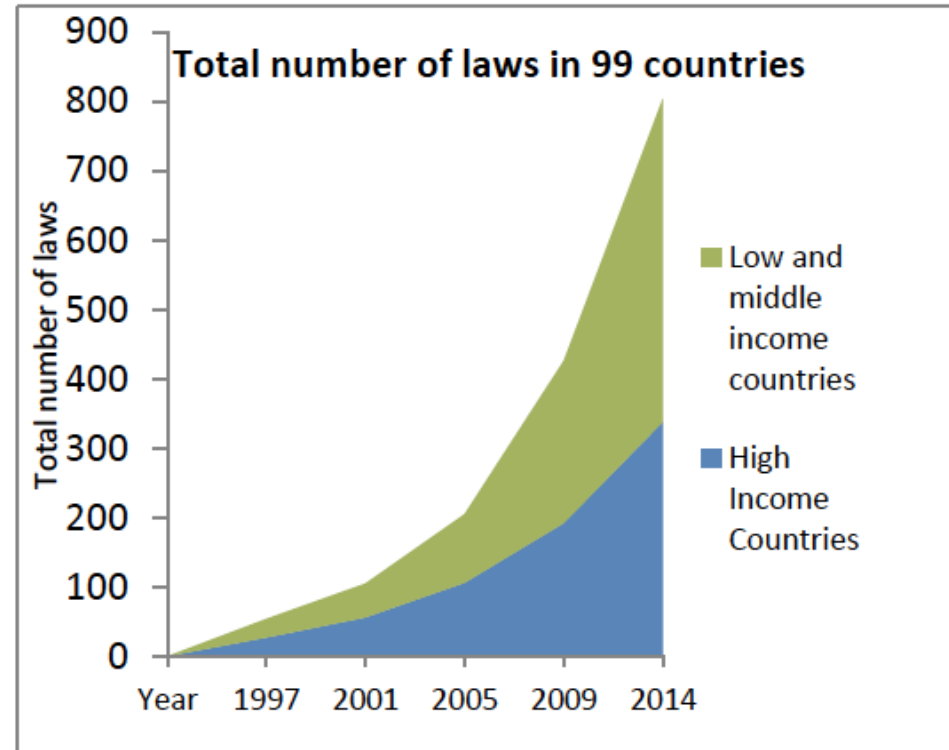
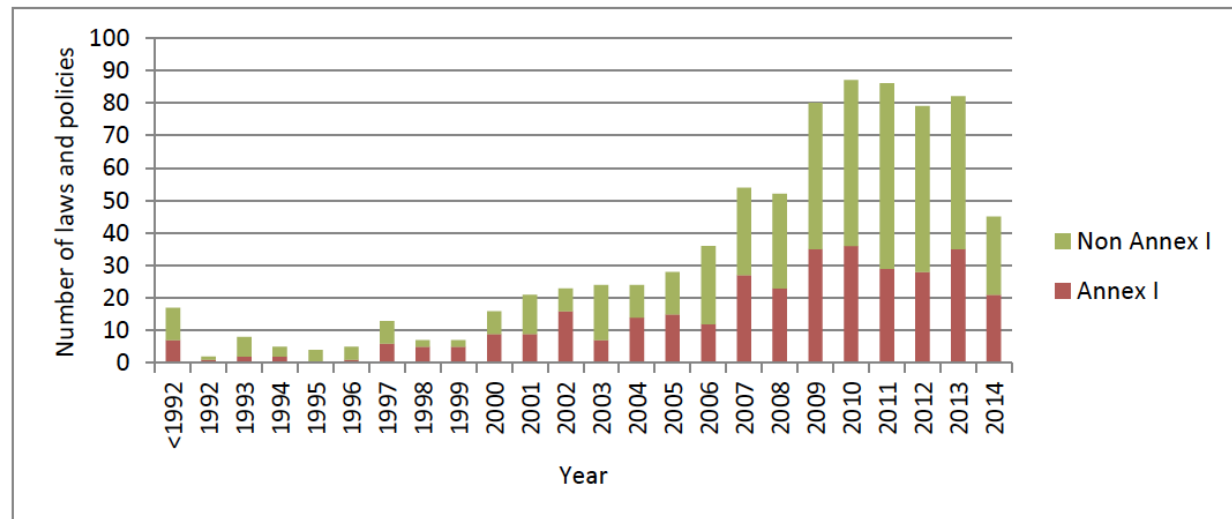
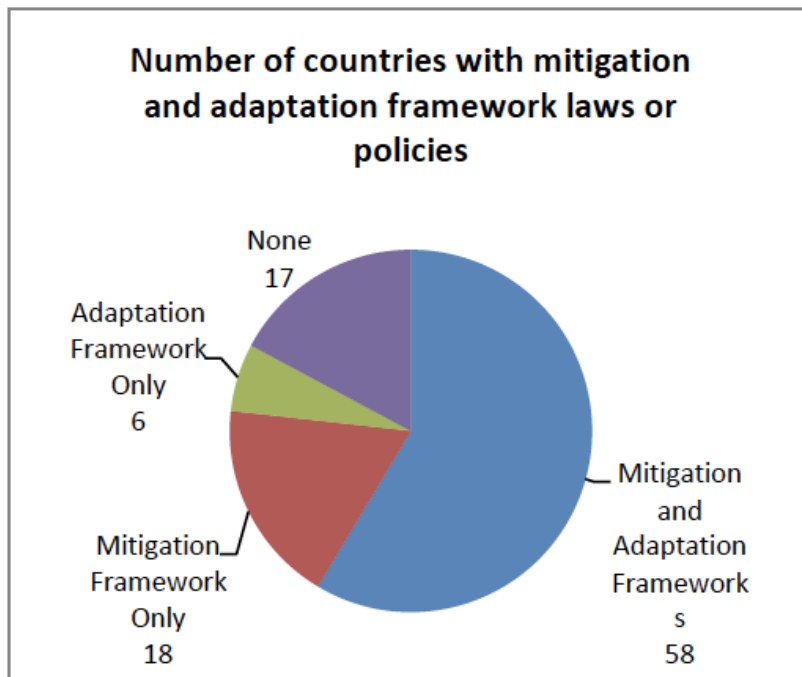


Figure 1. Climate legislation over time - new climate change related laws and policies until 2014



58 países tienen leyes marco de cambio climático sobre mitigación y adaptación

58 countries have framework laws or policies to address both mitigation and adaptation



Framework legislation has been defined as a law or regulation with equivalent status, which serves as a comprehensive, unifying basis for climate change policy, which addresses multiple aspects or areas of climate change mitigation or adaptation (or both) in a holistic, overarching manner.

Frameworks have been shown to encourage a strategic approach to climate policy and generate further policy action.

17 countries do not have any climate framework legislation.

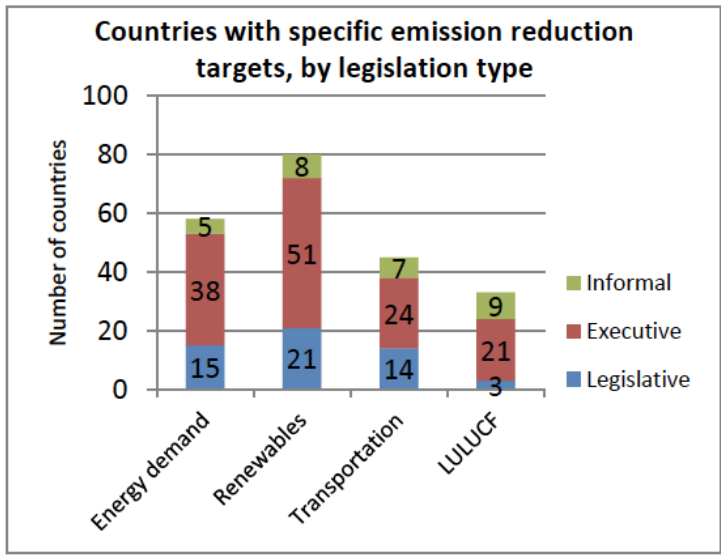
Más del 75% de emisiones globales están sujetas a objetivos de mitigación que abarcan toda la economía nacional

Over 75 per cent of global emissions are covered by economy-wide emission reduction targets

45 countries (including the EU as a block) have economy wide targets to reduce their emissions. Together they account for over 75 per cent of global emissions.

41 of them have economy-wide targets up to 2020, and 22 have targets beyond 2020.

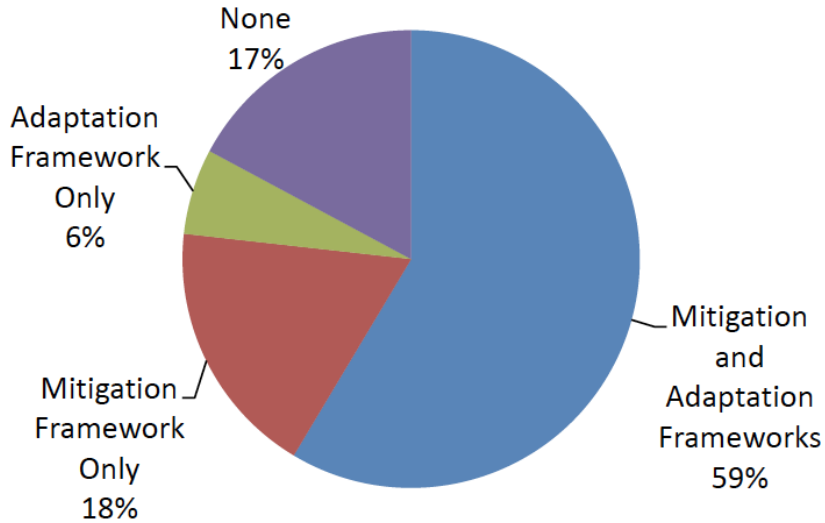
86 countries have specific targets (for renewable energy, energy demand, transportation or LULUCF). 80 per cent of countries have renewable targets; the majority of them are executive policies.



Leyes marco sobre cambio climático

- **Actos normativos con carácter vinculante** que articulan y ordenan sistemáticamente las acciones de un estado en materia de mitigación y/o adaptación.
- **58/99 países tienen leyes marco.**
- **2013:** se adoptaron 20; en **2014** se adoptaron 8:
 - Bulgaria, Chile, China, Dinamarca, Alemania, Mozambique, Eslovaquia, UE.
- **2015:** Finlandia ha adoptado una ley marco con un objetivo de 80% de reducción de emisiones hasta 2080, revisable de acuerdo con la ciencia.
- **2015:** Noruega acordó adoptar una ley marco en 2017.
- **2015:** EEUU adoptó una orden ejecutiva "Planning for Federal Sustainability in the next decade", para reducir emisiones un 40% en 2025 comparado con 2008.
- Indonesia adoptó un plan de desarrollo y economía verde 2015-2019

Figure 12. Mitigation and adaptation framework laws and policies



- Canadá y Arabia Saudí los únicos entre los 20 países con más emisiones que no tienen leyes marco para mitigación o adaptación.
- 41 de los países con leyes marco en mitigación tienen objetivos multisectoriales

Figure 13. Mitigation frameworks, by type

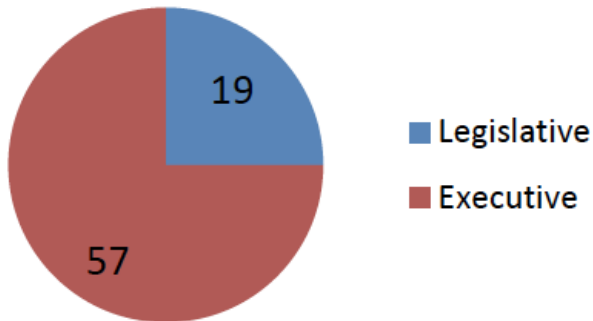


Figure 14. Adaptation frameworks, by type

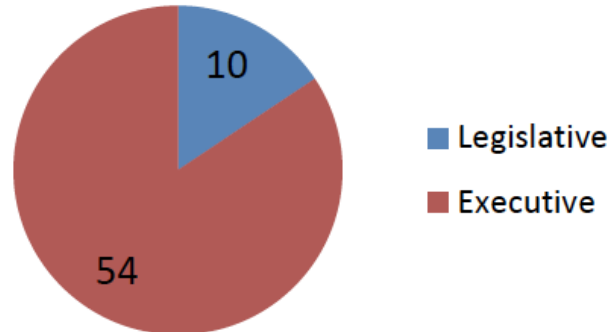
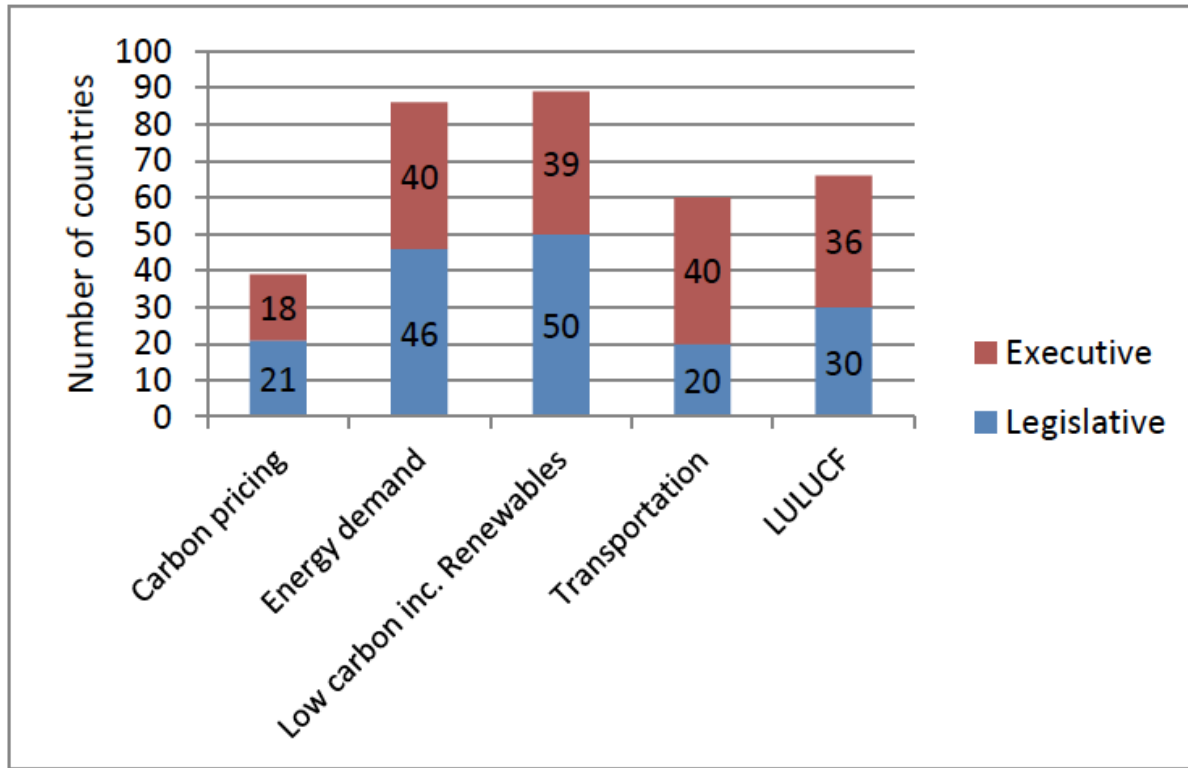


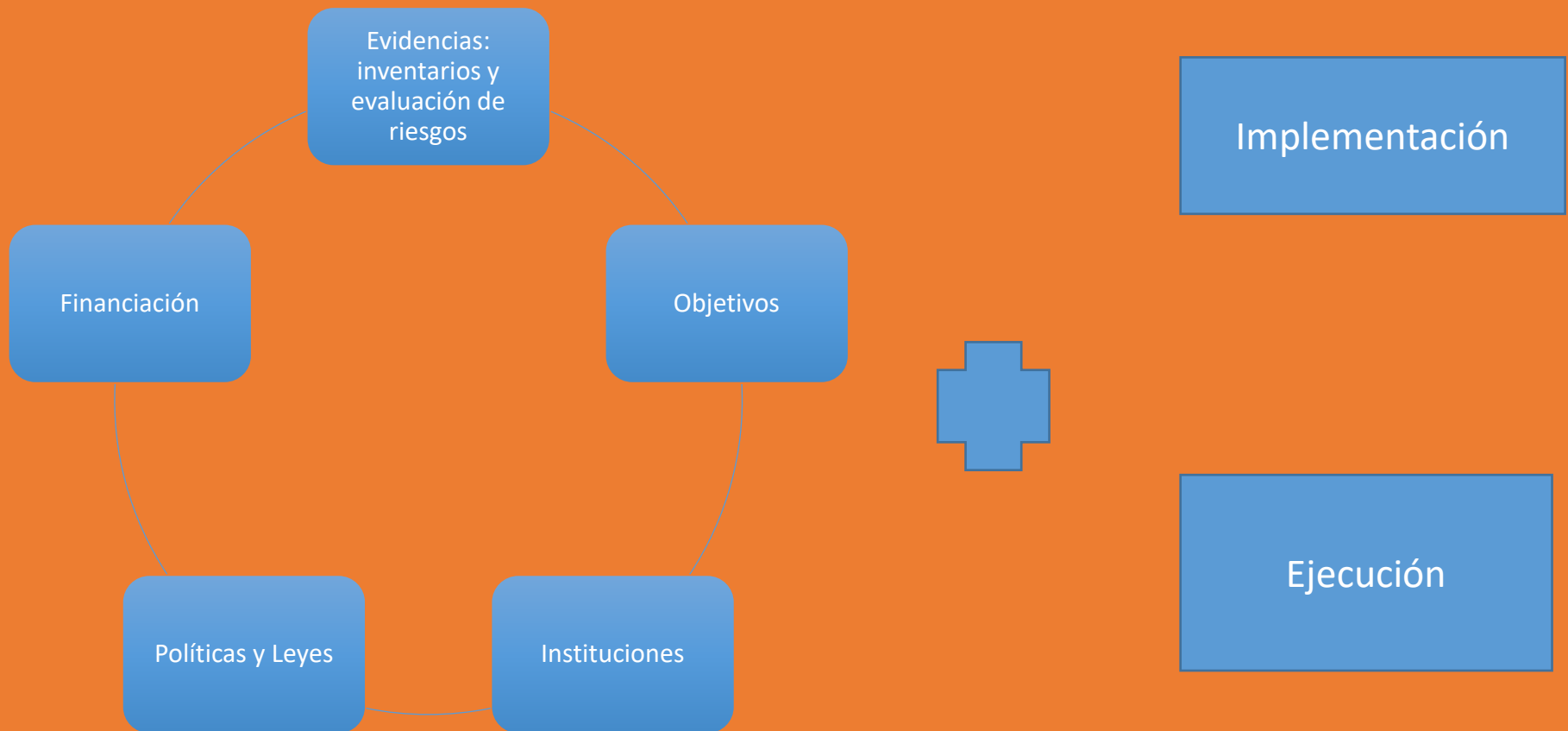
Figure 15. Countries that have laws and policies for various areas



- Sector energético el más intensamente regulado: 89 países tienen políticas de reducción de carbono, 86 de demanda energética, 39 mercados de carbono, 76 objetivos de promoción de renovables.
- Mucha variedad en ambición de políticas y de objetivos
- Algunas políticas son claras y detalladas, otras más ambiguas y de carácter declarativo o aspiracional.

Cómo evaluar una ley marco de cambio climático?

“One size does not fit all”



Ejemplos



Reino Unido



Antecedentes del UK Climate Change Act

- Adoptado en 2008 después de la publicación de una serie de informes altamente influyentes (Informe Stern, Informe de la *Royal Commission on Environmental Pollution*)
- Poca claridad sobre cómo alcanzar los objetivos establecidos.
- Deseo de influir en las negociaciones de COP-15 en Copenhague y ser un líder mundial.
- Crea el primer paradigma de ley marco de cambio climático



objetivos

CCC

Mercados
emisión

Adaptación

Otras
provisiones

Parte 1.

Mitigación LP&MP
-limitaciones uso de unidades de carbono
-rangos anuales
indicativos cuenta neta de emisiones
-propuestas y políticas de mitigación
-sistema control de cumplimiento
-mecanismo de modificación de periodos y cuotas anuales
-unidades de carbono, contabilidad carbono, cuenta neta carbono RU

Parte. 2.

Asesora
miento y
control
de
progreso

Parte. 3.

Mercados
de emisión

Parte 4.

Adaptación
al
cambio
climático

Parte 5

Otras provisiones
(mecanismos de reducción de residuos, energías renovables, estándares sobre combustibles, objetivos de mitigación en sectores difusos.

Parte. 6. provisiones
suplementarias



Marco jurídico sobre cambio climático en Reino Unido

Precio carbono

EU ETS (1,000
Instalaciones

Precio suelo
carbono (GBP 18)

Generación energía

EPS (450 g CO₂/kWh
RO + CfDf

Renewable heat incentive

CCS incentive

FITs for small scale RES

Res transport fuels obligation

Demanda energética

Energy saving
Trust/Carbon Trust
Energy Company

Obligation

Green Deal

CRC energy efficiency
scheme (large
organisations)

ESOS

Big Energy Saving
Network



- ❖ El *Climate Change Act* no ha generado suficientes actuaciones legislativas fuera del sector eléctrico.
- ❖ El Gobierno ha reconocido que el Plan de reducción de Carbono de 2011 no ha sido implementado en su totalidad, poniendo en riesgo los objetivos de mitigación del Cuarto *carbon budget* (2023-27)
- ❖ *Client Earth* ha amenazado al gobierno con una demanda judicial porque la mitigación no está progresando lo suficiente en sectores difusos.
- ❖ *Brexit?* Pero el *Climate Change Act* es derecho nacional, independiente del derecho de la UE.
- ❖ *Scotexit?*



Francia



Ley de transición energética crecimiento sostenible (Ley No. 2015-992 of 17 Agosto, OJ 18 Agosto 2015)

- **Proceso de adopción de la ley**
 - Debate nacional de transición energética: 120 expertos debateron durante 8 meses:
 - análisis de emisiones,
 - tendencias y retos,
 - Medidas necesarias
 - Objetivos de mitigación
 - 12 meses de negociaciones, cinco lecturas en las dos cámaras legislativas, 4,000 enmiendas, dos recursos frente al Tribunal Constitucional

Hoja de ruta y principales objetivos

Reducción emisiones GEI: 40% (2030); 75% (2050); año base: 2012

- **Diversificación generación y RES.**
- **Consumo final (2030):** RES (32%); térmica (38%), electricidad (40%), combustibles (15%); gas natural (10%).
- **Reducción nuclear:** 75% a 50% en 2025
- **Reducción cuota combustibles fósiles** en consumo energía primaria: 30% (2012).

- **Eficiencia energética:** reducción consumo final 20% (2020); 50% (2050) 2012.

- **Edificación:** transformación completa sector edificación (2050): (80 kWh/año/m². Renovación envolvente térmica (1.5% o 500,000/año).

Principales medidas



- **Senda precio carbono:** €14.5/ton (2014), €56/ton (2022), € 100/ton (2030).
- **Obligaciones reacondicionamiento térmico edificios (10 m. Viviendas)**
- **Energías renovables**
- **Economía circular:** 34 artículos sobre reducción de residuos, reciclaje, lucha contra la obsolescencia programada, prohibición de uso bolsas plástico.
- **Vehículos eléctricos** (ayudas financieras y 7 M. terminales de carga)
- **Pobreza energética**
- **Planificación del territorio** integrando cambio climático
- **Obligaciones Reporting** a inversores institucionales (Art.173)



Retos

- ❖ 150 decretos de implementación para operacionalizar la ley
- ❖ Ausencia de mecanismos de financiación a gran escala, en particular en sector de la edificación. El impuesto al carbono puede generar recursos, pero requiere de legislación adicional.
- ❖ Incertidumbre regulatoria afecta al sector de la energía, y de la electricidad en particular (renovables y nuclear)
- ❖ Falta de claridad sobre interacción entre la ley marco y el derecho de cambio climático de la Unión Europea.
- ❖ Proliferación de objetivos e instrumentos de planificación puede exacerbar la complejidad y generar redundancias y contradicciones



Finlandia



Ley de Cambio Climático de Finlandia (609/2015, 1 June 2015)

- Establece las bases de un mecanismo efectivo de planificación y monitorización de las políticas de cambio climático
- Promover una visión a largo plazo para las autoridades estatales

Objetivo
mitigación
GEI 80%
2050

Sistema
planificación de
acciones
administrativas
para mitigación
fuera del EU
ETS y reporting

División de
competenci
as entre
autoridades

Fortalecimiento del
papel del
Parlamento y el
público en el diseño
de políticas de
mitigación y
adaptación



Objetivos y ámbito aplicación	Planificación	Monitorización
<p>S.1. Marco para planificar e implementar de forma coordinada políticas de mitigación y adaptación</p> <p>S.2. Ámbito de aplicación Autoridades deben preparar planes y asegurar implementación</p> <p>S.3. Cláusula de integración: de planes de cambio climático en legislación, planes y políticas</p> <p>S.4. Medidas de mitigación y adaptación No hay en la ley</p>	<p>S.6,7,8. Planeamiento MP, LP (mitigación y adaptación)</p> <p>S.10. Preparación de los planes (involucración del público)</p> <p>S.11. Informes al Parlamento</p>	<p>S.12. Monitorizar implementación de planes de CC</p> <p>S.13. procedimiento modificación de planes</p> <p>S.14. Informe anual</p> <p>S.15. obligaciones de las autoridades</p> <p>S.16. Comité científico</p>



Retos

Una ley simbólica

- Objetivo de mitigación de GEI no vinculante (80% en 2050)
- Ausencia de senda clara de objetivos para garantizar cumplimiento a largo plazo.
- Ausencia de objetivos relativos a objetivos sectoriales
- Enfoque en sectores difusos (transporte, agricultura, vivienda)
- Enfoque en procedimientos administrativos y monitorización de emisiones (distribución de competencias, planificación a CP, MP y LP).

Observaciones

- Expansión, a nivel global, de leyes marco de cambio climático.
- Mucha variación en la tipología

Reino Unido

Ley marco sistemática,

- Mitigación
- Adaptación
- Objetivos
- Medidas
- Procedimientos

=> **Reto de implementación**

Francia

Ley marco no sistemática, se genera modificando centenares de leyes existentes para llegar a un marco coherente

=> **Reto de implementación**

Finlandia

Ley marco simbólica y procedimental

=> **Reto dar contenido substantivo**

Elementos de una ley marco de cambio climático

- ✓ **Objetivos de mitigación a largo y medio plazo bien definidos**
- ✓ **Senda de cumplimiento** clara y robusta
- ✓ **Atribución clara de competencias**
- ✓ **Organismo científico asesor y de control independiente**
- ✓ **Medidas (pocas y robustas)** alineadas con senda y objetivo
- ✓ **Participación del público** en sistemas de diseño de medidas y de control
- ✓ **Adaptación** (mapas de riesgos, vulnerabilidad, medidas, etc)
- ✓ **Financiación suficiente** y bien definida.

“Modelo” LMCC

• Adaptación

• Participación público

Senda clara y robusta

Distribución competencias

Organismo asesor independiente

Medidas robustas

• Financiación

• Innovación



Muchas gracias