



**Letter to all member States of the Council of
Europe and to the non-member States and
European Union Parties to the Convention**

Ref ► 61/2018 AG/gd/ik

Strasbourg, 30 August 2018

**Subject : Proposal for amending the Appendixes to the Convention on the
Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (ETS No. 104)**

Dear Ambassador,

I have the honour to refer to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern Convention) (ETS No. 104) of 19 September 1979, which entered into force on 1 June 1982.

In accordance with Article 17, paragraph 1, of the Bern Convention, Switzerland proposes an amendment to the Appendixes II and III of the Convention. A copy and a translation of this proposal is appended to this letter.

Pursuant to Article 17, paragraph 2, of the Convention, the text of the amendment will be examined by the Standing Committee of the Bern Convention at its next meeting, on 27-30 November 2018, with a view, if applicable, to its approval by the Committee of Ministers.

Once adopted by the Standing Committee and approved by the Committee of Ministers, the text of the amendment will be transmitted to the Parties for acceptance.

Yours sincerely,

Marta REQUENA

Head of the Public International Law
and Treaty Office Division

Encl.

COPIE (*)

Annexe I à la lettre JJ61/2018
datée du 30 août 2018

Confédération suisse

**La Cheffe du Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC**

CH-3003 Berne, SG-DETEC

Monsieur Thorbjørn JAGLAND
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe
Avenue de l'Europe
67075 Strasbourg Cedex
France

Berne, le 16 août 2018

Demande de modification du statut de protection du loup au niveau de la Convention de Berne

Monsieur le Secrétaire Général,

Au nom du Conseil fédéral suisse, nous demandons, par la présente, à la Convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne) de modifier le statut de protection du loup (*Canis lupus*).

Cette modification permettrait d'harmoniser le statut de protection du loup au niveau international et de donner aux Parties contractantes la marge de manœuvre nécessaire à une gestion contrôlée de l'évolution croissante des effectifs du loup.

Se fondant sur l'art. 17 de la Convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, le Conseil fédéral suisse demande de transférer le loup de l'annexe II « espèces de faune strictement protégées » à l'annexe III « espèces de faune protégées » de la Convention de Berne.

Les raisons principales, qui nous poussent à vous soumettre cette demande, vous sont exposées dans l'annexe de cette lettre et découlent notamment :

- de l'évolution des populations de loups en Europe,
- du manque d'harmonie concernant le statut de protection du loup, notamment à cause des réserves émises par presque la moitié des pays où vit le loup,
- de la volonté de gérer de manière durable et crédible les populations de loups.

Nous vous prions de bien vouloir engager la procédure prévue à l'art. 17 de la Convention de Berne et de soumettre, par conséquent, notre demande au Comité permanent.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire Général, l'expression de notre considération la plus distinguée.

(signé) Doris Leuthard
Conseillère fédérale

(*) Lettre enregistrée au Secrétariat Général le 29 août 2018 – Or. fr.

TRANSLATION (*)

Appendix I to the letter JJ61/2018
dated 30 August 2018

Swiss Confederation

**The Head of the Federal Department of the Environment,
Transport, Energy and Communications DETEC**

CH-3003 Berne, SG-DETEC

Mr Thorbjørn JAGLAND
Secretary General of the Council of Europe
Avenue de l'Europe
67075 Strasbourg Cedex
France

Bern, 16 August 2018

Application to amend the wolf protection status at the level of the Bern Convention

Dear Mr Secretary General,

On behalf of the Swiss Federal Council, we hereby request the Convention of 19 September 1979 on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern Convention) to amend the wolf (*Canis lupus*) protection status.

This amendment would harmonise the status of the protection of the wolf at the international level and give the Contracting Parties the necessary leeway to manage the increasing trend of wolf numbers.

Based on Article 17 of the Convention of 19 September 1979 on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, the Swiss Federal Council requests the transfer of the wolf from Appendix II “strictly protected fauna species” to Appendix III “protected fauna species” of the Bern Convention.

The main reasons which lead us to submit this request are set out in the annex to this letter and derive in particular from:

- the evolution of wolf populations in Europe,
- the lack of harmony concerning the protection status of the wolf, in particular because of the reservations expressed by almost half of the countries where the wolf lives,
- the desire to manage the wolf populations in a sustainable and credible manner.

We kindly request you to set in motion the procedure prescribed in Article 17 of the Bern Convention and, therefore, to submit our request to the Standing Committee.

Please accept, Mr Secretary General, the expression of our highest consideration.

(signed) Doris Leuthard
Federal Councilor

(*) Letter registered at the Secretariat General on 29 August 2018 – Or. Fr.

COPIE

Annexe II à la lettre JJ61/2018
datée du 30 août 2018

Confédération suisse

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de l'environnement OFEV

Annexe :

Exposé des motifs de la demande de la Suisse concernant le passage du loup *Canis lupus* de l'annexe II dans l'annexe III de la Convention de Berne

Evolution des populations de loups en Europe (voir tableau p. [8])

Dans les années 1970, le loup avait disparu ou était sur le point de disparaître dans de nombreux pays d'Europe participant à l'élaboration de la Convention de Berne. C'est pourquoi le loup a été inscrit à l'annexe II, mais presque tous les pays comptant des loups avaient déjà émis à l'époque une réserve concernant cette espèce. Aujourd'hui, 40 ans plus tard, grâce à la protection de la Convention de Berne entre autres, les populations de loups se sont rétablies en maints endroits et colonisent de nouvelles régions et de nouveaux pays (p.ex. l'Allemagne, la France, l'Autriche, la Suisse). Compte tenu du mode de vie opportuniste du loup et de sa grande capacité d'adaptation, on peut admettre qu'il va, à moyen terme, coloniser encore d'autres régions et d'autres pays (Danemark, Hollande, Belgique). Les effectifs sont stables ou en augmentation dans tous les pays (dont la Suisse). Dans certains pays, les effectifs de loups ont augmenté relativement rapidement ces 10 à 20 dernières années. C'est le cas en France par exemple, où les loups sont passés de 40 environ en l'an 2000 à environ 360 en 2018, ou encore en Allemagne où l'effectif a augmenté de 5 individus environ en l'an 2000 à environ 350 en 2018. La situation des populations de loups en Europe s'est donc améliorée, de sorte qu'aujourd'hui, une adaptation de la Convention à la situation réelle et à l'évolution attendue est indiquée.

Statut de protection uniforme

Bien que le loup soit inscrit à l'annexe II (espèces de faune strictement protégées) de la Convention de Berne, sa protection n'est pas réglée de manière uniforme en Europe. La Convention de Berne a été signée et ratifiée par un total de 50 Etats et l'UE. Aujourd'hui, le loup se trouve dans pratiquement toute l'Europe continentale et constitue des populations dans la majorité des pays. Quatorze de ces pays ont émis une réserve concernant le loup, c.-à-d. que, *de facto*, dans presque la moitié des pays dans lesquels il vit, le loup n'est pas une espèce strictement protégée selon l'annexe II, mais une espèce protégée selon l'annexe III, qui peut être régulé. Un déclassement du loup dans l'annexe III permettrait aux Parties de supprimer leur réserve concernant le loup et il en résulterait un statut de protection international uniforme.

Gestion durable

Les expériences dans des pays comme la Bulgarie, la Finlande ou la Lettonie, montrent que les effectifs de loups peuvent être régulés de manière contrôlée dans le but de freiner et gérer l'évolution des effectifs et dans le même temps de garantir la protection des espèces. Mais, la mise en œuvre de cette gestion n'est possible que dans les pays qui ont émis une réserve en ce sens. Lors de l'élaboration de la Convention de Berne, nombre de pays ne s'attendaient pas à un tel rétablissement et à une telle expansion des populations de loups (voir plus haut) et n'ont donc pas émis de réserve concernant cette espèce. Comme le loup est inscrit à l'annexe II, il manque aujourd'hui aux pays nouvellement colonisés la marge de manœuvre nécessaire à une gestion durable de l'espèce.

Gestion crédible

Les pays qui n'ont pas émis de réserve concernant le loup ne peuvent justifier des interventions que par le biais de l'article 9 de la Convention de Berne. Les populations établies dans ces pays doivent parfois être régulées en raison de leurs effets sur l'agriculture et en particulier sur l'élevage du petit bétail. Mais il est peu crédible à moyen terme – et peu approprié – de justifier cette régulation par l'article 9. Une pratique dans laquelle les mesures selon l'article 9 deviennent la règle affaiblit la Convention de manière durable.

Swiss Confederation

**Federal Department of the Environment,
Transport, Energy and Communications DETEC**

Federal Office for the Environment OFEV

Annex:

Explanatory memorandum to Switzerland's request for the transfer of the wolf *Canis lupus* from Appendix II to Appendix III of the Bern Convention

Evolution of wolf populations in Europe (see table on page [7])

In the 1970s, the wolf had disappeared or was about to disappear in many European countries participating in the elaboration of the Bern Convention. This is why the wolf was listed in Appendix II, but almost all countries with wolves had already issued a reservation for this species at the time. Today, 40 years later, thanks to the protection of the Bern Convention among others, wolf populations have recovered in many places and colonised new regions and countries (eg Germany, France, Austria, Switzerland). Given the wolf's opportunistic lifestyle and its great capacity for adaptation, it can be assumed that in the medium term it will colonise other regions and other countries (Denmark, Holland, Belgium). The numbers are stable or increasing in all countries (including Switzerland). In some countries, wolf numbers have increased relatively rapidly in the last 10 to 20 years. This is the case in France for example, where wolves have increased from around 40 in the year 2000 to around 360 in 2018, or in Germany where the number has increased from around 5 in the year 2000 to around 350 in 2018. The situation of wolf populations in Europe has thus improved, so that today an adaptation of the Convention to the actual situation and to the expected evolution is indicated.

Uniform protection status

Although the wolf is listed in Appendix II (strictly protected fauna species) of the Bern Convention, its protection is not uniformly regulated in Europe. The Bern Convention has been signed and ratified by a total of 50 States and the EU. Today, the wolf is found throughout continental Europe and constitutes populations in the majority of countries. Fourteen of these countries have made a reservation concerning the wolf, ie. that, de facto, in almost half of the countries in which it lives, the wolf is not a strictly protected species according to Appendix II, but a protected species according to Appendix III, which can be regulated. A downgrading of the wolf in Appendix III would allow Parties to withdraw their reservation regarding the wolf and the result would be a uniform international protection status.

Sustainable management

Experiences in countries such as Bulgaria, Finland or Latvia show that wolf numbers can be regulated in a controlled way in order to curb and manage the evolution of the numbers and at the same time to ensure the protection of the species. But the implementation of this management is only possible in countries that have made a reservation to this effect. At the time of the elaboration of the Bern Convention, many countries did not expect such a recovery and expansion of wolf populations (see above) and therefore did not make any reservation about this species. As the wolf is listed in Appendix II, today the newly colonised countries lack the necessary leeway for sustainable management of the species.

Credible management

Countries that have not issued a reservation regarding the wolf can only justify interventions through Article 9 of the Bern Convention. Populations established in these countries sometimes have to be regulated because of their effects on agriculture and in particular on small livestock rearing. But it is hardly credible in the medium-term – and inappropriate – to justify this regulation by Article 9. A practice in which measures under Article 9 become the rule weakens the Convention over the long term.

Tableau: Nombre de loups et évolution des effectifs de loups des 20 dernières années dans différents pays d'Europe

Pays	Nombre de loups gris 2000	Nombre de loup gris 2009-11	Nombre de loups gris 2016-18	Tendance	Annexe Convention de Berne	Protection légale	Plan de gestion
Portugal	200-300		2060-2750	→	II	Oui	Non
Espagne	2000			↑	III	En partie	Oui
France	40	min. 68	360	↑	II	Oui	Oui
Italie	400-500	650-870	1800	↑	II	Oui	(Oui)
Suisse	3-4	8	50	↑	II	Oui	Oui
Autriche	0	2-8	15	↑	II	Oui	Oui
Allemagne	5	43	330-390	↑	II	Oui	Oui
Pays-Bas	0	1	2-3	↑	II	Oui	Oui
Belgique	0	0	1-2	↑	II	Oui	(Oui)
Norvège	10-15	260-330	430	↑	II	Oui	Oui
Suède	70-80			↑	II	Oui	Oui
Finlande	100	150-166	204-234	↑↓	exclus	En partie	Oui
Denmark	0	1	5-6	↑	II	Oui	Oui
Pologne	600-700	576-723	1700-2000	↑	exclus	Oui	(Oui)
Estonie	< 500	230±30	110-130	→	II	Non	Oui
Lituanie	600	300	200-300	→	III	Non	Oui
Lettonie	900	300±100	500	→	exclus	Non	Oui
Biélorussie	2000-2500		2000	→	exclus	Non	Oui
Ukraine	2000		300-400	↑	exclus	Non	Non
République tchèque	< 20	1	7-10	→	exclus	Oui	Oui
Slovaquie	350-400	200-400	300-400	↑	exclus	En partie	Non
Slovénie	20-40	32-43	52-69	↑	exclus	Oui	Oui
Croatie	100-150	168-219	<200	↓	II	Oui	Oui
Bosnie-Herzégovine	400?	650	350	↓	II	Non	Non
Serbie		800±50	900	↑	II	Non	Non
Hongrie	< 50	single indiv.	10-40	↑	II	Oui	Non
Roumanie	2500	2500-2700	2500	→	II	Non	Oui
Bulgarie	800-1000	1000	1000 -1200	→	exclus	Non	Oui
Grèce	200-300	min. 700	715-875	↑	II	Oui	Non
Macédoine	> 1000	267	??	?	exclus	Non	Non
Albanie	250	200-250	200-250	→	II	Oui	Non
Turquie	1000	5000-7000	6000-8000	↑	exclus	Non	Non
Géorgie		1000-2000	??	?	III	Non	Non

Spécification source:

Boitani L., 2000, Action plan for the conservation of wolves in Europe (*Canis lupus*), Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern Convention), Nature and environment No. 113; Kaczensky P. et al., 2013, Status, management and distribution of large carnivores – bear, lynx, wolf & wolverine – in Europe, Part 1, A large Carnivore Initiative for Europe Report prepared for the European Commission; et propres recherches de l'OFEV.

Table: Number of wolves and evolution of wolf numbers in the last 20 years in different European countries

Countries	Number of grey wolves 2000	Number of grey wolves 2009-11	Number of grey wolves 2016-18	Trend	Appendix Bern Convention	Legal protection	Management plan
Portugal	200-300		2060-2750	→	II	Yes	Non
Spain	2000			↑	III	Partially	Yes
France	40	min. 68	360	↑	II	Yes	Yes
Italy	400-500	650-870	1800	↑	II	Yes	(Yes)
Switzerland	3-4	8	50	↑	II	Yes	Yes
Austria	0	2-8	15	↑	II	Yes	Yes
Germany	5	43	330-390	↑	II	Yes	Yes
Netherlands	0	1	2-3	↑	II	Yes	Yes
Belgium	0	0	1-2	↑	II	Yes	(Yes)
Norway	10-15	260-330	430	↑	II	Yes	Yes
Sweden	70-80			↑	II	Yes	Yes
Finland	100	150-166	204-234	↑↓	excluded	Partially	Yes
Denmark	0	1	5-6	↑	II	Yes	Yes
Poland	600-700	576-723	1700-2000	↑	excluded	Yes	(Yes)
Estonia	< 500	230+30	110-130	→	II	No	Yes
Lithuania	600	300	200-300	→	III	No	Yes
Latvia	900	300±100	500	→	excluded	No	Yes
Belarus	2000-2500		2000	→	excluded	No	Yes
Ukraine	2000		300-400	↑	excluded	No	No
Czech Republic	< 20	1	7-10	→	excluded	Yes	Yes
Slovakia	350-400	200-400	300-400	↑	excluded	Partially	No
Slovenia	20-40	32-43	52-69	↑	excluded	Yes	Yes
Croatia	100-150	168-219	< 200	↓	II	Yes	Yes
Bosnia and Herzegovina	400?	650	350	↓	II	No	No
Serbia		800±50	900	↑	II	No	No
Hungary	< 50	single indiv.	10-40	↑	II	Yes	No
Romania	2500	2500-2700	2500	→	II	No	Yes
Bulgaria	800-1000	1000	1000-1200	→	excluded	No	Yes
Greece	200-300	min. 700	715-875	↑	II	Yes	No
Macedonia	> 1000	267	??	?	excluded	No	No
Albania	250	200-250	200-250	→	II	Yes	No
Turkey	1000	5000-7000	6000-8000	↑	excluded	No	No
Georgia		1000-2000	??	?	III	No	No

Source specification:

Boitani L., 2000, Action plan for the conservation of wolves in Europe (*Canis lupus*), Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern Convention), Nature and environment No. 113; Kaczensky P. et al., 2013, Status, management and distribution of large carnivores - bear, lynx, wolf & wolverine - in Europe, Part 1, A large Carnivore Initiative for Europe Report prepared for the European Commission; et propres recherches de l'OFEV.