

Proyecto de ley que crea un Sistema Nacional de Certificación de la Huella de Carbono en bienes y servicios destinados al consumo

I. Antecedentes

1. Desde principios del siglo XXI, las causas y efectos del cambio climático, han sido temáticas que se han transformado, cada vez con mayor claridad, en una preocupación fundamental de la comunidad internacional. Desde hace varias décadas el derecho internacional ambiental ha sido pionero en esta materia, incentivando a los Estados a contribuir con mayores esfuerzos en los desafíos que implica la mitigación de los efectos adversos del cambio climático.

El Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ya anunciaba el 2013 que “el calentamiento en el sistema climático es inequívoco y, desde la década de 1950, muchos de los cambios observados no han tenido precedentes en los últimos decenios a milenios. La atmósfera y el océano se han calentado, los volúmenes de nieve y hielo han disminuido, el nivel del mar se ha elevado y las concentraciones de gases de efecto invernadero han aumentado”¹

2. En esa línea, en 1992 se adoptó en Nueva York la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, la cual ha sido ratificada por Chile y se encuentra vigente. Asimismo, se adoptó con posterioridad el protocolo de Kyoto de la citada Convención, estableciendo compromisos en la reducción de los gases de efecto invernadero, particularmente el dióxido de carbono.

Recientemente, y en el marco de la Convención del año 1992, las partes de dicho tratado adoptaron el año 2015 el denominado Acuerdo de París. El artículo 2º de dicho instrumento establece que “El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change (2013): Cambio climático 2013, Bases Físicas, p. 4.

respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;

b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y

c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero”².

El artículo 4º agrega que “Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza”³.

2 Organización de Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París. Disponible en: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/spanish_paris_agreement.pdf

3 Ibídem.

3. Uno de los gases de efecto invernadero que más han aumentado y que por consiguiente han traído más efectos adversos dentro del marco del cambio climático es el dióxido de carbono. El IPCC señaló que: “Las concentraciones de dióxido de carbono han aumentado en un 40% desde la era preindustrial debido, en primer lugar, a las emisiones derivadas de los combustibles fósiles y, en segundo lugar, a las emisiones netas derivadas del cambio de uso del suelo. Los océanos han absorbido alrededor del 30% del dióxido de carbono antropógeno emitido, provocando su acidificación”⁴.
4. Es por ello que la medición de las emisiones de dióxido de carbono, se tornan especialmente relevante para cumplir los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por los distintos países.

II. Fundamentos de la iniciativa

1. El IPCC nos indica que: “De 1750 a 2011, las emisiones de CO₂ procedentes de la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento liberaron 375 [345 a 405] PgC⁹ según las estimaciones obtenidas a partir de las estadísticas de utilización de energía y combustible. En el período 2002-2011, el promedio de las emisiones de los combustibles fósiles y de la producción de cemento era de 8,3 [7,6 a 9,0] PgC año⁻¹ (...), con una tasa de crecimiento medio del 3,2% año⁻¹ (...). Esta tasa de aumento de las emisiones de combustibles fósiles es más alta que la registrada durante la década de 1990 (1,0% año⁻¹). En 2011, las emisiones de combustibles fósiles eran de 9,5 [8,7 a 10,3] PgC”⁵. Como puede observarse, las emisiones de CO₂ están lejos de disminuir, y por el contrario, las actividades humanas continúan siendo un gran factor en el aumento que han experimentado en las últimas décadas.
2. En el caso de Chile se debe relevar que el Banco Central ha publicado el estudio “Huella de Carbono para la Economía Chilena”, en el cual ha señalado que

⁴ Op. Cit (1), p. 11.

⁵ Ibídem, p.

“Nuestros resultados sitúan a la generación eléctrica en base a carbón como la actividad con mayor nivel de emisiones directas de CO₂ (27,4 Mt CO₂ eq), seguida por la industria manufacturera (23,2 Mt CO₂ eq), la actividad agropecuaria-silvícola-pesca (16,6 Mt CO₂ eq) y el transporte (14,7 Mt CO₂ eq).

Sin embargo, en términos de huella de carbono, las actividades con un mayor nivel de emisiones de CO₂ incorporadas son la industria manufacturera (33,9 Mt CO₂ eq) y la minería (26,5 Mt CO₂ eq), contabilizando 56,7% del total emitido. La huella de carbono en la industria manufacturera proviene principalmente de sus emisiones directas y la de minería de la absorción de las emisiones generadas en la generación eléctrica en base a carbón.

Si descontamos las emisiones por biomasa -concentradas en la elaboración de celulosa- la huella de la industria manufacturera cae al segundo lugar y la del resto de las actividades se mantiene relativamente constante.

Respecto de los componentes de la demanda final, las exportaciones capturan 51,2 Mt CO₂ eq derivadas mayormente de la minería del cobre y la celulosa. El consumo privado, en cambio, tienen una huella de carbono de 55,5 Mt CO₂ eq, donde 39,8 Mt CO₂ eq provienen del consumo de productos nacionales y 15,7 Mt CO₂ eq de emisiones directas por quema de leña y consumo de combustibles derivados del petróleo. Por otro lado, la huella de carbono de los productos importados alcanzó 44,6 Mt CO₂ eq, de las cuales 63,1% son absorbidas por las actividades económicas y 36,9% van directamente a demanda final”⁶ (el destacado es propio).

3. En esta línea, la Biblioteca del Congreso Nacional indica que “Como ejemplo de medición de huella de carbono por persona, el estudio realizado por De la Fuente, Rojas y Mac Lean (2017) señala que a nivel global cada persona del planeta no debería emitir más de 5 t CO₂ por año para alcanzar la neutralidad en carbono el

6 Banco Central de Chile (2017). Estudio económico estadístico N° 135: Huella de Carbono para la Economía Chilena 2017. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/estudio-economico-estadistico-n-135>

2040. Sin embargo, el mismo trabajo muestra lo lejanos que nos encontramos de lograr esto, por ejemplo un ciudadano promedio de EEUU emite 16,24 t CO₂ y el promedio global del año 2016 fue 5,9 t CO₂. En Chile, todavía nos encontramos en un promedio más bajo que el global de 4,66 t CO₂⁷.

4. Por su parte, el Ministerio del Medio Ambiente indica que “La huella de carbono nace como una medida de cuantificar y generar un indicador del impacto que una actividad o proceso tiene sobre el cambio climático, más allá de los grandes emisores. La huella de carbono se define como el conjunto de emisiones de gases de efecto invernadero producidas, directa o indirectamente, por personas, organizaciones, productos, eventos o regiones geográficas, en términos de CO₂ equivalentes, y sirve como una útil herramienta de gestión para conocer las conductas o acciones que están contribuyendo a aumentar nuestras emisiones, cómo podemos mejorarlas y realizar un uso más eficiente de los recursos”⁸.
5. Existen diversos tipos de huella de carbono, que apuntan a la misma finalidad, pero que se diferencian por el objeto de medición. El presente proyecto se enfoca en el enfoque del ciclo de vida de un bien o servicio.

Al respecto, la Biblioteca del Congreso Nacional indica que “La Huella de Carbono del Producto y su etiquetado en los envases de alimentos, permite que todo consumidor pueda ver cuáles son las empresas con mejor desempeño medio ambiental frente al CC (cambio climático). Con esto, quien compra define su consumo de acuerdo a la información que está recibiendo”⁹

6. En esa línea, se propone la creación de un Sistema Nacional de Certificación de la Huella de Carbono en bienes y servicios finales, esto es, siguiendo el enfoque de ciclo de vida de un producto o servicio.

7 Biblioteca del Congreso Nacional (2021): Etiquetado de huella de carbono
Uso en el sector alimentos de Gran Bretaña, Francia y Suiza.

8 Ministerio del Medio Ambiente. Disponible en:
<https://mma.gob.cl/cambio-climatico/cc-02-7-huella-de-carbono/>

9 Ibídem

7. En el derecho comparado se puede tener a la vista la experiencia de Gran Bretaña, Francia y Suiza. En el caso de Gran Bretaña, la BCN indica que este país ha sido pionero en el desarrollo e implementación de la etiqueta de huella de carbono: “el Instituto de Estándares Británicos (BSI, en inglés) junto con el ministerio británico del medio ambiente y la organización Carbón Trust publicaron a fines de octubre 2008 el PAS 2050 o la Especificación para la evaluación del ciclo de vida de las emisiones de GEI de productos y servicios (en inglés, Specification for the assessment of the life cycle greenhouse gas emissions of goods and services). Esta fue una primera propuesta (actualmente de alcance global) para un método que mide la huella de carbono, que a su vez se basa en la norma internacional ISO 14040/44 Gestión medioambiental – Ciclo de vida del producto”¹⁰.
8. Un estudio de la empresa Carbon Trust del año 2020, luego de efectuar varias encuestas en países como Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España, Suecia, Reino Unido y EE. UU, concluyó que “En todos los países, a excepción de Suecia, hay más encuestados de acuerdo que en desacuerdo con que es importante para ellos saber que la empresa productora está tomando medidas para reducir las huellas de carbono de sus productos (...) Más de dos terceras partes de los consumidores piensan que es una buena idea que los productos dispongan de etiquetas de huella de carbono”¹¹.
9. En materia de etiquetado y certificación, nuestro país tiene experiencias analogables, como por ejemplo, la Ley N.º 20.089 que creó un sistema nacional de certificación de productos orgánicos agrícolas, la cual tiene por objeto “asegurar y certificar que los productos orgánicos sean producidos, elaborados, envasados y manejados de acuerdo con las normas de esta ley y su reglamento”.

10 Ibídem.

11 Carbon Trust (2020), El etiquetado de la huella de carbono de los productos. Disponible en: <https://www.carbontrust.com/es/recursos/etiquetado-de-la-huella-de-carbono-de-los-productos-estudio-del-consumidor-2020>

La norma estableció que se debía entender por producto agrícola orgánico aquellos provenientes de sistemas holísticos de gestión de la producción en el ámbito agrícola, pecuario o forestal, que fomenta y mejora la salud del agroecosistema y, en particular, la biodiversidad, los ciclos biológicos y la actividad biológica del suelo. Pues bien, la norma indica que la certificación de los productos que cumplan con las normas a que se refiere esta ley, para ser considerados como productos orgánicos agrícolas, deberán efectuarla entidades acreditadas en certificación de productos. Asimismo, se estableció que dicha certificación se hará de acuerdo con normas internacionales o con normas técnicas chilenas equivalentes, inscritas en el registro que para tal efecto llevará el Servicio Agrícola y Ganadero.

Atendida la forma en que este último cuerpo legal regula la certificación, es que se ha optado por seguir su diseño, modificando y adaptando, en lo pertinente, lo que este proyecto pretende. Asimismo, se sigue el modelo contemplado en el PAS 2050 antes citada.

10. Los diputados suscriptores de la presente iniciativa estiman que el Estado de Chile debe adoptar todas las políticas y acciones posibles para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera, de manera tal de reducir los perniciosos efectos del calentamiento global y el cambio climático que ya están golpeando a nuestro país. En esta línea, el establecimiento de un sistema de certificación de la huella de carbono de los bienes y servicios finales tiene por objetivo fomentar comportamientos virtuosos en las empresas y consumidores para generar conciencia del dióxido de carbono que emite lo que producimos y usamos a diario. Lo anterior permitirá modificar los patrones de consumo que tenemos, dirigiéndolos a una economía más sostenible, y que internalice medidas de mitigación efectivas de las emisiones de CO₂.

III. Idea Matriz

El presente proyecto tiene como idea matriz crear un Sistema Nacional de Certificación de la huella de carbono en bienes y servicios finales.

IV. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley crea un Sistema Nacional de Certificación de la huella de carbono de bienes y servicios finales, estableciendo una adscripción voluntaria a la certificación de distintas etiquetas que miden las emisiones de CO2 en el ciclo de vida de un bien o servicio, y las reducciones de las mismas.

V. Disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto

El proyecto de ley no modifica disposiciones de la legislación vigente.

POR TANTO:

Los diputados que suscribimos venimos en presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Esta ley regula el Sistema Nacional de Certificación de la Huella de Carbono de bienes y servicios destinados a su consumo, en adelante el Sistema. El objeto del Sistema es asegurar y certificar que los bienes y servicios destinados al consumo se han producido, fabricado, envasado y manejado, midiendo las emisiones de dióxido de carbono que estas actividades producen, y en su caso, se hayan reducido en lapso de tiempo determinado, de acuerdo con las normas de esta ley y su reglamento.

Se entenderá por bienes y servicios destinados al consumo aquellos que las personas naturales o jurídicas adquieren, utilizan, o disfrutan, como destinatarios finales. A ellos se referirá la presente ley indistintamente como bienes y servicios.

Artículo 2º.- Para los efectos de esta ley, se entiende por:

- a) Huella de carbono de un producto: las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), cuantificadas en emisiones de CO₂ equivalentes, que son liberadas a la atmósfera a lo largo del ciclo de vida del bien o servicio.
- b) Etiqueta de medición de CO₂: aquella que certifica que la huella de carbono del bien o servicio ha sido medida y certificada según el estándar internacionalmente reconocido que determine el reglamento.
- c) Etiqueta de reducción de CO₂: aquella que certifica que el producto ha disminuido la huella de carbono en comparación con su primera certificación, o en relación a otros productos del mercado certificados, en los porcentajes y plazos que determine el reglamento.
- d) Etiqueta de carbono neutralidad: aquella que certifica que el producto no tiene huella de carbono, o se encuentra en cantidades insignificantes, que serán establecidas por el reglamento.

El etiquetado y certificación de los productos que se adscriban al sistema se regirá exclusivamente por las disposiciones establecidas en este cuerpo legal y su normativa complementaria.

En cualquier caso, las etiquetas y certificaciones no podrán tener una vigencia superior a 2 años, en cuyo caso, deberán actualizarse en conformidad a esta ley y su reglamento.

Artículo 3º.- El Sistema será de adscripción voluntaria para todos aquellos que participen, en cualquier forma, en el mercado interno y externo de venta de bienes y servicios en el país. Sin embargo, sólo los productores, elaboradores y demás participantes en el mercado que se hayan adscrito formalmente al Sistema y cumplan con sus normas podrán usar, en la rotulación, identificación o denominación de los productos que manejan, las etiquetas a las que alude el artículo anterior, y utilizar el sello oficial que exprese esa calidad.

Artículo 4º.- Los requisitos y protocolos para la adscripción al Sistema de los distintos intervinientes y para la ejecución de las diferentes fases de operación del mismo, se establecerán en un reglamento que se dictará al efecto y, en su caso, mediante normas técnicas. Dicho reglamento deberá dictarse dentro del plazo de noventa días, contado desde la publicación de esta ley.

Artículo 5º.- La certificación y el etiquetado de los bienes y servicios que cumplan con las normas a que se refiere esta ley, deberán efectuarla entidades acreditadas en certificación. Dicha certificación se hará de acuerdo con normas internacionales o con normas técnicas chilenas equivalentes. El reglamento establecerá la forma de acreditar el cumplimiento de este requisito y las demás exigencias que deberán las entidades para llevar a cabo la certificación.

Artículo 6º.- Constituyen infracciones, susceptibles de ser sancionadas con multas a beneficio fiscal de 5 a 500 unidades tributarias mensuales, las siguientes conductas:

a) Rotular, identificar, comercializar o denominar un bien o servicio con alguna de las etiquetas a las que alude el artículo 2, con infracción de esta ley y su normativa

complementaria, y las de quienes, por cualquier medio de publicidad con fines comerciales, las usaren indebidamente.

b) Incumplir las normas del Sistema que puedan dar origen a fraudes en la producción y comercialización de bienes y servicios con etiquetas de huella de carbono.

c) Hacer uso de envases o embalajes que lleven las etiquetas establecidas en el artículo 2° o sus equivalentes, en bienes y servicios que no cumplan con tal condición.