

Informe de Reflexiones 5 del CCC Seguimiento del progreso en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del Reino Unido

Las evaluaciones periódicas e independientes del progreso son un elemento clave de la Ley de Cambio Climático del Reino Unido.

La Ley de Cambio Climático del Reino Unido requiere que el Comité de Cambio Climático (CCC) realice una evaluación anual del progreso hacia los objetivos de reducción de emisiones del Reino Unido. Esta evaluación independiente documenta los cambios en las emisiones de gases de efecto invernadero del Reino Unido, los factores que impulsan esos cambios, los desarrollos en tecnología y políticas, y las proyecciones de emisiones futuras del Reino Unido. Cuando el CCC identifica riesgos que indican que es posible que no se cumplan los presupuestos de carbono futuros, los informes hacen recomendaciones al Gobierno sobre cómo pueden volver a encaminar el progreso.

El ciclo anual de evaluación del progreso del CCC garantiza que se responsabilice al Gobierno de manera regular y transparente por el cumplimiento de sus objetivos legislados y ha creado una oportunidad para la formulación de políticas adaptativas que responda a los desafíos emergentes de manera oportuna y basada en pruebas.

Este informe analiza cómo el CCC enfoca sus evaluaciones anuales de progreso en la reducción de emisiones del Reino Unido. Se centra en cómo el CCC ha tenido como objetivo identificar los problemas con suficiente antelación para que se puedan abordar antes de que se falle un objetivo de emisiones. La evaluación del progreso en la adaptación al cambio climático se cubre en un informe separado como parte de esta serie.

Este informe está estructurado en cuatro secciones:

- Monitoreo del progreso bajo la Ley de Cambio Climático del Reino Unido
- Indicadores de progreso hacia una economía baja en carbono
- Evaluación del efecto de las políticas climáticas
- Evaluación del progreso general en la economía

Este informe es uno de una serie sobre el funcionamiento de la Ley de Cambio Climático del Reino Unido y el Comité de Cambio Climático (CCC).

Recuadro 1: Informes de 'Reflexiones' del CCC

Este informe es parte de una serie de ocho informes que documentan el trabajo del Comité de Cambio Climático (CCC) del Reino Unido bajo la Ley de Cambio Climático. El CCC es el organismo asesor independiente del Reino Unido sobre mitigación y adaptación al cambio climático que tiene la responsabilidad de brindar asesoramiento regular al Gobierno sobre los objetivos de emisiones y la adaptación a un clima cambiante. El CCC publica evaluaciones anuales del progreso hacia el cumplimiento de estos objetivos, evaluaciones bienales del progreso en la adaptación al cambio climático y análisis de apoyo sobre temas emergentes clave. Estos informes están pensados como una guía práctica para brindar información sobre el trabajo y los aprendizajes del CCC durante los doce años desde su fundación en 2008.

Los informes de esta serie son:

- Ley de Cambio Climático del Reino Unido
- Comité de Cambio Climático
- Objetivo Cero Neto del Reino Unido
- Asesoramiento sobre el nivel de los presupuestos de carbono del Reino Unido
- Seguimiento del progreso en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del Reino Unido
- Realización de una evaluación de riesgos del cambio climático

- Seguimiento del progreso en la adaptación al cambio climático en el Reino Unido
- Informes anteriores del Comité de Cambio Climático

1. Monitoreo del progreso bajo la Ley de Cambio Climático del Reino Unido

La Ley de Cambio Climático impone varias obligaciones al Gobierno del Reino Unido para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI):

- **Un objetivo a largo plazo** para 2050: Dicho objetivo ahora se establece como una reducción del 100% en las emisiones en relación con los niveles de 1990, un objetivo Cero Neto.
- **Un conjunto de presupuestos de carbono quinquenales** que crean obligaciones jurídicamente vinculantes para reducir las emisiones durante los próximos 12 a 16 años. Estos están encaminados a alcanzar el objetivo a largo plazo para 2050.
- **Un requerimiento para presentar políticas** con el propósito de permitir que se alcancen los presupuestos de carbono y el objetivo a largo plazo.

El CCC produce una evaluación independiente del progreso en la reducción de emisiones que se presenta al Parlamento cada año. El Gobierno tiene la función de responder a esto.

El CCC asesora sobre el nivel del objetivo a largo plazo y los presupuestos de carbono y debe informar anualmente al Parlamento sobre el progreso hacia dichos objetivos. Estos Informes de Progreso contienen la evaluación del CCC con respecto al progreso hacia los presupuestos de carbono legislados y el objetivo a largo plazo, el esfuerzo adicional que se necesita para lograr los presupuestos de carbono legislados y el objetivo a largo plazo, así como la evaluación general de si es probable que estos objetivos se cumplan en la actualidad. Tras la finalización de un período presupuestario de carbono, el CCC también debe realizar una evaluación retrospectiva de las acciones dentro de ese período presupuestario y las razones de por qué se cumplió o no con el presupuesto*.

El Gobierno está obligado a responder a los Informes de Progreso anuales del CCC, emitiendo formalmente en el Parlamento una respuesta oficial a las conclusiones y recomendaciones planteadas en la evaluación de progreso más reciente del CCC.

El CCC también tiene la obligación de informar sobre el progreso en la reducción de emisiones de acuerdo con la legislación climática separada en Escocia y Gales.

2. Indicadores de progreso hacia una economía baja en carbono

Desde su primer Informe de Progreso en 2009, el CCC ha considerado que cumplir con sus obligaciones bajo la Ley de Cambio Climático del Reino Unido requiere observar más allá de las cuentas de emisiones publicadas y concentrarse en el progreso subyacente y los principales indicadores de emisiones futuras. Este enfoque permite que el CCC identifique áreas con problemas potenciales de manera anticipada y resalte dónde se requieren acciones adicionales.

El seguimiento eficaz del progreso requiere una serie de indicadores que van más allá de las cifras de las principales emisiones.

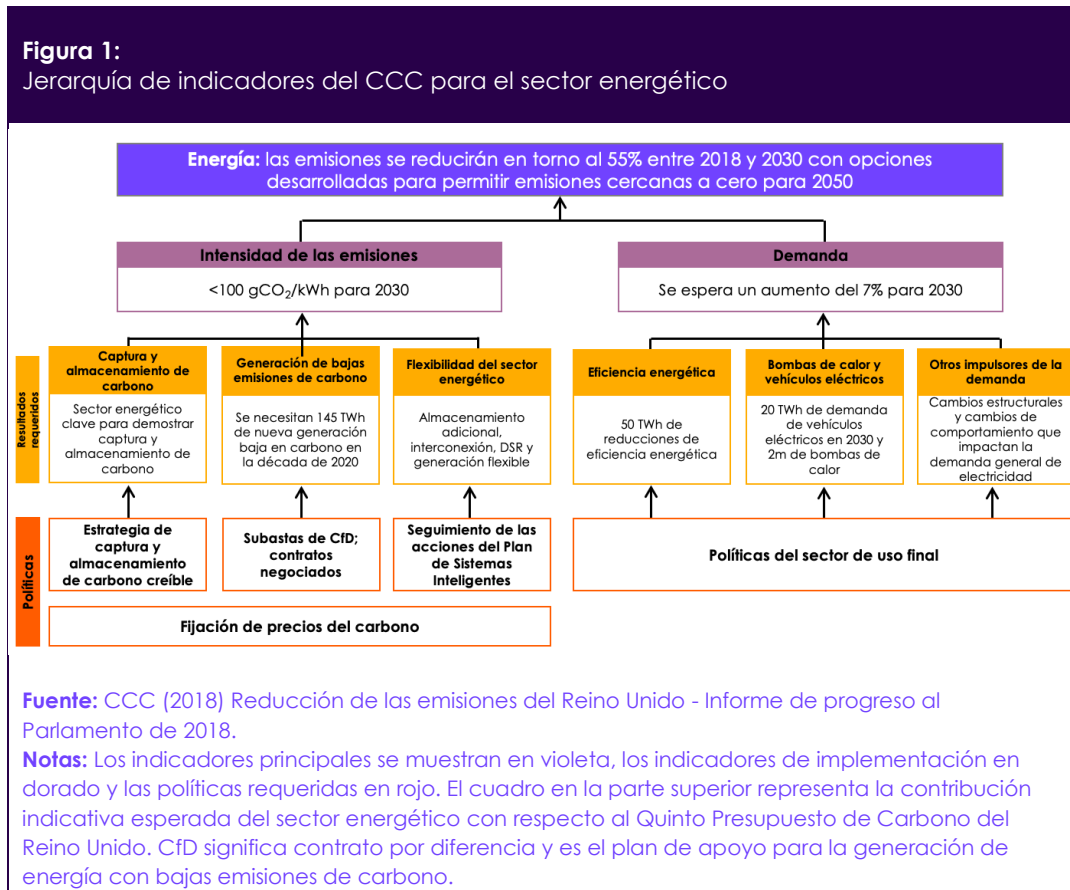
Se utiliza una jerarquía de indicadores para capturar los múltiples aspectos del progreso necesarios para realizar una transición exitosa hacia una economía baja en carbono (la Figura 1 proporciona un ejemplo para el sector energético). En conjunto, esta jerarquía proporciona una imagen completa del progreso actual y de los próximos desafíos en cada parte de la economía.

* La evaluación retrospectiva del CCC para el período de presupuesto de carbono más reciente (segundo) (2012-17) se publicó en su Informe de Progreso anual de 2019.

Los indicadores del CCC combinan medidas de implementación (tecnología y comportamiento) e impulsores de políticas y contextuales, como las actitudes del público.

- **Indicadores principales:** El nivel actual de emisiones de cada sector y subsector de la economía. Esto a menudo se desglosa aún más para separar el nivel de demanda (por ejemplo, la cantidad de electricidad utilizada) de la intensidad de las emisiones de un sector (por ejemplo, la intensidad de carbono de la electricidad).
- **Indicadores de implementación:** Miden los cambios fundamentales que se están produciendo en la economía. Pueden ser tanto tecnológicos (por ejemplo, el despliegue de generación con bajas emisiones de carbono en el sector eléctrico o la instalación de aislamiento mejorado en edificios residenciales) como de comportamiento (por ejemplo, cambios en el uso del automóvil). Algunos indicadores de implementación pueden 'ver hacia adelante', de modo que deberían generar ahorros de emisiones en el futuro (por ejemplo, la capacidad que se está creando en los proyectos de electricidad con bajas emisiones de carbono).
- **Hitos a nivel de políticas:** Es necesario que existan medidas habilitantes para apoyar la implementación de soluciones bajas en carbono en la economía, por ejemplo, asegurando que exista un mecanismo de financiación justo y sostenible para respaldar el despliegue. El seguimiento de los hitos de las políticas de los gobiernos central y delegados permite al CCC evaluar en qué medida se encuentran establecidos.
- **Otros impulsores:** El CCC también monitorea importantes factores contextuales en los que se esperan avances, como los costos de la tecnología, las cadenas de suministro y las actitudes públicas, así como el progreso en las negociaciones y acuerdos climáticos internacionales. Otros factores como el PIB, los precios del combustible y las temperaturas estacionales recientes proporcionan un contexto valioso.

Figura 1:
Jerarquía de indicadores del CCC para el sector energético



La disponibilidad de conjuntos de datos de alta calidad es fundamental para asumir la función de monitoreo del progreso que realiza el CCC.

El acceso a fuentes de datos adecuadas es fundamental para desarrollar indicadores de progreso útiles y precisos. En general, el CCC ha podido acceder a las fuentes de datos necesarias para realizar su evaluación. Cuando no existen fuentes de datos, el CCC intenta trabajar con otros para desarrollar estos conjuntos de datos y ponerlos a disposición para su uso en su análisis, o puede recomendar al Gobierno que desarrolle conjuntos de datos relevantes.

Los indicadores de cambio en la economía del Reino Unido se comparan con los escenarios utilizados en el asesoramiento del CCC sobre el nivel de los presupuestos de carbono del Reino Unido para evaluar si el progreso es suficiente.

Para los indicadores principales y de implementación, el CCC juzga el progreso en función de los escenarios del CCC para la transición requerida, con el propósito de cumplir con los presupuestos de carbono legislados*. Por lo general, estos escenarios se desarrollan primero para el asesoramiento del CCC sobre el nivel apropiado de presupuestos de carbono y están destinados a demostrar una vía rentable y entregable que cumpliría con los presupuestos de carbono y serían una preparación para lograr el objetivo de 2050 (más detalles en el Informe 4).

Es poco probable que la trayectoria de la economía real refleje (o debería de reflejar) exactamente la trayectoria de los indicadores del CCC, por ejemplo, debido al impacto de una recesión o cambios imprevistos en el costo de las tecnologías. Por lo tanto, las trayectorias de los indicadores que se utilizan para evaluar el progreso dentro de cualquier subsector no tienen la intención de ser prescriptivas, sino más bien indicativas de los cambios que probablemente sean necesarios para cumplir con los presupuestos de carbono. En toda la economía, la mayoría de los indicadores deberán estar bien encaminados (o superar el nivel objetivo del indicador) para brindar confianza con respecto a que los presupuestos de carbono se alcanzarán en términos generales; sin embargo, el bajo rendimiento en un área podría, en teoría, compensarse con el exceso de rendimiento en otras.

3. Evaluación del efecto de las políticas climáticas

El Informe de Progreso anual del CCC contiene una evaluación del impacto esperado de las políticas actuales sobre las emisiones futuras.

Desde 2014, el Informe de Progreso del CCC al Parlamento ha incluido una evaluación de las reducciones de emisiones futuras esperadas asociadas con las políticas gubernamentales actuales y planificadas. Esto se utiliza para proporcionar una evaluación prospectiva de las reducciones de emisiones esperadas en los próximos años para comprender qué tan correctamente encaminada están las políticas en cada sector para lograr los cambios necesarios con el fin de cumplir con los presupuestos de carbono legislados. Las estimaciones de las reducciones de emisiones potenciales de las políticas del Gobierno se toman de las evaluaciones de impacto del Gobierno cuando están disponibles o se mapean a partir de los escenarios del CCC cuando no lo están.

El CCC evalúa las políticas en función de su dirección, diseño, incentivos y financiación.

El CCC utiliza varios criterios para evaluar las políticas gubernamentales actuales y planificadas:

- **Diseño e implementación:** ¿Está bien diseñada la política, tiene una dirección clara y es probable que sea eficaz y aborde las barreras relevantes para el éxito?
- **Incentivos:** ¿Existen los incentivos adecuados (por ejemplo, incentivos monetarios y regulatorios) para lograr las reducciones necesarias en las emisiones?

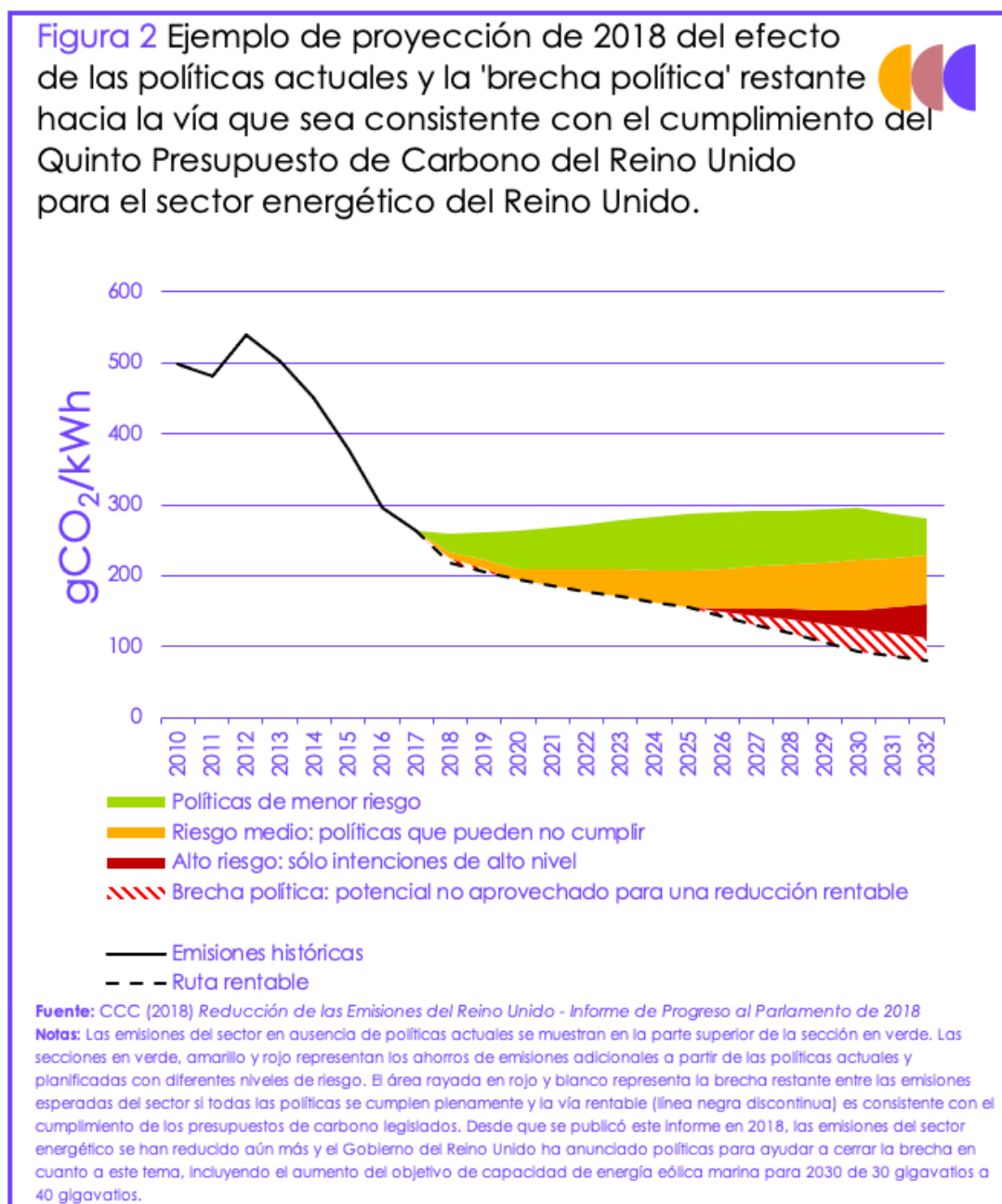
*En el Informe de Reflexiones 4 sobre el establecimiento de presupuestos de carbono se proporcionan más detalles sobre cómo se desarrollan estos escenarios. Los escenarios también se actualizan periódicamente para monitorear los avances en el mundo real que pueden no haber ocurrido de la manera en que se anticipó en el escenario original y para reflejar una nueva comprensión de las formas rentables de lograr los objetivos legislados actuales.

- **Financiación:** ¿Existe una financiación adecuada ahora y para el futuro?

Las políticas (y su correspondiente reducción de emisiones prevista) se agrupan en varias categorías según esta evaluación:

- Las políticas de **menor riesgo** cumplen con todos los criterios anteriores. Se espera con alto nivel de certidumbre que tengan éxito y reduzcan las emisiones en los próximos años.
- Las políticas de **riesgo medio** se quedan cortas en al menos una de las categorías anteriores. Existen importantes riesgos de entrega e incertidumbres en las reducciones de emisiones que lograrán si no se toman medidas para abordar estas deficiencias.

En cada sector se identifican políticas con riesgos significativos de no cumplirse y 'brechas políticas'.



- Las políticas de **alto riesgo** se quedan cortas en las tres áreas o sólo consisten en propuestas o intenciones de alto nivel sin detalles completos. No se puede confiar en que la mitigación asociada con estas políticas se materialice.

- **Brecha política:** En partes de la economía donde actualmente no existen políticas para ayudar a reducir las emisiones, pero donde existen oportunidades rentables para reducir dichas emisiones (de acuerdo con la evaluación del CCC de la ruta para cumplir con los presupuestos de carbono y el objetivo a largo plazo), se considera que existe una *brecha política* que debería cerrarse.

Esta categorización de las políticas actuales y sus reducciones de emisiones esperadas ayuda a identificar dónde se necesitan acciones adicionales para estar en la ruta correcta para cumplir con los presupuestos de carbono legislados (Fig. 2). Los Informes de Progreso del CCC también proporcionan una evaluación de dónde y cuándo se podrían tomar acciones para cerrar las brechas políticas identificadas. Esto se resume en un conjunto de recomendaciones e hitos de políticas prospectivas que deberían reducir la brecha política con el tiempo y trasladar las políticas de riesgo medio y alto a la categoría de menor riesgo.

Las recomendaciones sobre políticas son una parte clave del asesoramiento anual del CCC al que el Gobierno debe responder formalmente en un plazo de cuatro meses.

Estas recomendaciones sobre políticas forman un elemento clave del asesoramiento del CCC al Gobierno en los Informes de Progreso anuales. Las acciones que se necesitan durante el próximo año para cerrar la brecha política son de particular importancia.

En el Informe de Progreso de 2020, el departamento gubernamental pertinente resumió las recomendaciones de política con el fin de ayudar en la identificación y rendición de cuentas de los departamentos responsables, un enfoque que hasta ahora ha sido bien recibido por el Gobierno, el Parlamento y las partes interesadas externas.

El Gobierno tiene la obligación legal de emitir una respuesta formal a este conjunto de recomendaciones sobre políticas antes del 15 de octubre del mismo año (menos de cuatro meses después).

4. Evaluación del progreso general de la economía

Los Informes de Progreso anuales del CCC recopilan la evaluación sectorial a nivel de toda la economía para evaluar el progreso general, resaltar las consideraciones entre economías para una política climática eficaz e identificar las lecciones del progreso pasado que pueden informar los esfuerzos futuros.

Las perspectivas de la economía completa se utilizan para complementar el análisis sectorial e identificar lecciones y recomendaciones transversales.

- **Evaluación del progreso general hacia los presupuestos de carbono:** El nivel de los presupuestos de carbono en la Ley de Cambio Climático del Reino Unido es vinculante a nivel económico. La incorporación de todas las evaluaciones a nivel de sector y el análisis de políticas constituyen los hallazgos del CCC sobre el progreso hacia los presupuestos de carbono. Si bien históricamente el cumplimiento con los presupuestos de carbono del Reino Unido para los sectores cubiertos por el Sistema de Comercio de Derechos de Emisión de la UE se ha basado en las emisiones *netas* después de negociar los permisos de emisiones, el CCC siempre ha evaluado tanto las emisiones netas como las emisiones reales que surgen en el Reino Unido. El CCC también ha incluido indicadores de implementación para estos sectores 'comercializados', dada su importancia para la descarbonización de la economía en general y el logro del objetivo en 2050.

- **Evaluación de elementos transversales necesarios para la descarbonización:** La coordinación en toda la economía es esencial para lograr las transiciones necesarias con el propósito de lograr emisiones Netas Cero en 2050. La evaluación transversal de las economías puede ayudar a identificar en qué medida existen condiciones favorables más amplias (por ejemplo, participación pública, estrategias de transición justa y dotación de capacidades y formación).
- **Identificación de lecciones del progreso pasado:** El progreso hasta la fecha puede ofrecer lecciones sobre cómo lograr con éxito un mayor progreso en el futuro. El Informe de Progreso de 2020 del CCC identificó varias lecciones con respecto al progreso realizado en el Reino Unido desde 2008. Estas incluyeron: direcciones claras para las políticas, la importancia de las medidas habilitadoras y la equidad como parte clave del diseño de las políticas.

El CCC también hace seguimiento y evaluación de otras medidas del impacto climático del Reino Unido.

El CCC también ha utilizado su evaluación de la economía general para informar sobre el progreso en las medidas para el impacto climático que están relacionadas, pero no incluidas directamente, con las emisiones registradas formalmente bajo la Ley de Cambio Climático del Reino Unido. Un ejemplo clave son las emisiones de consumo del Reino Unido, un parámetro que mide el total de emisiones nacionales y extranjeras relacionadas con la producción de todos los bienes y servicios que se consumen en el Reino Unido. El CCC monitorea los cambios en las emisiones de consumo del Reino Unido para determinar si las reducciones en las emisiones territoriales del Reino Unido que buscan cumplir con los presupuestos de carbono legislados también están conduciendo a reducciones generales en la huella de emisiones totales del Reino Unido.

El CCC espera renovar su enfoque para el seguimiento del progreso nuevamente en su Informe de Progreso de 2021. Esto se realizará a raíz de su asesoramiento sobre el Sexto Presupuesto de Carbono, el cual por primera vez situará al Reino Unido en una ruta legislada hacia el logro del objetivo de emisiones de gases de efecto invernadero Netos Cero para 2050.



**Climate Change
Committee**
151 Buckingham Palace
Road, London SW1W 9SZ

www.theccc.org.uk

@theCCCuk