

Bruxelles, den 7. januar 2026  
(OR. en)

17113/25

ECOFIN 1798  
FIN 1596  
RELEX 1722  
COEST 923  
*ECB*

**LOVGIVNINGSMÆSSIGE RETSAKTER OG ANDRE INSTRUMENTER**

---

Vedr.: RÅDETS AFGØRELSE om bemyndigelse til forstærket samarbejde om et lån til Ukraine

---

## RÅDETS AFGØRELSE

af ...

### om bemyndigelse til forstærket samarbejde om et lån til Ukraine

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 329, stk. 1,

under henvisning til anmodninger fra Kongeriget Belgien, Republikken Bulgarien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Kroatien, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Republikken Polen, Den Portugisiske Republik, Rumænien, Republikken Slovenien, Republikken Finland og Kongeriget Sverige,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

under henvisning til godkendelse fra Europa-Parlamentet<sup>1</sup>, og

ud fra følgende betragtninger:

---

<sup>1</sup> EUT C, ..., ELI: ....

- (1) Den 24. februar 2022 bebudede præsidenten for Den Russiske Føderation en militær operation i Ukraine, og Ruslands væbnede styrker indledte en uprovokeret og uberettiget militær aggression mod Ukraine. Denne ulovlige angrebskrig er en åbenbar krænkelse af Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed såvel som en overtrædelse af forbuddet mod magtanvendelse, jf. artikel 2, stk. 4, i De Forenede Nationers pagt, som er en ufravigelig folkeretlig regel, og af de øvrige principper i nævnte pagt.

- (2) Siden Rusland indledte sin uprovokerede og uberettigede angrebskrig, har Unionen og dens medlemsstater og europæiske finansielle institutioner mobiliseret hidtil uset støtte til Ukraines økonomiske, sociale, finansielle og forsvarsmæssige modstandsdygtighed. Denne støtte kombinerer støtte fra Unionens budget, navnlig gennem makrofinansiel bistand i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2463 (makrofinansiel bistand +)<sup>2</sup>, Ukrainefaciliteten i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/792<sup>3</sup> og samarbejdsmekanismen vedrørende lån til Ukraine (ULCM) i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/2773<sup>4</sup> og gennem støtte fra Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, som helt eller delvist garanteres af Unionens budget, samt yderligere finansiell støtte fra medlemsstaterne.

---

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2463 af 14. december 2022 om oprettelse af et instrument med henblik på at yde støtte til Ukraine i 2023 (makrofinansiel bistand +) (EUT L 322 af 16.12.2022, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/792 af 29. februar 2024 om oprettelse af Ukrainefaciliteten (EUT L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

<sup>4</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/2773 af 24. oktober 2024 om oprettelse af samarbejdsmekanismen vedrørende lån til Ukraine og om ekstraordinær makrofinansiel bistand til Ukraine (EUT L, 2024/2773, 28.10.2024, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj>).

- (3) Den 9. september 2025 indgav Ukraine en officiel anmodning til Den Internationale Valutafond (IMF) om et nyt program til dækning af landets yderligere finansieringsbehov i perioden 2026-2029. Programmet vil, hvis det gennemføres, efterfølge den vellykkede gennemførelse af det aktuelle IMF-program, i henhold til hvilket Ukraine har afsluttet otte revisioner, samtidig med at der tages hensyn til Ruslands fortsatte angrebskrig. IMF's mulighed for at gå videre med det nye program er betinget af, at den får tilstrækkelige finansieringsgarantier fra andre partnere, herunder Unionen.
- (4) Den 23. oktober 2025 gav 26 medlemsstater tilsagn om at imødekomme Ukraines presserende finansielle behov i perioden 2026-2027, herunder dem, der vedrører landets militære indsats og forsvarsindsats. De pågældende medlemsstater understregede det kritiske behov for at sikre, at Ukraine forbliver modstandsdygtigt og har de budgetmæssige og militære midler til fortsat at kunne udøve sin naturlige ret til selvforsvar og imødegå Ruslands angrebskrig, og de bekræftede, at Unionen i koordination med ligesindede partnere og allierede fortsat vil yde betydelig politisk, finansiell, økonomisk, humanitær, militær og diplomatisk støtte til Ukraine og dets folk. De pågældende medlemsstater konkluderede endvidere, at al militær støtte samt sikkerhedsgarantier til Ukraine vil blive ydet på en måde, der fuldt ud respekterer visse medlemsstaters sikkerheds- og forsvarspolitikker og tager hensyn til alle medlemsstaters sikkerheds- og forsvarsinteresser. De 26 medlemsstater besluttede også, at Ruslands aktiver med forbehold af EU-retten bør forblive immobiliserede, indtil Rusland indstiller sin angrebskrig mod Ukraine og kompenserer Ukraine for de skader, som Ruslands krig har forårsaget, og de opfordrede Kommissionen til at forelægge muligheder for finansiell støtte til Ukraine. Samme dato konkluderede Det Europæiske Råd, at Ruslands angrebskrig mod Ukraine og dens følgevirkninger for den europæiske og den globale sikkerhed i en omverden under forandring udgør en eksistentiel udfordring for Unionen.

- (5) I lyset af Ukraines finansielle situation er det nødvendigt, at udbetalingen af Unionens finansielle bistand finder sted senest i andet kvartal 2026. Med henblik herpå forelagde Kommissionen den 3. december 2025 en forslagspakke, herunder et forslag til en forordning fra Europa-Parlamentet og Rådet om erstatningslån til Ukraine og et forslag til en forordning om ændring af Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093<sup>5</sup>. Samlet set gav disse forslag to muligheder for at imødekomme Ukraines presserende finansielle behov i perioden 2026-2027. Forslaget om ændring af forordning (EU, Euratom) 2020/2093 blev fremsat for at gøre det muligt at mobilisere de nødvendige bevillinger i Unionens budget med henblik på at yde finansiell bistand til Ukraine ud over de i nævnte forordning fastsatte lofter i den flerårige finansielle ramme. Uden denne ændring ville de eventualforpligtelser, der følger af erstatningslånet til Ukraine, skulle understøttes af garantier, som medlemsstaterne skulle give på frivillig basis.
- (6) Den 12. december 2025 vedtog Rådet forordning (EU) 2025/2600<sup>6</sup>, der også var en del af den forslagspakke, som Kommissionen forelagde den 3. december 2025.

---

<sup>5</sup> Rådets forordning (EU, Euratom) 2020/2093 af 17. december 2020 om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (EUT L 433 I af 22.12.2020, s. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

<sup>6</sup> Rådets forordning (EU) 2025/2600 af 12. december 2025 om hasteforanstaltninger til afhjælpning af de alvorlige økonomiske vanskeligheder, som Ruslands handlinger har forårsaget i forbindelse med angrebskrigen mod Ukraine (EUT L, 2025/2600, 13.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2600/oj>).

- (7) Efter Kommissionens forelæggelse af forslagspakken om finansiel bistand til Ukraine blev der holdt intensive høringer i Rådet om elementerne i denne pakke, navnlig forslaget til en forordning om et erstatningslån til Ukraine og forslaget til en forordning om ændring af forordning (EU, Euratom) 2020/2093. Disse høringer viste, at ændringen af forordning (EU, Euratom) 2020/2093 med henblik på gøre det muligt at dække eventualforpligtelser i forbindelse med støtte til Ukraine ved at mobilisere de nødvendige bevillinger i Unionens budget ud over lofterne i den flerårige finansielle ramme, var et vigtigt element for visse medlemsstater og en betingelse for deres støtte til erstatningslånet til Ukraine. Nogle medlemsstater var imidlertid tilbageholdende med at støtte de eventuelle udgifter, som sådanne bevillinger indebærer, og eventualforpligtelserne i forbindelse med lånet.
- (8) I sine konklusioner af 18. december 2025 blev Det Europæiske Råd enig om at yde et lån til Ukraine på 90 mia. EUR for årene 2026-2027 på grundlag af EU-låntagning på kapitalmarkederne med støtte fra EU-budgetmargenen. Det fremgik også af det Europæiske Råds konklusioner, at enhver mobilisering af midler fra Unionens budget som garanti for dette lån gennem forstærket samarbejde i henhold til artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) i forbindelse med et instrument baseret på artikel 212 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) ikke vil have nogen indvirkning på Den Tjekkiske Republiks, Ungarns eller Slovakiets finansielle forpligtelser.

- (9) Efter den 3. december 2025 holdt Rådets forberedende organer, herunder Coreper, flere møder med henblik på at nå til enighed om det sæt retsakter, som Kommissionen har foreslået, herunder forslaget til en forordning om et erstatningslån til Ukraine og forslaget til en forordning om ændring af forordning (EU, Euratom) 2020/2093. Den 19. december 2025 anerkendte Coreper, at det var umuligt inden for en rimelig frist at opfylde lånets formål ved hjælp af den af Kommissionen foreslåede pakke af retsakter, der involverer Unionen som helhed. Denne vurdering tog hensyn til det presserende behov for finansiel bistand til Ukraine. Den fastslog også, at et instrument til ydelse af et lån til Ukraine og de ændringer af forordning (EU, Euratom) 2020/2093, som et sådant instrument ville kræve, kun kan vedtages som en sidste udvej ved at kombinere enstemmig vedtagelse af forslaget til en forordning om ændring af nævnte forordning med en afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde om et lån til Ukraine i henhold til artikel 212 i TEUF, mens de udgifter, der følger af gennemførelsen af sidstnævnte retsakt, bortset fra institutionernes administrationsomkostninger, afholdes af de deltagende medlemsstater i overensstemmelse med artikel 332 i TEUF.

- (10) Den 20. december 2025 sendte Kongeriget Belgien, Republikken Bulgarien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Kroatien, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Republikken Polen, Den Portugisiske Republik, Rumænien, Republikken Slovenien, Republikken Finland og Kongeriget Sverige en fælles skrivelse til Kommissionen med anmodning om at forelægge Rådet et forslag til afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde, hvis formål og genstand er at yde Ukraine et lån på 90 mia. EUR i årene 2026-2027 på grundlag af EU-låntagning på kapitalmarkederne med støtte fra EU-budgetmargenen, ved at gennemføre punkt 3 og 4 i Det Europæiske Råds konklusioner (EUCO 24/25) samt punkt 8 i teksten om Ukraine, som blev kraftigt støttet af 25 stats- og regeringschefer (EUCO 26/25).
- (11) Finansiell bistand til tredjelande, jf. artikel 212 i TEUF, henhører ikke under Unionens enekompetence, jf. artikel 3, stk. 1, i TEUF. Ydelse af finansiell bistand til Ukraine gennem forstærket samarbejde i overensstemmelse med de vilkår, som Det Europæiske Råd fremsatte i sine konklusioner af 18. december 2025, ligger derfor inden for rammerne af Unionens ikke-eksklusive kompetencer.

- (12) Det forstærkede samarbejde, der bemyndiges ved denne afgørelse, understøtter forskellige mål, som skal styrke Unionens integrationsproces i overensstemmelse med artikel 20, stk. 1, i TEU. For det første bidrager finansiel bistand til Ukraine til Unionens mål som fastsat i artikel 3 i TEU, navnlig til fred og sikkerhed i Unionen og i verden samt til bæredygtig udvikling i Europa baseret på bl.a. afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet. Finansiell bistand til Ukraine afbøder virkningerne af Ruslands handlinger på sikkerheden og økonomien i Unionen og dens nabolande. Hvis Ukraine taber krigen, vil det øge risikoen for aggression fra Ruslands side mod en medlemsstat eller et land i nærheden af Ukraine, herunder kandidatlande, og have direkte og indirekte følgevirkninger for Unionens sikkerhedsmæssige og økonomiske situation. Konsekvenserne af Ruslands aggression for Unionens økonomi bliver endnu mere alvorlige, hvis Ukraine ikke er i stand til at støtte den finanspolitiske indsats, der er nødvendig for at fortsætte sin krigsindsats. For det andet er Unionens støtte, i betragtning af at Ukraine er kandidat til tiltrædelse af Unionen, en strategisk investering i fred, sikkerhed, stabilitet og velstand i Europa, og den sætter Unionen bedre i stand til at håndtere globale udfordringer og bidrager samtidig til gennemførelsen af forordning (EU) 2024/792, herunder gennem retsstatsreformer, reform af den offentlige forvaltning og styrkelse af de demokratiske institutioner, som er centrale grundprincipper for tiltrædelse.

For det tredje er ydelse af finansiel bistand til Ukraine til gavn for det indre marked og skaber større økonomiske muligheder og handelsmuligheder til gensidig fordel for Unionen og Ukraine, samtidig med at den støtter landets gradvise omstilling, herunder ved gennemførelse af planen for Ukraine som ændret ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/2157<sup>7</sup>. For det fjerde står Unionen over for en kraftig forværring af sikkerhedssituationen, som er forbundet ikke blot med den vedvarende trussel fra Rusland, dets intensive omlægning til krigsøkonomi og udviklingen i krigen i Ukraine, men også med den usikkerhed, der skyldes fremkomsten af en geopolitisk situation, hvor Unionen er nødt til at øge sin indsats markant for på egen hånd at sikre sit forsvar. I denne forbindelse støtter ydelse af finansiel bistand til Ukraine mål, der er til gavn for styrkelsen af grundlaget for den europæiske forsvarsteknologiske og -industrielle base i en situation, hvor Unionens instrumenter og programmer fremmer forsvarsindustrielt samarbejde med Ukraine, navnlig Rådets forordning (EU) 2025/1106<sup>8</sup> og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 202.../..., som etablerer programmet for den europæiske forsvarsindustri<sup>9+</sup>.

---

<sup>7</sup> Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2025/2157 af 17. oktober 2025 om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2024/1447 om godkendelse af vurderingen af planen for Ukraine (EUT L, 2025/2157, 27.10.2025, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec\\_impl/2025/2157/oj](http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj)).

<sup>8</sup> Rådets forordning (EU) 2025/1106 af 27. maj 2025 om oprettelse af instrumentet for sikkerhedstiltag for Europa (SAFE) gennem styrkelse af den europæiske forsvarsindustri (EUT L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>).

<sup>9</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 202.../... af ... om etablering af programmet for den europæiske forsvarsindustri og en ramme for foranstaltninger til sikring af rettidig tilgængelighed og forsyning af forsvarsprodukter ("EDIP-forordningen") (EUT L, ..., ELI: ...).

<sup>+</sup> EUT: Indsæt venligst årstal og løbenummer for den forordning, der er indeholdt i dokument PE-CONS 52/25 REV 1 (2024/0061 (COD)), i teksten og indsæt nævnte forordnings årstal, løbenummer, dato og EUT-henvisning i fodnoten.

- (13) Det forstærkede samarbejde, der bemyndiges ved denne afgørelse, er i overensstemmelse med traktaterne og EU-retten og skal tilrettelægges på en måde, der ikke undergraver det indre marked eller den økonomiske, sociale eller territoriale samhørighed. Det bør heller ikke indebære nogen hindring af eller forskelsbehandling i samhandelen mellem medlemsstaterne eller fordreje konkurrencevilkårene mellem dem.
- (14) Gennemførelsen af det forstærkede samarbejde, der bemyndiges ved denne afgørelse, indebærer udgifter foruden institutionernes administrationsomkostninger og eventualforpligtelser i forbindelse med finansiel bistand ydet gennem lånet til Ukraine, som skal garanteres ud over lofterne i den flerårige finansielle ramme.
- (15) Det forstærkede samarbejde, der bemyndiges ved denne afgørelse, skal respektere de ikkedeltagende medlemsstaters kompetencer, rettigheder og forpligtelser. De ikkedeltagende medlemsstater bør ikke bidrage til finansieringen af udgifterne til det forstærkede samarbejde eller til dækningen af garantien for eventualforpligtelserne i forbindelse med lånet til Ukraine. De ikkedeltagende medlemsstater bør derfor have ret til en tilpasning i henhold til artikel 11 i Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014<sup>10</sup>. Denne tilpasning bør dække udgifterne i forbindelse med det forstærkede samarbejde, der bemyndiges ved denne afgørelse, og ethvert træk på garantien for eventualforpligtelser i forbindelse med lånet til Ukraine.

---

<sup>10</sup> Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 609/2014 af 26. maj 2014 om metoderne og proceduren for overdragelse af de traditionelle egne indtægter og egne indtægter fra moms og BNI og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav (EUT L 168 af 7.6.2014, s. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj>).

- (16) Det forstærkede samarbejde, der bemyndiges ved denne afgørelse, er til enhver tid åbent for alle medlemsstater, der ønsker at deltage på de vilkår, der er fastsat i denne afgørelse. En medlemsstat, der ønsker at deltage i det forstærkede samarbejde, skal bidrage til finansieringen af udgifterne ved det forstærkede samarbejde fra den dato, hvor den pågældende medlemsstats deltagelse får virkning i henhold til artikel 331, stk. 1, i TEUF. En medlemsstat, der ønsker at deltage i det forstærkede samarbejde, skal også sikre dækning af den garanti for eventualforpligtelser i forbindelse med støtte under lånet til Ukraine, der er indgået fra begyndelsen af Unionens forstærkede samarbejde, med henblik på gennemførelsen af dette lån. Med henblik herpå bør den pågældende medlemsstat fra den dato, hvor dens deltagelse får virkning i henhold til artikel 331, stk. 1, i TEUF, med sin forholdsmæssige andel bidrage til ethvert træk på garantien for eventualforpligtelser, herunder træk i forbindelse med eventualforpligtelser, som Unionen har indgået ved gennemførelsen af det forstærkede samarbejde inden denne dato —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

### *Artikel 1*

Kongeriget Belgien, Republikken Bulgarien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Irland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Republikken Kroatien, Den Italienske Republik, Republikken Cypern, Republikken Letland, Republikken Litauen, Storhertugdømmet Luxembourg, Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Republikken Polen, Den Portugisiske Republik, Rumænien, Republikken Slovenien, Republikken Finland og Kongeriget Sverige bemyndiges herved til at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde om et lån til Ukraine på de vilkår, der er beskrevet i denne afgørelse, ved anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne.

### *Artikel 2*

Denne afgørelse træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Udfærdiget i ..., den ...

*På Rådets vegne*

*Formand*

---