



**MEMORIA ABREVIADA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL  
PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE MODIFICA EL ANEXO II  
DE LA LEY 22/2011, DE 28 DE JULIO, DE RESIDUOS Y SUELOS  
CONTAMINADOS.**

28 DE MARZO DE 2016

**ÍNDICE**

- Ficha del resumen ejecutivo.
- Memoria:
  - I. Justificación de la memoria abreviada.
  - II. Base jurídica y rango del proyecto normativo.
  - III. Oportunidad de la propuesta:
    - 1. Motivación.
    - 2. Objetivos.
    - 3. Alternativas.
  - IV. Contenido y descripción de la tramitación:
    - 1. Contenido.
    - 2. Tramitación.
  - V. Análisis de impactos:
    - 1. Impacto económico y presupuestario.
    - 2. Impacto por razón de género.



## MEMORIA DE IMPACTO NORMATIVO

### FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.	<b>Fecha</b>	29/02/2016 Revisada
<b>Título de la norma</b>	Orden AAA/.../2015, por la que se modifica la operación R1 del Anexo II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	Incorporación del factor de corrección climático aplicable a la eficiencia energética de las incineradoras de residuos domésticos, calculada conforme a la fórmula de eficiencia energética establecida en el pie de página de la operación R1 "Utilización principal como combustible u otro modo de producir energía" del Anexo II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	Transponer la Directiva (UE) 2015/1127 de la Comisión, de 10 de julio de 2015, por la que se modifica el anexo II de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.		
<b>Principales alternativas consideradas</b>	Se elabora una orden ministerial por la habilitación que establece el apartado segundo de la disposición final tercera de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.		
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>			
<b>Tipo de norma</b>	Orden ministerial		
<b>Estructura de la Norma</b>	Consta de una parte expositiva y una dispositiva conformada por un artículo único y cuatro disposiciones		



	<p>finales.</p>
<b>Informes recabados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.</li> <li>- Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.</li> <li>- Informe del Ministerio de Fomento.</li> <li>- Informe del Ministerio de Economía y Competitividad.</li> <li>- Informe de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.</li> <li>- Informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.</li> </ul>
<b>Trámite de audiencia</b> (pendiente)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Comunidades Autónomas, a través de la Comisión de coordinación en materia de residuos</li> <li>▪ Interesados</li> <li>▪ Consejo Asesor de Medio Ambiente</li> <li>▪ Participación pública mediante publicación en la web</li> <li>▪ Consejo de Estado</li> </ul>
<b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>	
<b>Adecuación al orden de competencias</b>	<p>La orden se dicta al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.</p>

**Impacto económico y presupuestario**

	<b>Efectos sobre la economía en general</b>	<p>Este proyecto de orden ministerial no tiene efectos significativos ni sobre la economía en general ni, en particular, efectos sobre los</p>
--	---	--



		presupuestos.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	<input type="checkbox"/> implica un gasto <input type="checkbox"/> implica un ingreso
<b>Impacto de género</b>	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>

## B. MEMORIA.

A través de esta memoria del análisis de impacto normativo se analiza el proyecto de orden ministerial por la que se modifica el anexo II de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

Se agrupan en esta memoria los informes exigidos por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: el informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma, la memoria de impacto económico y presupuestario y el informe de impacto por razón de género. Asimismo, se integra en esta memoria la descripción de la tramitación exigible en aplicación de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

### I. Justificación de la memoria abreviada.

La memoria se presenta en forma abreviada puesto que no se derivan de esta propuesta normativa impactos apreciables, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Se justifica esta opción por tratarse de la incorporación de la Directiva (UE) 2015/1127 de la Comisión, de 10 de julio de 2015, por la que se modifica el anexo II de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los



residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, a nuestro ordenamiento jurídico. El cambio no supone impacto apreciable en ninguno de los ámbitos.

## **II. Base jurídica y rango del proyecto normativo.**

El presente proyecto de orden se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección.

El rango normativo que se propone dar al proyecto es el de orden ministerial, conforme a la habilitación del apartado 2.º de la Disposición Final tercera de la Ley 22/2011, de 28 de julio, que habilita al Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a modificar y actualizar los anexos de la Ley mediante orden ministerial.

## **III. Oportunidad de la propuesta.**

### **III.1. Motivación.**

El anexo II de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas establece una lista no exhaustiva de operaciones de valorización de residuos.

Entre esas operaciones de valorización, la operación R1 se aplica a los residuos que sustituyen al combustible o a otro modo de producir energía, y se incluyen aquí las instalaciones de incineración destinadas al tratamiento de residuos sólidos urbanos solo cuando su eficiencia energética alcance el umbral establecido utilizando la fórmula de eficiencia energética (fórmula R1) a que se hace referencia en el anexo II de la Directiva 2008/98/CE.

La propia Directiva en su artículo 38 y para la operación R1, prevé que se podrán tener en cuenta las condiciones climáticas locales, tales como la intensidad del frío y la necesidad de calefacción en la medida en que repercutan sobre las cantidades de energía que puedan utilizarse o producirse técnicamente en forma de electricidad, calefacción, refrigeración o vapor. También podrán tenerse en cuenta las condiciones locales de las regiones ultraperiféricas reconocidas en el artículo 299, apartado 2, párrafo cuarto, del Tratado y de los territorios mencionados en el artículo 25 del Acta de adhesión de 1985. Y en caso de tenerlas en cuenta, se adoptarán con arreglo al procedimiento de comitología establecido en la citada Directiva.

En consecuencia, se ha aprobado la Directiva (UE) 2015/1127 de la Comisión, de 10 de julio de 2015, por la que se modifica el anexo II de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.



### **III.2. Objetivos.**

#### **a) Antecedentes:**

La Directiva 2008/98/CE, marco de residuos, estableció cuándo las incineradoras de residuos municipales pueden ser consideradas que realizan una operación de valorización (R1), mediante la fijación de un valor umbral calculado conforme a una fórmula incluida en el anexo II de la citada Directiva. En caso de no superarse el valor umbral establecido en el Anexo II, se considera que la incineración de residuos realizaría una operación de eliminación (D10).

No obstante, la propia Directiva incluyó la posibilidad de que pudiera establecerse un factor de corrección a dicha eficiencia energética, como consecuencia de las condiciones climáticas.

Para analizar la influencia de las condiciones climáticas en la eficiencia de las plantas de incineración de residuos municipales, la Comisión encargó un informe al Centro Común de Investigación de la Comisión Europea. De los datos técnicos de ese informe se desprende que las condiciones climáticas locales de la Unión influyen en las cantidades de energía que las instalaciones de incineración destinadas al tratamiento de residuos sólidos urbanos, pueden utilizar o producir técnicamente en forma de electricidad, calefacción, refrigeración o vapor.

Así mismo, el citado informe pone de manifiesto que, para lograr unas condiciones de competencia equitativas en la Unión, es razonable compensar a las instalaciones de incineración afectadas por el impacto de las condiciones climáticas locales, con un factor de corrección climático (FCC) aplicable a la fórmula R1, basado en el documento de referencia sobre las mejores técnicas disponibles para la incineración de residuos, en las condiciones climáticas del lugar donde se ubica la instalación de incineración y que a la vez incentive a lograr un alto nivel de eficiencia en la producción de energía a partir de los residuos conforme a los objetivos y a la jerarquía de residuos previstos en la Directiva 2008/98/CE.

En consecuencia, se ha aprobado la Directiva (UE) 2015/1127 de la Comisión, de 10 de julio de 2015, por la que se modifica el anexo II de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, para incluir ese factor de corrección climático en la eficiencia energética de las incineradoras de residuos urbanos.

#### **b) Motivación de este proyecto normativo.**

Este proyecto de orden incorpora la Directiva 2015/1127 de la Comisión, de 10 de julio de 2015, por la que se modifica el anexo II de la Directiva 2008/98/CE del



Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas.

### **III.3. Alternativas.**

Se ha valorado como alternativa la incorporación de la Directiva 2015/1127 mediante norma de carácter reglamentario. Sin embargo dada la habilitación del apartado 2 de la disposición final tercera de la Ley 22/2011, de 28 de julio y, que se incorpora literalmente el texto comunitario de carácter técnico y aprobado como consecuencia del avance científico y técnico, se ha considerado pertinente realizar la transposición de la Directiva comunitaria mediante orden ministerial.

## **IV. Contenido y descripción de la tramitación.**

### **IV.1. Contenido.**

El proyecto de orden tiene la siguiente estructura:

- Parte expositiva.
- Artículo único.
- Disposición final primera, sobre la habilitación competencial para el dictado de la orden.
- Disposición final segunda, sobre la habilitación legal.
- Disposición final tercera, sobre la incorporación del derecho de la Unión Europea.
- Disposición final cuarta, que recoge la entrada en vigor el día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial del Estado.

### **IV.2. Tramitación.**

El proyecto ha sido tramitado con arreglo a las previsiones de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, por ser una norma con incidencia ambiental.

El proyecto se ha sometido a audiencia de:

- Las Comunidades Autónomas, mediante la Comisión de coordinación en materia de residuos, desde el 10 de diciembre de 2015 hasta el 14 de enero de 2016.
- El Consejo Asesor de Medio Ambiente, desde el 11 de diciembre de 2015 hasta el 14 de enero de 2016.
- Audiencia a los sectores interesados (AEVERSU), desde el 11 de diciembre de 2015 hasta el 14 de enero de 2016.



- Información pública a través de la publicación en la página web del Departamento, desde el 10 de diciembre de 2015 hasta el 14 de enero de 2016, ambos inclusive.

Así mismo se ha recabado:

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Informe de otros Ministerios:
  - Hacienda y Administraciones públicas,
  - Fomento,
  - Industria, Energía y Turismo,
  - Economía y Competitividad y
  - Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Finalmente y por ser transposición de Directiva, el proyecto de orden debe ser remitido al Consejo de Estado, en aplicación de lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Tras la aprobación de la orden, se comunicará a la Comisión Europea su publicación y entrada en vigor.

Tras los períodos de consultas se han recibido alegaciones de:

- el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
- el Ministerio de Fomento
- el Ministerio de Industria, Energía y Turismo
- el Ministerio de Economía y competitividad.
- el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
- la Comunidad Autónoma de Galicia
- la Federación Española de Municipios y Provincias
- Amigos de la tierra
- Comisiones Obreras y
- Ferrovial.

Los Ministerios de Fomento, de Industria, Energía y Turismo, de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y de Economía y Competitividad, la Comunidad Autónoma de Galicia y la FEMP están conformes con la norma, si bien el MINETUR propone una clarificación de la operación de valorización que se modifica, que se ha incluido en el texto.

El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas realiza una propuesta desde el punto de vista de técnica normativa de dividir la disposición final primera en dos, una relativa al título competencia y otra relativa al título habilitante, que se ha aceptado.

Amigos de la tierra y Comisiones Obreras realizan prácticamente la misma observación, consistente en los siguientes tres aspectos:



1. Celeridad en la transposición, adelantando el plazo fijado (31 julio de 2016) en más de seis meses y cuestionando que pueda ser realizada por un Gobierno en funciones.
2. Falta de lógica del criterio de factor de corrección, ya que las incineradoras más eficientes son las que producen calor y electricidad simultáneamente. Si existe un factor de corrección es sólo para ocultar datos objetivos de la eficiencia de las incineradoras en los países más cálidos, lo que incentiva la incineración y desincentiva las primeras opciones de la jerarquía de residuos.
3. Instan al Ministerio a no transponer la Orden Ministerial y centrar esfuerzos en aplicar los primeros pasos de la jerarquía de residuos.

Estas alegaciones no han sido aceptadas puesto que, por un lado, las transposiciones de directivas pueden hacerse sin agotar el plazo máximo de transposición establecido, es más sería lo recomendable, por otro lado, España no puede dejar de transponer una Directiva, ya que es obligación de los Estados Miembros hacerlo, y por último, la directiva que se transpone no deja margen de decisión a los Estados Miembros. Respecto a la alegación más técnica, cabe señalar que si bien la eficiencia de las incineradoras es mayor si producen simultáneamente calor y electricidad, es cierto que en los países más cálidos estas instalaciones están en desventaja frente a las instalaciones del norte y este de Europa por varios motivos: termodinámicos debido a que la diferencia de temperatura entre los gases de salida y la temperatura ambiente es menor en el sur de Europa que en el norte y este; a la ausencia de demanda de calor por parte de hogares (district heating) y de industrias debido a la lejanía de las incineradoras respecto de las industrias, y a la no viabilidad de producción de frío. No obstante lo anterior y para incentivar la construcción de incineradoras más eficientes, los valores más altos del factor de corrección se aplican sólo a las instalaciones autorizadas antes de septiembre de 2015 y se reduce a partir de 2029. A las instalaciones que se autoricen después de septiembre de 2015 se les aplica el factor de corrección menor.

Respecto a la alegación de ferroviario consistente en la no existencia de datos de HDD conforme a lo propuesto en la Orden, cabe señalar que el método incluido en la Directiva para el cálculo de los HDD se hizo en base a la información de EUROSTAT y que dicho método no puede ser cambiado en la transposición. No obstante lo anterior, se va a consultar con AEMET la existencia de dicha información y en caso de que no esté disponible se hará una consulta a la Comisión Europea.

En cualquier caso, se ha elaborado un cuadro de alegaciones, que se adjunta a esta MAIN, en el que se han valorado las alegaciones recibidas y, en caso de que proceda aceptarlas, se han introducido en el texto las modificaciones pertinentes.



## **V. Análisis de impactos.**

### **V.1. Impacto económico y presupuestario**

El proyecto no genera obligaciones económicas para las administraciones, no tiene impacto presupuestario respecto a la Administración General del Estado, ni respecto a las comunidades autónomas.

### **V.2. Impacto por razón de género.**

El proyecto de orden parte de una situación en la que no existen desigualdades de oportunidades ni de trato entre hombres y mujeres, y no se prevé una modificación de esta situación, por lo que puede afirmarse que las previsiones contenidas en la orden no contienen ningún aspecto del que puedan derivarse consecuencias negativas o de discriminación y que no contiene disposiciones específicas relacionadas con el género.

Puede concluirse, por tanto, que esta norma tiene un impacto nulo por razón de género.