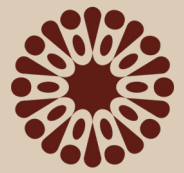


POLICY BRIEF



EcoLAWgy

University of Liège - 26 November 2025

International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture



Food and Agriculture
Organization of the
United Nations



International Treaty
on Plant Genetic Resources
for Food and Agriculture



Funded by
the European Union



European Research Council
Established by the European Commission



Enhancing Ecological Law



LIÈGE université
Droit, Science Politique
& Criminologie



MAISON
DES SCIENCES
DE L'HOMME



LIÈGE université
EcoLAWgy



fwo VUB

Policy Brief on agenda item 9.2 in the Contact Group on the enhancement of the MLS 26 November 2025

A proposal by academia

The following statement is made by a group of 8 independent legal scholars specialized in public international law and intellectual property law, working in close collaboration with biologists and plant scientists and on the ITPGRFA for over twenty years. We have no specific agenda or interest to defend in these negotiations and no conflict of interest to declare.

In this policy brief, we provide interpretative guidance on the ITPGRFA and related instruments following the general principles of international law and the Vienna Convention on the Law of Treaties.

Interpretation of the Treaty text following the Vienna Convention methods of interpretation (Arts. 31-33)

The 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT), which entered into force in 1980 and currently holds 118 contracting parties, provides internationally recognized rules for interpretation in its articles 31 to 33. These rules are recognized as international customary law by the International Court of Justice and implemented in international and regional courts of justice and tribunals.

Following Article 31(1): “A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.”

To carry out this interpretation, three main interpretative methods can be identified: **textual** (according to the ordinary meaning), **contextual** (the systemic economy of the treaty, the text, preamble, subsequent agreements of interpretation, etc.), and **teleological** (based on the object and purpose, with approaches guided either by the autonomy of the treaty or the initial intent of the parties). Legal literature (referenced below) emphasizes the need to apply these methods in a harmonious manner to achieve the most convincing result to ensure the effectiveness of the Treaty.

Based on these internationally recognized methods of interpretation (textual, contextual and teleological), we argue that the definitions of “**genetic material**” and “**plant genetic material for food and agriculture**” (PGRFA) need to be inclusively interpreted to include DSI (arguments in table below).

Methods	Analyses
Textual Analysis	Art. 2 of the ITPGRFA refers to the “ actual or potential value ” of the genetic material of PGRFA. This wording supports an inclusive interpretation where DSI is included in the definition. The Treaty recognises the “value” of PGRFA in a broad sense, extending beyond economic considerations to encompass social, cultural and spiritual dimensions, which are by nature immaterial. Indeed, PGRFA are recognized for their “value,” which can be economic, but also social, cultural, and spiritual, hence “immaterial”. Further, “ Material ” is used as a noun and not as an adjective (i.e. a generic term that could be replaced by carrier, container, [that contain the functional units of heredity]). It is thus overly restrictive to reduce it only to the physical shell of PGRFA. “ Functional units of heredity ,” a terminology originating from the CBD, is not a precise scientific category but rather the result of political compromise. It allows for a range of interpretations: encompassing at least DNA, RNA, chromosomes, genes, and other fragments.

Contextual analysis	<p>Several articles and principles in the ITPGRFA confirm and reinforce this contextual and inclusive interpretation of DSI. In particular: Article 1 – complementary objective: conservation and ABS. Article 3, 10 – Scope and sovereignty of States over PGRFA. Articles 5, 9, 12, 17 – Link between PGRFA and related information. Yet, Article 13 includes information such as non-monetary benefit-sharing. Article 12 – “genetic parts or components” should be interpreted in conjunction with the definition of genetic material. The Governing Body (GB) is the competent authority for authentic interpretation. The GB can draw inspiration from other developments within the ABS regime complex (such as BBNJ which includes DSI, or CBD’s COP15 and COP16 with the Cali Fund) according to the principle of “systemic integration”, which holds that the interpretation and application of treaties must consider other relevant rules of international law (Article 31(3)(c) of the VCLT). However, the pacta tertiis nec nocent nec prosunt principle, which recognizes that third parties to a treaty cannot be imposed obligations they have not consented to, should be taken into account as well. Additionally, in support of our analysis, IPR and data-protection instruments show continuity between the material and the immaterial elements (eg Art. 9 of the EU Biotech Directive) and do not create an artificial dichotomy separating the information from the physical shell of the PGRFA.</p>
Object and purpose of the Treaty	<p>The teleological method is divided into subjectivist (initial intent of the parties) and objectivist (the spirit of the Treaty) approaches. Examining the initial intention of the parties at the time of the treaty’s conclusion demonstrates their ambition for an inclusive interpretation (cf. the International Undertaking) and their willingness to establish a long-term system, which would likely have encompassed DSI if it had existed, without distinguishing between the physical or immaterial dimensions of PGRFA. Interpreting the text according to the spirit of the Treaty obliges us to take into account contemporary (technological) challenges and further confirms this inclusive interpretation.</p>
Conclusion	<p>The inclusive interpretation, linking the immaterial and material components of PGRFA as one inseparable whole, is the most convincing under the current rules and principles of international law. Any other restrictive interpretation would render the Treaty deprived of its substance and would run contrary to the principle of <i>effet utile</i> (ut res magis valeat quam pereat).</p>

Considering the current discussion at the GB11, particularly on the third hotspot identified for the enhancement of the Multilateral System (creating legal certainty over the use of DSI from PGRFA), we strongly suggest taking all possible measures to firmly include DSI/GSD into the provisions of the new MLS (art. 10.2 of the Treaty).

We invite parties to consider these elements when discussing the revised SMTA, in order to take all possible measures to ensure a substantial and proportionate payment from the use of DSI from PGRFA and fulfil the user’s obligation to the Treaty.

Authors

Christine Frison, Research Professor and Director of the EcoLAWgy research center, University of Liège – ERC Starting Grant Project DecoLawBiodiv (ORCID: 0000-0002-0539-2627).

Sylvain Aubry, Guest Scientist, Department of Ecology and Evolution, University of Lausanne (ORCID: 0000-0002-7598-3609).

Pierre Walckiers, FNRS Research Fellow and Doctoral Researcher, Centre for Legal Philosophy, UCLouvain / Associate Researcher, University of Liège (ORCID: 0000-0002-3092-1973).

Saurav Ghimire, Doctoral Researcher, Faculty of Law, Vrije Universiteit Brussel / Associate Researcher, University of Liège (ORCID: 0000-0003-0149-1633).

Manon Lemaire, Doctoral Researcher, Faculty of Law, Université d'Artois (ORCID: 0000-0002-3101-8997).

Elsa Tsioumani, Research Fellow, University of Liege (ORCID: 0000-0003-1667-0239) (ORCID: 0000-0003-1667-0239).

Alex Alexis, Doctoral Researcher, Université de Montréal and Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne / Associate Researcher, University of Liège (ORCID: 0009-0009-2309-9043).

Devanshi Saxena, Doctoral Researcher, Faculty of Law, University of Antwerp/Associate Researcher, University of Liège (ORCID: 0000-0003-3830-1258).

References

1. On the inclusive interpretation of the ITPGRFA including material and immaterial parts of PGRFA

AUBRY, S. et al., "Bringing access and benefit sharing into the digital age," *Plants, People, Planet*, 2022, vol. 4, no. 1, pp. 5–12.

BENDIMRED, A., FRISON, C., "Séquençage des données issues des ressources génétiques: trouble-fête du régime international d'accès et de partage des avantages du Protocole de Nagoya," *Louvain Law Review*, 2022, vol. 83, no. 2, pp. 381–432.

FRISON, C., *Towards Redesigning the Plant Commons: A Critical Assessment of the Multilateral System of Access and Benefit-Sharing of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, doctoral thesis, KU Leuven / UCLouvain, 1 September 2016.

FRISON, C., TSIUOMANI, E., "Access and Benefit Sharing and Digital Sequence Information: Unravelling the Knot," in *Access and Benefit Sharing of Genetic Resources, Information and Traditional Knowledge*, London, Routledge, 2022, pp. 122–138.

MORGERA, E., SWITZER, S., GEELHOED, M., *Study for the European Commission on "Possible Ways to Address Digital Sequence Information – Legal and Policy Aspects"*, European Commission, 2020.

SILVESTRI, L. C., ROIG-CERDEÑO, M., "Genetic resources are, above all, information: perspectives from law, biology and economics," *International Environmental Agreements*, 1 March 2025, vol. 25, no. 1, pp. 127–143.

TVEDT, M., SCHEI, P., "The Term 'Genetic Resources': Flexible and Dynamic While Providing Legal Certainty?" in *Global Governance of Genetic Resources (Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol)*, eds. S. Oberthür and G. Kristin Rosendal, Routledge, 2014.

WALCKIERS, P., "Beyond the Natural and (Im)Material: Interpreting the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture from Legal, Post-human, and Relational Perspectives," *ESIL Proceedings*, 2025, vol. 4, pp. 32–38.

WALCKIERS, P., FRISON, C., AUBRY, S., "Interpreting the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture from Legal and Posthuman Perspectives," *European Journal of International Law*, forthcoming.

2. On methods of interpretation under the Vienna Convention

CHANAKI, A., *L'adaptation des traités dans le temps*, Bruylant, 2013.

CORTEN, O. et al., *Les conventions de Vienne sur le droit des traités: commentaire article par article*, Bruylant, 2006.

CORTEN, O., *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2017.

KOLB, R., *Interprétation et création du droit international: Esquisse d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international public*, Bruylant, 2007.

LEKKAS, S.-I., MERKOURIS, P., PEAT, D., "The Interpretative Practice of the International Court of Justice," (2023) 26 *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 316.

LINDERFALK, U., *On the Interpretation of Treaties: The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer, 2007.

LO, C.-F., *Treaty Interpretation Under the Vienna Convention on the Law of Treaties: A New Round of Codification*, Springer, 2018 (reprint of the 2017 original edition).



Policy Brief

EcoLAWgy



Université de Liège - 26 novembre 2025

Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture



Food and Agriculture
Organization of the
United Nations



International Treaty
on Plant Genetic Resources
for Food and Agriculture



Policy Brief sur le point 9.2 de l'ordre du jour du groupe de contact sur le renforcement du SML 26 novembre 2025

Une proposition du monde universitaire

La déclaration suivante est faite par un groupe de huit juristes indépendant·es spécialisé·es en droit international public et en droit de la propriété intellectuelle, qui travaillent en étroite collaboration avec des biologistes et des phytologues et sur le TIRPAA depuis plus de vingt ans. Nous n'avons aucun agenda ni intérêt particulier à défendre dans ces négociations et aucun conflit d'intérêts à déclarer.

Dans cette note d'orientation, nous fournissons des indications interprétatives sur le TIRPAA et les instruments connexes, conformément aux principes généraux du droit international et à la Convention de Vienne sur le droit des traités.

Interprétation du texte du Traité selon les méthodes d'interprétation de la Convention de Vienne (articles 31 à 33)

La Convention de Vienne sur le droit des traités (Convention de Vienne) de 1969, qui est entrée en vigueur en 1980 et compte actuellement 118 parties contractantes, prévoit des règles d'interprétation internationalement reconnues dans ses articles 31 à 33. Ces règles sont reconnues comme relevant du droit international coutumier par la Cour internationale de justice et sont appliquées par les cours et tribunaux internationaux et régionaux.

Conformément à l'article 31(1) : « Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ».

Pour mener à bien cette interprétation, trois méthodes principales peuvent être identifiées : **textuelle** (selon le sens ordinaire), **contextuelle** (l'économie systémique du traité, le texte, le préambule, les accords d'interprétation ultérieurs, etc.) et **téléologique** (basée sur l'objet et le but, avec des approches guidées soit par l'autonomie du traité, soit par l'intention initiale des parties). La littérature juridique (référéncée ci-dessous) souligne la nécessité d'appliquer ces méthodes de manière harmonieuse afin d'obtenir le résultat le plus convaincant possible.

Sur la base de ces méthodes d'interprétation internationalement reconnues (textuelle, contextuelle et téléologique), nous soutenons que les définitions des termes « **Matériel Génétique** » et « **Ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture** » (RPGAA) doivent être interprétées de manière inclusive afin d'inclure les « informations de séquençage numérique » (ISN/DSI) et « données de séquençage génétique » (GSD). Les arguments sont présentés dans le tableau ci-dessous/

Méthodes	Analyses
Analyse textuelle	L'article 2 du TIRPAA fait référence à la « valeur effective ou potentielle » du matériel génétique des RPGAA. Cette formulation soutient une interprétation inclusive où les DSI sont inclus dans la définition. Le Traité reconnaît la « valeur » des RPGAA au sens large, au-delà des considérations économiques, comprenant les dimensions sociales, culturelles et spirituelles, qui sont par nature immatérielles. En outre, le terme « matériel » est utilisé comme substantif et non comme adjectif (c'est-à-dire un terme générique qui pourrait être remplacé par « support », « conteneur » [qui contient des unités fonctionnelles de l'hérédité.]). Il est donc trop restrictif de le réduire uniquement à l'enveloppe physique des RPGAA. Le terme « unités fonctionnelles de l'hérédité », issu de la CDB, n'est pas une catégorie scientifique précise, mais plutôt le résultat d'un compromis politique. Il permet toute une série d'interprétations : il englobe au moins l'ADN, l'ARN, les chromosomes, les gènes et d'autres fragments.

Analyse contextuelle	<p>Plusieurs articles et principes du TIRPAA confirment et renforcent cette interprétation contextuelle et inclusive des DSI. En particulier : Article 1 – objectif complémentaire : conservation et ABS. Articles 3 et 10 – Champ d'application et souveraineté des États sur les RPGAA. Articles 5, 9, 12, 17 – Lien entre les RPGAA et les informations connexes. Cependant, l'article 13 inclut des informations telles que le partage des avantages non monétaires. Article 12 – « leurs parties ou composantes génétiques » doivent être interprétés conjointement avec la définition du matériel génétique. L'Organe directeur (OD) est l'autorité compétente pour l'interprétation authentique. L'OG peut s'inspirer d'autres développements au sein du régime ABS (tels que le BBNJ qui inclut le DSI, ou la COP15 et la COP16 de la CDB avec le Fonds Cali) conformément au principe d'« intégration systémique », qui stipule que l'interprétation et l'application des traités doivent tenir compte d'autres règles pertinentes du droit international (article 31(3)(c) de la Convention de Vienne). Toutefois, le principe <i>pacta tertiis nec nocent nec prosunt</i>, qui reconnaît que les tiers à un traité ne peuvent se voir imposer des obligations auxquelles ils n'ont pas consenti, doit également être pris en compte.</p> <p>De plus, à l'appui de notre analyse, les instruments relatifs aux droits de propriété intellectuelle et à la protection des données montrent une continuité entre les éléments matériels et immatériels (par exemple, l'article 9 de la directive européenne sur les biotechnologies) et ne créent pas de dichotomie artificielle séparant l'information de l'enveloppe physique et immatériel des RPGAA.</p>
Objet et but du Traité	<p>La méthode téléologique se divise en deux approches : subjectiviste (intention initiale des parties) et objectiviste (esprit du traité). L'examen de l'intention initiale des parties au moment de la conclusion du traité démontre leur ambition d'une interprétation inclusive (cf. l'Engagement international) et leur volonté d'établir un système à long terme, qui aurait probablement englobé les DSI s'ils avaient existé, sans faire de distinction entre les dimensions physiques ou immatérielles des RPGAA. Interpréter le texte selon la</p> <p>L'esprit du traité nous oblige à tenir compte des défis (technologiques) contemporains et confirme davantage cette interprétation inclusive.</p>
Conclusion	<p>L'interprétation inclusive, qui relie les composantes immatérielles et matérielles des RPGAA en un tout indissociable, est la plus convaincante au regard des règles et principes actuels du droit international. Toute autre interprétation restrictive viderait le Traité de sa substance et serait contraire au principe de l'effet utile (<i>ut res magis valeat quam pereat</i>).</p>

Compte tenu des discussions actuelles au sein de la 11^e session de l'Organe directeur, en particulier sur le troisième point sensible identifié pour l'amélioration du système multilatéral (créer une sécurité juridique quant à l'utilisation des DSI issues des RPGAA), nous recommandons vivement de prendre toutes les mesures possibles pour inclure fermement les DSI/GSD dans les dispositions du nouveau MLS (art. 10.2 du Traité).

Nous invitons les parties à tenir compte de ces éléments lors des discussions sur la version révisée du SMTA, afin de prendre toutes les mesures possibles pour garantir un paiement substantiel et proportionné pour l'utilisation des DSI issues des RPGAA et remplir l'obligation de l'utilisateur envers le Traité.

Auteurs

Christine Frison, professeure-chercheuse et directrice du centre de recherche EcoLAWgy, Université de Liège – Projet DecoLawBiodiv financé par une bourse ERC Starting Grant (ORCID : 0000-0002-0539-2627).

Sylvain Aubry, chercheur invité, département d'écologie et d'évolution, Université de Lausanne (ORCID : 0000-0002-7598-3609).

Pierre Walckiers, chercheur FNRS et doctorant, Centre de philosophie du droit, UCLouvain / chercheur associé, Université de Liège (ORCID : 0000-0002-3092-1973).

Saurav Ghimire, chercheur doctoral, Faculté de droit, Vrije Universiteit Brussel / chercheur associé, Université de Liège (ORCID : 0000-0003-0149-1633).

Manon Lemaire, doctorante, Faculté de droit, Université d'Artois (ORCID : 0000-0002-3101-8997).

Elsa Tsioumani, chercheuse, Université de Liège (ORCID : 0000-0003-1667-0239) (ORCID : 0000-0003-1667-0239).

Alex Alexis, chercheur doctoral, Université de Montréal et Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne / chercheur associé, Université de Liège (ORCID : 0009-0009-2309-9043).

Devanshi Saxena, doctorante, Faculté de droit, Université d'Anvers / Chercheuse associée, Université de Liège (ORCID : 0000-0003-3830-1258).

Références

1. Sur l'interprétation inclusive du TIRPAA, y compris les parties matérielles et immatérielles des RPGAA

AUBRY, S. et al., « Bringing access and benefit sharing into the digital age », *Plants, People, Planet*, 2022, vol. 4, n° 1, pp. 5–12.

BENDIMRED, A., FRISON, C., « Séquençage des données issues des ressources génétiques : trouble-fête du régime international d'accès et de partage des avantages du Protocole de Nagoya », *Louvain Law Review*, 2022, vol. 83, n° 2, pp. 381-432.

FRISON, C., *Towards Redesigning the Plant Commons: A Critical Assessment of the Multilateral System of Access and Benefit-Sharing of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, thèse de doctorat, KU Leuven / UCLouvain, 1er septembre 2016.

FRISON, C., TSIUOMANI, E., « Access and Benefit Sharing and Digital Sequence Information: Unravelling the Knot », dans *Access and Benefit Sharing of Genetic Resources, Information and Traditional Knowledge*, Londres, Routledge, 2022, pp. 122-138.

MORGERA, E., SWITZER, S., GEELHOED, M., *Study for the European Commission on "Possible Ways to Address Digital Sequence Information – Legal and Policy Aspects"*, European Commission, 2020.

SILVESTRI, L. C., ROIG-CERDEÑO, M., « "Genetic resources are, above all, information: perspectives from law, biology and economics," *International Environmental Agreements*, 1 March 2025, vol. 25, no. 1, pp. 127–143.

TVEDT, M., SCHEI, P., "The Term 'Genetic Resources': Flexible and Dynamic While Providing Legal Certainty?" in *Global Governance of Genetic Resources (Access and Benefit Sharing after the Nagoya Protocol)*, eds. S. Oberthür and G. Kristin Rosendal, Routledge, 2014

WALCKIERS, P., "Beyond the Natural and (Im)Material: Interpreting the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture from Legal, Post-human, and Relational Perspectives," *ESIL Proceedings*, 2025, vol. 4, pp. 32–38

WALCKIERS, P., FRISON, C., AUBRY, S., "Interpreting the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture from Legal and Posthuman Perspectives," *European Journal of International Law*, forthcoming

2. Sur les méthodes d'interprétation en vertu de la Convention de Vienne

CHANAKI, A., *L'adaptation des traités dans le temps*, Bruylant, 2013.

CORTEN, O. et al., *Les conventions de Vienne sur le droit des traités : commentaire article par article*, Bruylant, 2006.

CORTEN, O., *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2017.

KOLB, R., *Interprétation et création du droit international : Esquisse d'une herméneutique juridique moderne pour le droit international public*, Bruylant, 2007.

LEKKAS, S.-I., MERKOURIS, P., PEAT, D., « The Interpretative Practice of the International Court of Justice » (*La pratique interprétative de la Cour internationale de justice*), (2023) 26 *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 316.

LINDERFALK, U., *On the Interpretation of Treaties: The Modern International Law as Expressed in the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer, 2007.

LO, C.-F., *Treaty Interpretation Under the Vienna Convention on the Law of Treaties: A New Round of Codification*, Springer, 2018 (réimpression de l'édition originale de 2017).