Aan de gemeenteraad van Zwolle

Betreft: schriftelijke inbreng VLMZEO – wijzigingsbesluit omgevingsplan Breecamp-West

Geachte leden van de gemeenteraad,

Namens de Vereniging Landschap en Milieu Zwolle en Omgeving (VLMZEO) vragen wij bij de vaststelling van het omgevingsplan Breecamp-West bijzondere aandacht voor de onderbouwing van de gevolgen voor natuur en Natura 2000.

VLMZEO acht het noodzakelijk dat een ontwikkeling van deze omvang uitsluitend wordt vastgesteld indien de gevolgen voor natuur en Natura 2000 op basis van actuele, volledige en controleerbare gegevens zijn beoordeeld.

De inmiddels openbaar gemaakte gemeentelijke stukken geven aanleiding die onderbouwing kritisch te blijven toetsen.

1. Ecologische context Stadshagen en Mastenbroek

Breecamp-West wordt niet ontwikkeld in een ecologisch blanco gebied.

I. *Bij de eerdere m.e.r.-procedure voor Stadshagen II waren de natuurwaarden van dit gebied nadrukkelijk aan de orde. De Commissie voor de milieueffectrapportage constateerde destijds dat onvoldoende was onderbouwd dat geen significante effecten zouden optreden voor kolgans en kleine zwaan en kwalificeerde dit als een "essentiële tekortkoming".*

II. *De gemeenteraad had eerder, op 4 november 2002, besloten Stadsbroek vanwege de aanwezige natuurwaarden van bebouwing te vrijwaren.*

Deze voorgeschiedenis maakt het relevant welke actuele betekenis het landschap van Mastenbroek en de overgangszone vanuit Stadshagen hebben als leef-, rust- en foerageergebied en op welke actuele ecologische gegevens de huidige beoordeling berust.

2. Stikstofdepositie is een reëel effect van de gebiedsontwikkeling

Ook ten aanzien van stikstof is geen sprake van een situatie waarin ruimtelijke ontwikkelingen rond Stadshagen zonder depositie-effecten plaatsvinden.

Uit gemeentelijke stukken over onder meer De Tippe blijken voor verschillende aanlegjaren berekende toenames van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden binnen Natura 2000-gebied Rijntakken.

Ook Breecamp-West veroorzaakt volgens de gemeentelijke *Ecologische voortoets Wop Breecamp-West* van 3 november 2025, zonder intern salderen, tijdelijke en permanente toenames van stikstofdepositie op verschillende Natura 2000-gebieden.

Dit betekent niet zonder meer dat significante gevolgen optreden. Het betekent wél dat de berekende toenames ecologisch moeten worden beoordeeld en dat de juistheid en volledigheid van de daaraan ten grondslag liggende invoergegevens essentieel zijn. Die gegevens en de daarop gebaseerde beoordeling moeten bovendien voor derden voldoende controleerbaar zijn.

3. Gemeente constateerde zelf onderschattingen in eerdere berekening

Juist op dit punt acht VLMZEO de totstandkomingsgeschiedenis van de stikstofberekening relevant.

Uit de via de Woo openbaar gemaakte interne stukken blijkt dat de gemeente een eerdere stikstofberekening op verschillende wezenlijke onderdelen heeft bekritiseerd.

Zo werd onder meer geconstateerd dat:

I. *voorzieningen niet volledig in de berekening waren verwerkt;*
II. *het gekozen maatgevende rekenjaar onvoldoende was onderbouwd;*
III. *de verkeersmodellering moest worden aangepast;*
IV. *voor de bouwfase circa 21 lichte voertuigen per woning waren gehanteerd, hetgeen door de gemeentelijke beoordelaar werd gekwalificeerd als "aan de zeer lage kant"; volgens die beoordeling lag dit normaal rond 60 tot 80;*
V. *de aanleg van de voorzieningen niet was meegenomen.*

De gemeentelijke beoordelaar concludeerde bovendien:

"Dit staat in geen verhouding. Het bouwrijp maken van de gehele wijk is onderschat."

Daarbij werd expliciet opgemerkt dat ook het woonrijp maken aandacht vergde.

Let wel, dit betreft geen redactionele kwestie, maar raakt rechtstreeks de feitelijke invoer en daarmee de juistheid van de stikstofberekening.

4. Ook de referentiesituatie was onderwerp van inhoudelijke discussie

Uit dezelfde stukken blijkt dat ook over de agrarische referentiesituatie inhoudelijke discussie bestond. Onder meer het te bemesten oppervlak, de modellering per perceel, hoeveelheden kunstmest, gebruikte TAN-gegevens en de herleidbaarheid van emissiefactoren werden ter discussie gesteld.

In eerdere berekeningen is deze referentiesituatie vervolgens gebruikt voor intern salderen.

Voor de huidige besluitvorming is van belang dat de Afdeling bestuursrechtspraak haar rechtspraak inmiddels heeft gewijzigd. Bij plannen mag de referentiesituatie niet worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen in de voortoets op voorhand kunnen worden uitgesloten. Intern salderen kan onder voorwaarden wel als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken.

VLMZEO constateert dat de gemeentelijke voortoets van 3 november 2025 de berekende depositietoenames zonder intern salderen beoordeelt. Daarmee komt het des te meer aan op de juistheid van de invoergegevens en de draagkracht van de ecologische beoordeling op grond waarvan significante gevolgen vervolgens op voorhand worden uitgesloten.

5. Juistheid en representativiteit van de actuele invoer moeten controleerbaar zijn

Dat eerdere berekeningen zijn aangepast, betekent niet dat de huidige berekening onjuist is. Het betekent evenmin zonder meer dat de eerder geconstateerde tekortkomingen daarmee zijn opgelost.

Dat moet uit de stukken controleerbaar blijken.

VLMZEO acht daarom van belang dat de gehele keten kan worden gereconstrueerd:

welke invoergegevens zijn bekritiseerd → welke gegevens zijn gewijzigd → waarop de nieuwe gegevens feitelijk zijn gebaseerd → welke depositie daarmee wordt berekend → en op welke gegevens de uiteindelijke ecologische conclusie berust.

Daarbij valt tevens een verschil in de stukken op dat om verduidelijking vraagt.

Het voorliggende omgevingsplan maakt volgens de gemeentelijke besluitvorming maximaal 655 woningen mogelijk. De definitieve AERIUS-rapportage van 24 oktober 2025 gaat uit van 653 woningen en circa 2.000 m² voorzieningen. De ecologische voortoets van 3 november 2025 spreekt vervolgens van 650 woningen.

VLMZEO verbindt daaraan op dit moment geen conclusie, maar acht het noodzakelijk dat kan worden vastgesteld dat de natuurbeoordeling de maximale planologische mogelijkheden van het vast te stellen omgevingsplan dekt.

6. Ecologische voortoets verdient inhoudelijke controle

De voortoets van 3 november 2025 concludeert dat de berekende deposities niet hoger zijn dan de waarden die zijn beoordeeld in het gemeentelijke *Brondocument ecologische beoordeling van stikstofeffecten in Natura 2000-gebieden in en rondom Zwolle* van 29 augustus 2025.

Op die grond wordt geconcludeerd dat significante gevolgen, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, op voorhand kunnen worden uitgesloten.

Die conclusie staat of valt met:

I. de juistheid en volledigheid van de AERIUS-invoer;
II. de representativiteit van de gehanteerde aanleg- en gebruikssituaties;
III. de toepasbaarheid van het ecologische brondocument op de concreet voor Breecamp-West berekende deposities; en
IV. de onderbouwing van de conclusie dat ook in combinatie met andere plannen en projecten significante gevolgen kunnen worden uitgesloten.

Juist gezien de eerder door de gemeente zelf geconstateerde onderschattingen acht VLMZEO nadere onafhankelijke controle daarvan aangewezen.

7. M.e.r.-beoordeling

Het college heeft op 16 december 2025 besloten voor het ontwerp-wijzigingsbesluit geen milieueffectrapport op te stellen.

VLMZEO zal ook de daaraan ten grondslag liggende m.e.r.-beoordeling nader toetsen. Daarbij zijn onder meer de omvang van de ontwikkeling, de ligging aan de overgang naar Mastenbroek, de nabijheid van Natura 2000, de berekende stikstofdepositie en de samenhang met andere ruimtelijke ontwikkelingen rond Stadshagen relevant.

In het bijzonder zal worden bezien of de gegevens en uitgangspunten van de m.e.r.-beoordeling aansluiten bij de onderzoeken en de planologische mogelijkheden die thans aan het definitieve wijzigingsbesluit ten grondslag worden gelegd.

8. VLMZEO zal de onderbouwing nader toetsen

De thans beschikbare stukken geven VLMZEO voldoende aanleiding om de natuur-, stikstof- en m.e.r.-onderbouwing van Breecamp-West nader en zelfstandig te toetsen.

Daarbij zal in ieder geval worden onderzocht:

I. of de door de gemeente zelf geconstateerde onderschattingen volledig zijn hersteld;
II. of de uiteindelijke invoergegevens feitelijk en controleerbaar zijn onderbouwd;
III. of de berekeningen de maximale planologische mogelijkheden dekken;
IV. of bouwrijp maken, woonrijp maken, voorzieningen, bouwverkeer, materieelinzet en gebruiksverkeer volledig zijn meegenomen;
V. of de ecologische beoordeling van de berekende depositietoenames voldoende locatiespecifiek en draagkrachtig is; en
VI. of relevante effecten van andere plannen en projecten op juridisch juiste en voldoende kenbare wijze in de Natura 2000-beoordeling zijn betrokken.

VLMZEO doet dit vanuit haar statutaire doelstelling tot bescherming van natuur, landschap en milieu en het bevorderen van een zorgvuldige inrichting van de fysieke leefomgeving.

Het uitgangspunt daarbij is dat natuurschade waar mogelijk wordt voorkomen en, waar effecten niet volledig kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk wordt beperkt. Daarvoor moet de feitelijke en ecologische grondslag van het besluit juist, volledig en controleerbaar zijn.

VLMZEO verzoekt de gemeenteraad bovenstaande punten uitdrukkelijk bij de besluitvorming te betrekken en inzichtelijk te maken op welke stukken en uitgangspunten de raad zijn oordeel over de natuur- en milieugevolgen baseert.

VLMZEO zal de onderliggende stukken verder onderzoeken en behoudt zich voor haar bevindingen in de daarvoor openstaande bestuursrechtelijke procedures naar voren te brengen.

Met vriendelijke groet,

Vereniging Landschap en Milieu Zwolle en Omgeving https://vlmzeo.nl/over-ons/