

Onderwerp **Weigeren ontwerp verklaring van geen bedenkingen aanvraag
omgevingsvergunning twee windturbines in de Emmapolder**

Dossiernummer	K29	Wettelijke/bestuurlijke uiterste	
Documentnummer	2026-022637	beslisdatum Provinciale Staten	N.v.t.
Datum GS	23-06-2026		
Behandelaar	Domein beleid	Opgelegde geheimhouding op	N.v.t.
Telefoonnummer	050 316 4911		

Aanleiding

Op 31 mei 2021 heeft initiatiefnemer Wintermolen een aanvraag omgevingsvergunning ingediend voor het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van de realisatie van twee windturbines in de Emmapolder, gelegen in het windconcentratiegebied Eemshaven. Met dit Statenvoorstel wordt uw oordeel gevraagd over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van deze ontwikkeling. Wij stellen voor geen verklaring van geen bedenkingen af te geven.

Beslismomenten rondom de aanvraag

- Op 31 mei 2021 is door Wintermolen een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor twee windturbines in de Emmapolder. Voor deze aanvraag is de provincie bevoegd gezag.
- Op 29 november 2022 is de aanvraag door GS buiten behandeling gelaten. Wij hebben toen geoordeeld dat de ontwikkeling van twee windturbines in de Emmapolder in samenhang gezien moest worden met windpark Eemshaven-West. Vanuit de veronderstelde MER-plicht die daaruit voortkomt moesten wij de aanvraag voor twee turbines buiten behandeling laten wegens het ontbreken van een MER. We hebben u over deze stap geïnformeerd op [29 november 2022](#).
- Wintermolen heeft tegen dat besluit bezwaar en vervolgens beroep ingesteld. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: RvS) heeft in de beroepsprocedure op 29 oktober 2025 geoordeeld dat de aanvraag voor twee turbines niet MER-plichtig is en dat ons besluit tot buiten behandeling stellen geen standhoudt en GS een nieuw besluit op bezwaar moeten nemen. Daarmee is de provincie gehouden alsnog inhoudelijk op de aanvraag te beslissen. Wij stuurden u daar op [25 november 2025](#) een informerende brief over. Voor toelichting op het doorlopen proces verwijzen wij u naar die brief.

Inhoudelijk besluit op de aanvraag: verklaring van geen bedenkingen

Het vernietigen van het besluit op bezwaar door de RvS betekent dat de aanvraag alsnog in behandeling moet worden genomen en inhoudelijk moet worden beoordeeld. Omdat het realiseren van de aangevraagde windturbines in strijd is met het bestemmingsplan, kan een omgevingsvergunning alleen worden verleend indien Provinciale Staten een verklaring van geen

bedenkingen¹ (vvgb) afgeven. Met dit Statenvoorstel wordt uw Staten gevraagd een ontwerpbesluit te nemen over de vvgb. Vervolgens legt de Omgevingsdienst Groningen (ODG) het ontwerpbesluit op aanvraag ter inzage. De (weigering van de) vvgb maakt onderdeel uit van dat ontwerpbesluit. We stellen u voor de vvgb niet te verlenen omdat de aanvraag in strijd is met het provinciale beleid.

Beslispunten

1. De ontwerp verklaring van geen bedenkingen ten behoeve van de omgevingsvergunning voor twee windturbines in de Emmapolder te weigeren.

Argumenten

1.1 Provinciale Staten moeten de aanvraag toetsen aan een goede ruimtelijke ordening en, volgens de beoordeling zoals opgenomen in bijlage 1, is de aanvraag in strijd hiermee.

Provinciale Staten kunnen de verklaring van geen bedenkingen uitsluitend weigeren indien de aanvraag in strijd is met een goede ruimtelijke ordening (artikel 6.5, tweede lid, Bor). In bijlage 1 is het toepasselijke juridische en planologische kader uiteengezet en is de aanvraag hieraan getoetst. Omdat sprake is van een beslissing op bezwaar, moet de aanvraag in beginsel ex nunc² worden getoetst. Door het overgangsrecht van de Invoeringswet Omgevingswet wordt deze ex-nunc-toetsing echter begrensd: op grond van artikel 4.3 blijft het recht van toepassing zoals dat onmiddellijk vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet gold. Dat betekent dat bij de nieuwe beslissing op bezwaar moet worden uitgegaan van het juridische en planologische kader per 31 december 2023.

Uit de beoordeling in bijlage 1 volgt dat de aanvraag in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, omdat zij niet past binnen [de Omgevingsvisie](#), [de Omgevingsverordening](#), [het ontwerp-PIP Eemshaven-West](#) en [het geldende gemeentelijke beleid](#). De strijdigheid heeft te maken met het optimale energetische vermogen, het onderdeel gaan uitmaken van een park- of lijnopstelling, de gewenste inrichting van het gebied conform het VKA windpark Eemshaven-West en het gebrek aan bereidheid bij de gemeente Het Hogeland om af te wijken van het bestemmingsplan (zie bijlage 1 voor de gedetailleerde uiteenzetting). Vanwege deze strijdigheid moet de vvgb worden geweigerd.

1.2 De aanvraag heeft betrekking op twee windturbines. Dit vormt ruimtelijk geen park- of lijnopstelling.

¹ Een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) is een bindend advies van een aangewezen bestuursorgaan (in dit geval PS) aan een ander bestuursorgaan (college van GS) dat noodzakelijk is om een bepaalde omgevingsvergunning te kunnen verlenen.

² Ex nunc (art. 7:11 Awb): bij het nieuwe besluit op bezwaar moet het bestuursorgaan volledig heroverwegen naar de actuele stand van feiten én recht op het moment van beslissen, dus inclusief inmiddels gewijzigd planologisch regime/beleid en toepasselijk overgangsrecht met inachtneming van de uitspraak van de rechter

De aanvraag ziet op de realisatie van twee windturbines. Op grond van de [Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016](#) moet daarbij op grond van artikel 2.41 lid 1 onder b sprake zijn van een 'park-of lijnopstelling van windturbines'. Ruimtelijk kan de aangevraagde ontwikkeling niet worden aangemerkt als een park- of lijnopstelling. Vanaf een minimum van drie windturbines kan een opstelling van windturbines pas worden ervaren als een geordende lijn, met daarin een ritme (gelijke onderlinge afstanden) en een richting/ structuur die het oog duidelijk geleidt (en zich kan voegen naar een landschappelijke lijn en/ of structuur). Tussen twee elementen is per definitie altijd een lijn te trekken, van een ruimtelijke structuur is hierbij echter geen sprake door het ontbreken van ritmiek. Hierdoor zal dit zich niet manifesteren als een lijn, maar als twee solitaire windturbines. Vanaf een minimum van drie kan het effect dat wordt beoogd met een lijnopstelling bereikt worden.

Voordracht 2022

In 2022 hebben GS geconstateerd dat er onvoldoende objectieve (ruimtelijke) gronden zijn om te kunnen stellen dat de aangevraagde turbines van Wintermolen géén onderdeel gaan uitmaken van een park- of lijnopstelling. Uw Staten hebben zich niet uitgesproken over die beoordeling. Naar aanleiding van de vernietiging van het besluit op bezwaar moet opnieuw op het bezwaar worden beslist, waarbij de situatie op 31 december 2023 bepalend is (zie toelichting onder argument 1 over de *ex-nunc*-toetsing). Op basis van de herbeoordeling van de aanvraag (bijlage 1) concluderen wij dat er geen sprake is van een park- of lijnopstelling en dat de aangevraagde turbines daarvan ook geen onderdeel zullen uitmaken. De aangevraagde turbineposities voegen zich niet naar bestaande of toekomstige opstellingen in het gebied (zie voor een nadere toelichting pagina 10 en 11 van bijlage 1 onder de kop *Landschappelijke beoordeling van park- of lijnopstelling*).

De latere expliciete definitie in de Omgevingsverordening, waarin [park- of lijnopstelling](#) is omschreven als "een geordende eenheid van minimaal drie windturbines die een gelijke verschijningsvorm hebben", bevestigt deze ruimtelijk-landschappelijke uitleg. Deze definitie vormt niet het zelfstandige toetsingskader voor deze aanvraag, maar ondersteunt de conclusie dat twee turbines ruimtelijk niet als park- of lijnopstelling kunnen worden aangemerkt.

Daarmee is de aanvraag in strijd met het provinciale ruimtelijke beleid zoals dat binnen het toepasselijke toetsingskader moet worden betrokken en wordt niet voldaan aan artikel 2.41, eerste lid, onder b, van de Omgevingsverordening Provincie Groningen 2016. Om die reden stellen wij u voor geen vvgb af te geven.

Kantttekeningen

1.1 De provincie heeft in het verleden een overeenkomst met initiatiefnemer Wintermolen gesloten m.b.t. de sanering van windturbines.

De provincie heeft met Wintermolen een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten over de sanering van windturbines. Deze overeenkomst is op

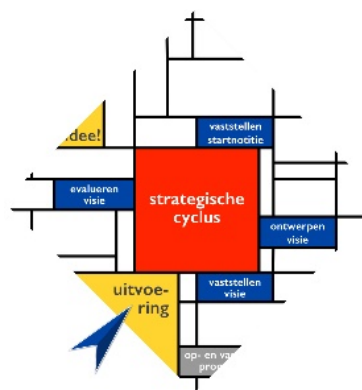
[22 juni 2021](#) met uw Staten gedeeld. In deze overeenkomst is onder andere opgenomen dat de bestuurders van Wintermolen zich bereid verklaren om met andere ontwikkelaars in het gebied Eemshaven-West constructief samen te werken ter verkrijging van een eigen windturbinepositie en de provincie zich in zal spannen waar mogelijk medewerking te verlenen om dit te bereiken. Aan deze inspanningsverplichting is voldaan (zie [Statenvoorstel](#)) zonder het gewenste resultaat. Dit is vanuit de provincie ook op verschillende momenten aan Wintermolen gecommuniceerd.

De overeenkomst betekent niet dat Provinciale Staten verplicht zijn om deze aanvraag goed te keuren. Ook bij de besluitvorming over het Provinciaal Inpassingsplan voor windpark Eemshaven-West is aangegeven dat elke aanvraag zelfstandig moet worden beoordeeld op ruimtelijke aanvaardbaarheid. De toetsing van de aanvraag leidt tot de conclusie dat er sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Daarom wordt voorgesteld de vvgb te weigeren.

Wij merken op dat de aanvraag is ingediend om af te wijken van het toen geldende bestemmingsplan. Inmiddels is voor het gebied het Provinciaal Inpassingsplan vastgesteld en in werking getreden. Daardoor zou een eventuele vvgb en omgevingsvergunning in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn. De vergunning zou alleen betrekking hebben op afwijking van het oude bestemmingsplan en lost de strijdigheid met het inmiddels geldende planologische regime niet op. Ook dat is een reden waarom de aanvraag in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Rol PS

Bij de nieuwe beslissing op bezwaar moet worden uitgegaan van het juridische en planologische kader per 31 december 2023. De rol van PS bestaat op basis van artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht (Bor), welke stelt dat voor een omgevingsvergunning voor het juridisch-planologisch toestaan van de realisatie van de twee windturbines een verklaring van geen bedenkingen (verder: vvgb) is vereist. Op grond van artikel 2.27 van de Wabo kan de omgevingsvergunning pas worden verleend nadat PS heeft verklaard hier geen bedenkingen tegen te hebben. Door middel van de vvgb wordt aan uw Staten een uitspraak gevraagd over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de voorgenomen ontwikkeling. De vvgb kan op grond van artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Op grond van artikel 2.20a van de Wabo dient het bevoegd gezag (GS) de omgevingsvergunning te weigeren indien PS de vvgb weigeren.



Op de aanvraag is Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat er eerst een ontwerpbesluit op de aanvraag voor

een omgevingsvergunning (waar de (weigering van de) vvgb deel van uitmaakt) wordt genomen welke voor zes weken ter inzage wordt gelegd. GS heeft de ODG hiervoor gemandateerd. Na de terinzagelegging als ontwerpbesluit wordt een nota van antwoorden opgesteld en komen wij met een nieuw Statenvoorstel voor het definitief verlenen, of weigeren, van de vvgb. Vervolgens legt neemt GS een definitief besluit op de aanvraag voor een omgevingsvergunning.

In bijlage 1 onder 1.3 Juridische kader en behandelproces is het juridisch kader uitgebreid omschreven.

Participatie

De gemeente het Hogeland is zowel in 2021 als na de uitspraak van de RvS om advies gevraagd. Zij concludeert niet bereid te zijn medewerking te verlenen aan de aanvraag (bijlage 1I).

Zoals hierboven onder 'Rol PS' toegelicht leggen wij na uw besluit het ontwerpbesluit voor zes weken ter inzage. Gedurende deze periode kan door eenieder een zienswijze worden ingediend.

Advies

Wij stellen u voor het in ontwerp bij dit statenvoorstel opgenomen besluit vast te stellen.

Groningen, 23 juni 2026

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Groningen:



René Paas, voorzitter



Hans Schrikkema, secretaris

Bijlagen

Nr.	Titel	Documentnummer
1	Beoordeling goede ruimtelijke ordening aanvraag 2 turbines in de Emmapolder	2026-026649
1A	Ruimtelijke onderbouwing windmolens Uithuizermeeden	2021-111607
1B	Bijlage bij Ruimtelijke onderbouwing windmolens Uithuizermeeden onderzoek geluid en slagschaduw	2021-111603
1C	Bijlage bij Ruimtelijke onderbouwing windmolens Uithuizermeeden onderzoek stikstofdepositie	2021-111608
1D	Windmolens Uithuizermeeden A2 plattegrond	2021-111604
1E	Tekening type V150 van Vestas	2021-111594
1F	Kaart met Noordmolen	2021-111597
1G	Overzicht windmolens in landschap	2021-111609
1H	Publiceerbare aanvraag	2021-111596
1I	Advies gemeente Het Hogeland	2021-111598
1J	Aanvullende oplegnotitie ruimtelijke onderbouwing Wintermolen	2026-022638
2	Ontwerp Statenbesluit in ontwerp weigeren vvgb twee windturbines in de Emmapolder	2026-022638