



Commissie voor de  
**milieueffectrapportage**

# Windparken Willem Annapolder en Landmanslust, gemeente Kapelle

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

7 september 2020 / projectnummer: 3477



# 1 Advies in het kort

De gemeente Kapelle wil de aanpassing van de bestaande windparken Willem Annapolder en Kapelle-Schore en de aanleg van het nieuwe windpark Landmanslust mogelijk maken (zie figuur 1). Om deze projecten te kunnen realiseren, moeten nieuwe bestemmingsplannen worden vastgesteld en zijn omgevingsvergunningen nodig. Voor de besluiten hierover is een milieueffectrapport (MER) opgesteld.<sup>1</sup> De gemeente Kapelle heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage gevraagd om het MER te beoordelen. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

## Wat blijkt uit het MER?

Het MER bestaat uit twee delen. Deel A betreft de planwijziging voor de drie windparken. Deel B gaat over de concrete uitwerking voor het windpark Willem Annapolder en is opgesteld omdat het vermogen van dit park meer dan 15 megawatt bedraagt. De twee andere parken zijn kleiner. De drie parken hebben elk een andere initiatiefnemer en doorlopen een zelfstandige besluitvormingsprocedure.

In het Omgevingsplan<sup>2</sup> en de Omgevingsverordening Zeeland<sup>3</sup> is bij Kapelle een concentratielocatie voor windenergie aangegeven. Voor de invulling hiervan zijn de drie genoemde locaties onderzocht. Het onderzoek concludeert dat ze alle drie geschikt zijn voor het opwekken van windenergie, rekening houdend met maatregelen ter voorkoming van hinder door geluid en slagschaduw.

Het uitgebreide onderzoek over windpark Willem Annapolder bevat inrichtingsalternatieven die qua aantal windturbines en maximale tiphoogte<sup>4</sup> van elkaar verschillen. Voor geluid, slagschaduw en landschap zijn bij alle inrichtingsalternatieven negatieve effecten (beneden de wettelijke norm) te verwachten, ook wanneer effectbeperkende maatregelen worden getroffen. Alternatief 1A, met vier turbines, is gekozen tot voorkeursalternatief. Het voorkeursalternatief bestaat uit vier windturbines met een maximale tiphoogte van 180 meter en is uitvoerbaar binnen de wettelijke kaders.

## Wat is het advies van de Commissie?

Het MER is uitgebreid en de effecten zijn vaak gedetailleerd beschreven. **Toch ontbreekt op één punt informatie die de Commissie essentieel vindt voor het volwaardig meewegen van het milieubelang bij een besluit over de windparken bij Kapelle.**

Het plan-MER beoordeelt of de drie initiatieven kunnen worden gerealiseerd. Of voor het opwekken van windenergie ook andere locaties binnen de concentratielocatie beschikbaar zijn, is niet onderzocht. Het MER maakt dus niet duidelijk waarom de drie onderzochte locaties de best passende uitwerking zijn van de globaal afgebakende concentratielocatie uit het Omgevingsplan. Bovendien ontbreekt een concrete, toetsbare productiedoelstelling. Beide elementen samen maken dat de invulling van de concentratielocatie onvoldoende is onderbouwd.

---

<sup>1</sup> Milieueffectrapportage Windenergie Kapelle, Coöperatie Zeeuwind U.A. (16 juni 2020).

<sup>2</sup> Omgevingsplan Zeeland 2018.

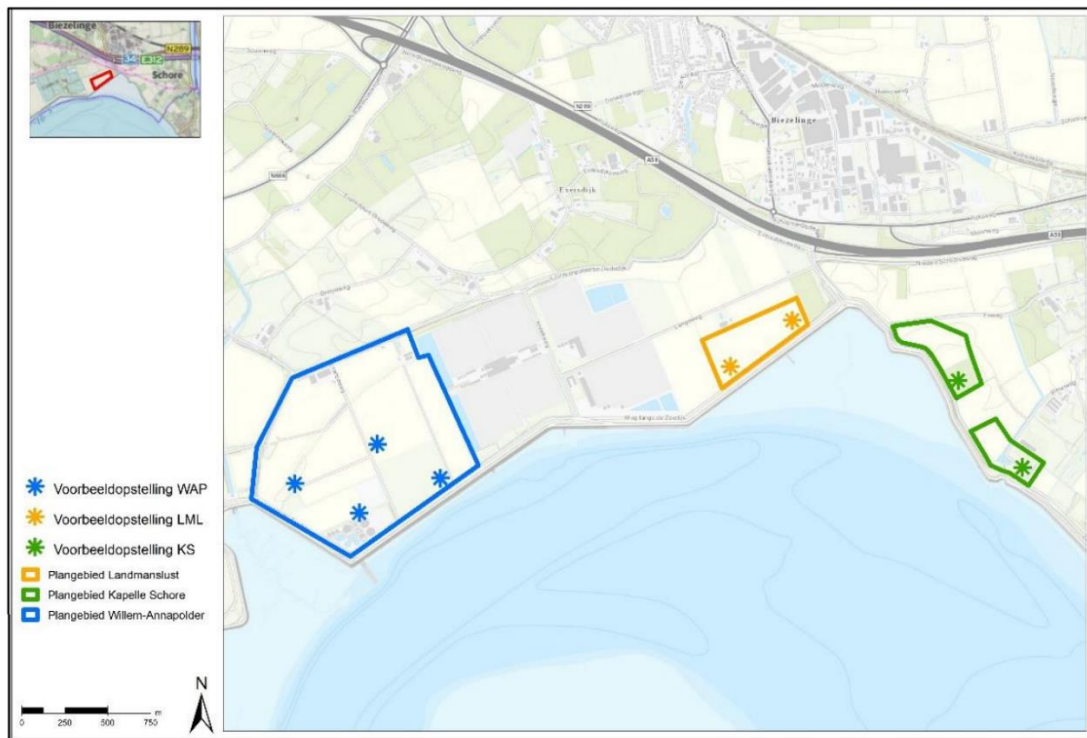
<sup>3</sup> Omgevingsverordening Zeeland 2018.

<sup>4</sup> Dat is de maximale hoogte, inclusief rotorbladen, boven maaiveld.

De Commissie adviseert om de ontbrekende informatie in een aanvulling op het MER op te nemen en dan pas te besluiten over de planwijziging en de vergunningen.

In het volgende hoofdstuk licht de Commissie haar beoordeling toe. Daarin staan ook aanbevelingen. De aanbeveling die is opgenomen in een tekstkader heeft betrekking op het hiervoor gesignaleerde tekort en de uitvoering ervan is essentieel. De overige aanbevelingen zijn bedoeld om de kwaliteit van de besluitvorming – nu en in de toekomst – te verbeteren. Ze betreffen:

- de samenvattende tabellen in het MER. Deze maken niet duidelijk voor welke aspecten sprake zal zijn van een verbetering ten opzichte van de huidige situatie en voor welke van een verslechtering;
- de betekenis van de toekomstige dijkversterking Hansweert voor windpark Landmanslust;
- de mogelijke beperking van sterfte onder vogels en het uitvoeren van monitoring;
- de wijze waarop zal worden omgegaan met maatregelen om lichthinder te beperken.



Figuur 1. Locaties en voorbeeldopstellingen van de drie windparken (bron: MER)

### Achtergrond

In de Willem Annapolder zijn in 2003 10 windturbines geplaatst. Coöperatie Zeeuwind U.A. wil ze vervangen door vier nieuwe, grotere turbines. E-connection Project BV wil de bestaande twee windturbines uit 1997 in Kapelle-Schore vervangen door twee grotere. Op locatie Landmanslust wil Windforce 11 BV twee nieuwe windturbines plaatsen.

De aanleg van grote windturbines op de drie locaties past niet binnen het vigerende bestemmingsplan. De gemeente Kapelle heeft daarvoor een plan-MER opgesteld, met een integraal beeld van de effecten van de drie initiatieven. De gemeenteraad van Kapelle stelt het bestemmingsplan vast. Elk initiatief doorloopt een eigen procedure. Voor de windparken Willem-Annapolder en Landmanslust zijn de procedures gestart.

Voor de realisatie van de windparken is daarnaast een omgevingsvergunning nodig. Het geplande vermogen voor windpark Willem Annapolder bedraagt meer dan 15 MW (zie categorie D22.2 in het Besluit milieueffectrapportage). Voor dit initiatief is daarom een project-MER opgesteld. Voor beide andere locaties gebeurt dat niet. Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland zijn volgens de Elektriciteitswet 1998 bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning, maar hebben deze bevoegdheid overgedragen aan de gemeente. Het college van burgemeester en wethouders van Kapelle besluit nu over deze vergunning.

#### **Rol van de Commissie voor de milieueffectrapportage**

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van een MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten. Dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval de gemeente Kapelle – besluit over de windparken. De gemeente heeft de Commissie gevraagd te adviseren over het in samenhang opgestelde plan- en project-MER.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken, die bij het advies zijn gebruikt, zijn te vinden door nummer [3477](#) op [www.commissiemer.nl](http://www.commissiemer.nl) in te vullen in het zoekvak.

## 2 Toelichting op de beoordeling

### 2.1 Afbakening en invulling concentratielocatie

Sinds 2018 is in het Omgevingsplan en de Omgevingsverordening van de provincie Zeeland bij Kapelle een concentratielocatie voor windenergie aangegeven. Deze locatie staat ook in de RES 1.0<sup>5</sup>. Dit neemt niet weg dat de uitwerking van deze globaal aangeduide locatie moet worden onderbouwd.<sup>6</sup> Het MER voor de bestemmingsplanwijziging moet de milieu-informatie bieden waarmee bevoegd gezag voor een bepaalde uitwerking kan kiezen en over de realisatie kan besluiten. Het MER bevat die informatie niet. Voor de keuze en het besluit zijn twee zaken van belang, namelijk: een onderbouwde invulling van de concentratielocatie en een helder beeld van de productiedoelstelling.

#### **Doelstelling**

De doelstelling voor het project is ‘een zo hoog mogelijke productie van duurzame energie uit windkracht in de concentratielocatie Willem Annapolder’<sup>7, 8</sup>. In de Bouwsteen Energie deel 1, waarin de gemeente haar ambitie voor windenergie vastlegt,<sup>9</sup> staat dat na realisatie van de drie windparken waarvoor dit MER is opgesteld, er geen mogelijkheden meer zijn voor windprojecten tot 2030. In de RES 1.0 voor de provincie Zeeland staat dat de gemeente Kapelle met de drie windparken haar bijdrage levert aan de provinciale doelstelling voor 2030.<sup>10</sup> De basis is de huidige CO<sub>2</sub>-footprint van de gemeente, waaraan geen concrete omvang is

<sup>5</sup> RES 1.0 Regionale Energiestrategie Zeeland, versie februari 2020.

<sup>6</sup> Dit is ook specifiek vermeld in de Omgevingsverordening, zie ook bladzijde 19 van het MER.

<sup>7</sup> Zie paragraaf 1.7 op bladzijde 7 van het MER.

<sup>8</sup> Om verwarring te voorkomen is in dit advies bij Willem Annapolder steeds vermeld of het gaat om de concentratielocatie als geheel of om het windpark met nu 10 windturbines.

<sup>9</sup> *Duurzaamheidsagenda gemeente Kapelle, bouwsteen elektriciteit deel 1* (concept van 11 juni 2020). Op 7 juli 2020 is deze behandeld in de gemeenteraad van Kapelle ter voorbereiding op de beoogde vaststelling op 8 september 2020. In deel 2 worden onder andere de uitgangspunten, voorwaarden en voorschriften vastgelegd.

<sup>10</sup> In 2030 wil de provincie een vermogen van 700 MW hebben opgesteld.

gekoppeld. Noch in het gemeentelijke, noch in het regionale en het provinciale beleidskader is het doel, 'een zo hoog mogelijke productie', eenduidig gekwantificeerd.

Het MER gaat niet in op de vraag of met de drie windparken de beleidsdoelen optimaal zijn ingevuld. Is het bijvoorbeeld mogelijk om binnen het zoekgebied voor de concentratielocatie meer windturbines te plaatsen en zo de opbrengst te verhogen? Wat betekenen keuzes die nu worden gemaakt voor de ontwikkelingen na 2030? En in hoeverre stellen eisen op het gebied van leefbaarheid, natuur of landschap grenzen aan het productiedoel?<sup>11</sup> Het antwoord op deze vragen is nodig om te kunnen bepalen met welke alternatieven het beoogde doel wordt gerealiseerd.

### **Invulling concentratielocatie**

De stappen om te komen van een globaal aangeduid concentratiegebied naar een afgebakend zoekgebied en om daarbinnen vervolgens mogelijke locaties te inventariseren, ontbreken. Daarmee is onduidelijk in hoeverre de drie parken de best passende invulling zijn van de concentratielocatie. Het ontbreken van die stappen roept bijvoorbeeld de vraag op waarom windpark Kapelle-Schore tot de concentratielocatie behoort, aangezien het geografisch buiten de Willem Annapolder ligt.

Een hulpmiddel bij de invulling van de concentratielocatie is een kansen- en belemmeringenkaart. Een dergelijke kaart voor de concentratielocatie maakt duidelijk waar windturbines kunnen worden geplaatst of vervangen. De kaarten van de drie beschouwde locaties kunnen daaraan bijdragen.<sup>12</sup> Neem bij een kansen- en belemmeringenkaart tevens beleid en regels mee die tot randvoorwaarden leiden. Zo is op de kaart met de ontwerpruimte voor het park Willem Annapolder<sup>13</sup> de ligging naast het Natura 2000-gebied 'Westerschelde' niet benoemd. De Commissie wijst erop dat een dergelijke randvoorwaarde ook relevant is voor de locatiekeuze.

De Commissie adviseert om, voorafgaand aan een besluit over het bestemmingsplan, ter afbakening en invulling van de concentratielocatie het volgende te laten zien in een aanvulling op het MER:

- aan welke concrete doelen het voornemen moet beantwoorden;
- de ligging van de buitengrens van de concentratielocatie en welke delen ervan al dan niet geschikt zijn voor windenergie (bijvoorbeeld op grond van ruimtelijke of beleidsmatige belemmeringen);
- welke keuzes hierbij gemaakt zijn en in hoeverre milieuoverwegingen hierbij een rol hebben gespeeld;
- tot welke randvoorwaarden dit leidt voor de inrichting van de drie windparken Willem Annapolder, Kapelle-Schore en Landmanslust;
- in hoeverre met de drie windparken Willem Annapolder, Kapelle-Schore en Landmanslust de doelen optimaal worden gerealiseerd.

<sup>11</sup> De gemeente heeft op 16 juli 2020, tijdens een bezoek van de Commissie aan het plangebied, aangegeven dat de tiphoogte niet hoger dan 180 meter mag zijn terwijl in het MER turbines met een hoogte tot 190 meter zijn onderzocht.

<sup>12</sup> In paragraaf 5.3.1 van het MER is een vergelijkbare werkwijze toegepast om de ontwerpruimte voor windpark Willem Annapolder te bepalen.

<sup>13</sup> Zie figuur 5.1 Ontwerpruimte Willem Annapolder op bladzijde 100 van het MER.



## 2.2 Effecten ten opzichte van referentiesituatie

Het MER beschrijft de effecten die zullen optreden in de toekomstige situatie, dit wil zeggen: de situatie die ontstaat na plaatsen van turbines op de locatie Landmanslust en vervangen van de turbines op beide andere locaties. Verder zijn de effecten beschreven die worden veroorzaakt door de turbines die er nu staan ('referentiesituatie'). Zo laat het MER zien dat er zowel nu als in de toekomst bijvoorbeeld een aantal woningen hinder door geluid en slagschaduw ondervinden van de turbines in de Willem Annapolder en Kapelle-Schore.

Hoe de toekomstige en de referentiesituatie zich ten opzichte van elkaar verhouden, is belangrijke informatie. Daarmee wordt duidelijk voor welke aspecten sprake is van een verbetering en voor welke van een verslechtering. Het MER bevat die informatie wel, maar die is niet opgenomen in de samenvatting en concluderende hoofdstukken van het MER<sup>14</sup>. De overzichtstabellen bevatten namelijk geen effectscores voor de huidige situatie.

De Commissie adviseert om voorafgaand aan een besluit over het bestemmingsplan de samenvatting van het MER als volgt aan te passen: vul de tabellen die een overzicht van de effectbeoordeling geven, zo aan dat ze ook laten zien op welke punten milieuwinst of -verlies wordt geboekt bij het vervangen en plaatsen van windturbines.

## 2.3 Rekening houden met dijkversterking Hansweert

Bij het kiezen van turbineposities speelt voor alle locaties de afstand tot de dijk langs de Westerschelde een rol. Falen van turbines dicht bij de dijk kan immers leiden tot falen van de dijk. Verder kunnen aan bouwwerken binnen de beschermingszones van een dijk voorwaarden worden gesteld.<sup>15</sup> Zowel ter hoogte van windpark Kapelle-Schore als bij een deel van windpark Landmanslust wordt een versterking van de dijk voorbereid,<sup>16</sup> waardoor de afstanden tussen mogelijke turbineposities en (de beschermingszones van) de dijk kunnen wijzigen. In mei 2020 heeft het waterschap Scheldestromen het voorontwerp voor de dijkversterking vastgesteld. Uit dit voorontwerp blijkt dat verhoging van de dijk op de meeste plaatsen leidt tot extra binnendijks ruimtebeslag.

In afwachting van de besluiten over de dijkversterking<sup>17</sup> is de procedure voor de uitwerking van de locatie Kapelle-Schore nog niet gestart. Voor de locatie Landmanslust gaat het MER niet in op de mogelijke betekenis van een dijkversterking. Wel is goed gedocumenteerd dat de voorbeeldopstelling niet binnen de beschermingszones van de huidige dijk ligt en niet leidt tot een onaanvaardbare verhoging van faalkansen. De Commissie vindt het een risico dat voor dit park niet is ingegaan op hoe met de relatie tussen het plan voor het windpark en dat voor de dijkversterking is of zal worden omgegaan. Ze adviseert om dat te doen in de toelichting op het plan.

---

<sup>14</sup> Paragraaf 4.7 en hoofdstuk 17 van het MER.

<sup>15</sup> Zoals vastgelegd in de 'Keur watersysteem Waterschap Scheldestromen 2012'.

<sup>16</sup> Zie: <https://scheldestromen.nl/hansweert>.

<sup>17</sup> Het waterschap wil in 2021 het projectplan Waterwet vaststellen.

## 2.4 Natuur: effecten op vogels inperken en monitoren

Het veldonderzoek naar het actuele aantal aanvaringslachtoffers onder vogel heeft een duidelijke meerwaarde voor de effectbeoordeling. Het MER laat zien dat het aantal slachtoffers in de nieuwe situatie zal afnemen ten opzichte van de huidige situatie en dat er geen significante invloed is op de instandhoudingsdoelen van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Daarom zijn geen mitigerende maatregelen onderzocht of voorzien.

Toch vallen er nog steeds 80 à 100 vogelslachtoffers per jaar, zo blijkt uit het MER. De Commissie geeft in overweging om na te gaan of het aantal verder kan worden verlaagd.<sup>18</sup> Verder adviseert ze om bij het monitoren aandacht te besteden aan lokale vliegbewegingen van steltlopers en andere wadvogels op de Biezelingse Ham en Kapelle-Schore door bijvoorbeeld de interactie na te gaan tussen deze gebieden en vliegbewegingen van en naar hoogwater-vluchtplaatsen.

## 2.5 Obstakelverlichting

De tiphoogte van de geplande windturbines bedraagt 150 meter of meer. Dan is obstakelverlichting verplicht. De effecten van die verlichting en mogelijke maatregelen om ze te beperken zijn in het MER beschreven.<sup>19, 20</sup> De Commissie constateert dat bij de beschrijving van het voorkeursalternatief voor de Willem Annapolder niet is aangegeven in hoeverre effectbeperkende maatregelen worden toegepast. En in de ontwerpplannen staan geen planregels die op dit punt voorwaarden stellen, maar staat slechts dat "...voor de aanvang van de bouw een verlichtingsvoorstel wordt uitgewerkt gericht op (voor zo ver ook noodzakelijk) het zo veel mogelijk beperken van hinder...".<sup>21</sup> De Commissie beveelt aan om in de toelichting op het plan deze voorwaarde inhoudelijk of qua planning te concretiseren.

---

<sup>18</sup> Recent onderzoek (May et al. 2020 – Ecology and Evolution 2020;00:1–9) heeft aangetoond dat het zwart verven van één van de rotorbladen kan leiden tot een reductie van vogelaanvaringen onder vogels die overdag actief zijn. Het is de moeite waard om na te gaan of een dergelijke maatregel hier ook nuttig en toepasbaar is.

<sup>19</sup> Zie paragraaf 4.5.3 en 10.7 van het MER.

<sup>20</sup> Om te borgen dat de obstakelverlichting volgens het verlichtingsplan wordt gerealiseerd kan dit ofwel in de planregels van het bestemmingsplan worden opgenomen of kan er in de omgevingsvergunning een voorschrift worden opgenomen waaruit blijkt dat het verlichtingsplan ter goedkeuring aan het bevoegd gezag moet worden voorgelegd.

<sup>21</sup> Bladzijde 26 van het ontwerpplan voor windpark Willem Annapolder en bladzijde 25 voor windpark Landmanslust.

## **BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing**

### **Toetsing door de Commissie**

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van de situatie heeft de werkgroep het gebied bezocht waar milieugevolgen kunnen optreden. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

### **Samenstelling van de werkgroep**

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

ir. Peter van der Boom MA  
drs. Aletta Lüchtenborg (secretaris)  
ing. Caspar Slijpen  
ir. Harry Webers (voorzitter)  
ing. Eddy Wymenga

### **Besluiten waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld**

Bestemmingsplan en omgevingsvergunning

### **Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?**

Voor activiteiten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een MER vereist zijn. De bijlagen C en D bij het Besluit milieueffectrapportage geven aan om welke [activiteiten](#) het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de activiteit D22.2 “de oprichting, wijziging of uitbreiding van een windturbine park met een gezamenlijk vermogen van 15 megawatt of meer”.

### **Bevoegd gezag besluiten**

Gemeenteraad Kapelle (bestemmingsplan).  
College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Kapelle (omgevingsvergunning).

### **Initiatiefnemer besluiten**

College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Kapelle (bestemmingsplan).  
Coöperatieve Windenergie Vereniging Zeeuwind UA (omgevingsvergunning).

### **Bevoegd gezag m.e.r.-procedure**

Gemeente Kapelle.

### **Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?**

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

### **Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?**

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op [www.commissierner.nl](http://www.commissierner.nl) projectnummer [3477](#) in te vullen in het zoekvak.



**Commissie voor de milieueffectrapportage**  
A. v. Schendelstraat 760  
3511 MK Utrecht

t 030-2347666  
e [mer@eia.nl](mailto:mer@eia.nl)  
w [commissiemer.nl](http://commissiemer.nl)

