



**Euroopa Liidu
Nõukogu**

**Brüssel, 7. jaanuar 2026
(OR. en)**

17113/25

**ECOFIN 1798
FIN 1596
RELEX 1722
COEST 923
ECB**

SEADUSANDLIKUD AKTID JA MUUD DOKUMENDID

Teema: NÕUKOGU OTSUS, millega antakse luba teha tõhustatud koostööd Ukrainale antavat laenu käsitleva rahastamisvahendi loomiseks

NÕUKOGU OTSUS,

...

millega antakse luba teha tõhustatud koostööd Ukrainale antavat laenu käsitleva rahastamisvahendi loomiseks

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 329 lõiget 1,

võttes arvesse taotlusi, mille on esitanud Belgia Kuningriik, Bulgaaria Vabariik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Eesti Vabariik, , Iirimaa, Kreeka Vabariik, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Horvaatia Vabariik, Itaalia Vabariik, Küprose Vabariik, Läti Vabariik, Leedu Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Malta, Madalmaade Kuningriik, Austria Vabariik, Poola Vabariik, Portugali Vabariik, Rumeenia, Sloveenia Vabariik, Soome Vabariik ja Rootsi Kuningriik,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi nõusolekut,¹

¹ ELT C ..., ELI:

ning arvestades järgmist:

- (1) 24. veebruaril 2022 teatas Venemaa Föderatsiooni president sõjalisest operatsioonist Ukrainas ning Venemaa relvajõud alustasid provotseerimata ja põhjendamatut sõjalist agressiooni Ukraina vastu. Kõnealune ebaseaduslik agressioonisõda on Ukraina territoriaalse terviklikkuse, suveräänsuse ja sõltumatuse jõhker rikkumine, samuti rikutakse sellega Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja artikli 2 lõikes 4 sätestatud jõu kasutamise keeldu, mis on rahvusvahelise õiguse imperatiivne norm, ja kõnealuse põhikirja muid põhimõtteid.

- (2) Pärast seda, kui Venemaa alustas provotseerimata ja põhjendamatu agressioonisõda, on liit, selle liikmesriigid ja Euroopa finantsasutused toetanud enneolematu ulatuses Ukraina majanduslikku, sotsiaalset, rahandus- ja kaitsealast vastupanuvõimet. Kõnealune toetus hõlmab nii liidu eelarvest antavat toetust, eelkõige makromajanduslikku finantsabi vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2022/2463 (makromajanduslik finantsabi+)², Ukraina rahastut vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2024/792,³ Ukraina laenukoostöö mehhanismi vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2024/2773⁴ ning Euroopa Investeerimispanka ja Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga toetust, mis on täielikult või osaliselt tagatud liidu eelarvega, kui ka liikmesriikide täiendavat rahalist toetust.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022. aasta määrus (EL) 2022/2463, millega luuakse rahastamisvahend Ukraina toetamiseks 2023. aastal (makromajanduslik finantsabi+) (ELT L 322, 16.12.2022, lk 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. veebruari 2024. aasta määrus (EL) 2024/792, millega luuakse Ukraina rahastu (ELT L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 2024. aasta määrus (EL) 2024/2773, millega luuakse Ukraina laenukoostöö mehhanism ja antakse Ukrainale erakorralist makromajanduslikku finantsabi (ELT L, 2024/2773, 28.10.2024, lk 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj>).

- (3) 9. septembril 2025 esitas Ukraina IMFi ametliku taotluse uue programmi kohta, et katta täiendavad rahastamisvajadused aastatel 2026–2029. Selle programmi rakendamine oleks jätk olemasoleva IMFi programmi edukale rakendamisele, mille kohaselt viis Ukraina lõpule kaheksa läbivaatamist, võttes samal ajal arvesse Venemaa agressioonisõja jätkumist. IMFi suutlikkus uue programmiga edasi liikuda sõltub piisavate rahastamistagatiste saamisest muudelt partneritelt, sealhulgas liidult.
- (4) 23. oktoobril 2025 võtsid 26 liikmesriiki kohustuse rahuldada Ukraina pakilised rahastamisvajadused aastatel 2026–2027, sealhulgas Ukraina sõjaliste ja kaitsealaste jõupingutustega seonduvad rahastamisvajadused. Kõnealused liikmesriigid rõhutasid ka tungivat vajadust tagada, et Ukraina oleks jätkuvalt vastupidav ning et tal oleksid eelarve- ja sõjalised vahendid, et jätkata oma võõrandamatu enesekaitseõiguse kasutamist ja võidelda Venemaa agressioonisõja vastu, ning kinnitasid taas, et liit jätkab koostöös sarnaselt meelestatud partnerite ja liitlastega Ukrainale ja selle rahvale ulatusliku poliitilise, rahalise, majandusliku, humanitaar-, sõjalise ja diplomaatilise toetuse andmist. Lisaks märkisid kõnealused liikmesriigid ka, et Ukrainale antakse kogu sõjaline toetus ja julgeolekutagatised viisil, mis austatab täielikult konkreetsete liikmesriikide julgeoleku- ja kaitsepoliitikat ning võtab arvesse kõigi liikmesriikide julgeoleku- ja kaitsehuve. 26 liikmesriiki jõudsid kokkuleppele selles, et kui liidu õigusest ei tulene teisiti, peaksid Venemaa varad olema tõkestatud seni, kuni Venemaa lõpetab agressioonisõja Ukraina vastu ja hüvitab Ukrainale selles sõjas tekitatud kahju, ning nad palusid komisjonil esitada ettepanekuid Ukrainale rahalise toetuse andmise võimaluste kohta. Samal kuupäeval jõudis Euroopa Ülemkogu järeldusele, et Venemaa Ukraina-vastane agressioonisõda ja selle tagajärjed Euroopa ja ülemaailmsele julgeolekule muutuvad keskkonnas kujutavad endast liidu jaoks eksistentsiaalset väljakutset.

- (5) Ukraina finantsolukorra tõttu tuleks liidu finantsabi Ukrainale välja maksta hiljemalt 2026. aasta teises kvartalis. Selleks esitas komisjon 3. detsembril 2025 ettepanekute paketi, mis sisaldas muuhulgas ettepanekut võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, luuakse Ukrainale antavat reparatsioonilaenu käsitlev rahastamisvahend, ning ettepanekut võtta vastu määrus, millega muudetakse nõukogu määrust (EL, Euratom) 2020/2093⁵. Koos kujutavad need ettepanekud endast kahte võimalust rahuldada Ukraina pakiline rahastamisvajadus aastatel 2026–2027. Ettepanek muuta määrust (EL, Euratom) 2020/2093 tehti selleks, et Ukrainale antavaks finantsabiks saaks liidu eelarves kasutusele võtta vajalikud assigneeringud, mis ületavad kõnealuses määruses sätestatud mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärasid. Ilma selle muudatuseta pidid liikmesriigid Ukrainale antavast reparatsioonilaenust tulenevaid tingimuslikke kohustusi katma liikmesriikide vabatahtlike tagatistega.
- (6) Nõukogu võttis 12. detsembril 2025 vastu nõukogu määruse (EL) 2025/2600,⁶ mis samuti kuulus komisjoni 3. detsembril 2025 esitatud ettepanekute paketti.

⁵ Nõukogu 17. detsembri 2020. aasta määrus (EL, Euratom) 2020/2093, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027 (ELT L 433I 22.12.2020, lk 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

⁶ Nõukogu 12. detsembri 2025. aasta määrus (EL) 2025/2600 erakorraliste meetmete kohta, mis võetakse seoses tõsiste majandusraskustega, mille on põhjustanud Venemaa tegevus Ukraina-vastase agressioonisõja kontekstis (ELT L, 2025/2600, 13.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2600/oj>).

- (7) Pärast seda, kui komisjon esitas Ukrainale antavat finantsabi käsitlevate ettepanekute paketi, toimusid nõukogus intensiivsed konsultatsioonid paketi elementide üle, eelkõige ettepaneku üle võtta vastu määrus, millega luuakse Ukrainale antavat reparatsioonilaenu käsitlev rahastamisvahend, ning ja ettepaneku üle võtta vastu määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) 2020/2093. Nende konsultatsioonide käigus selgus, et määruse (EL, Euratom) 2020/2093 muutmise selleks, et võimaldada Ukraina toetamisega seotud tingimuslike kohustuste täitmist, võttes liidu eelarves kasutusele vajalikud assigneeringud, mis ületavad mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärasid, oli mõne liikmesriigi jaoks oluline tegur ja eeltingimus selleks, et nad toetaksid Ukrainale antavat reparatsioonilaenu. Teatud liikmesriigid ei soovinud siiski katta selliste assigneeringutega kaasnevaid võimalikke kulusid ja kõnealusest laenust tulenevaid tingimuslikke kohustusi.
- (8) Euroopa Ülemkogu leppis oma 18. detsembri 2025. aasta järeldustes kokku Ukrainale aastateks 2026–2027 kapitaliturgudel võetud laenul põhineva liidu eelarve manööverdamisruumiga tagatud 90 miljardi euro suuruse laenu andmises. Euroopa Ülemkogu järeldustes märgiti samuti, et Euroopa Liidu lepingu (ELi leping) artikli 20 kohane tõhustatud koostöö Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) artiklil 212 põhineva rahastamisvahendi puhul ei mõjuta liidu eelarvevahendite kasutuselevõtmine kõnealuse laenu tagatisena Tšehhi Vabariigi, Ungari ega Slovakkia finantskohustusi.

- (9) Alates 3. detsembrist 2025 on nõukogu ettevalmistavad organid, sealhulgas COREPER, kohtunud mitmel korral, et leppida kokku komisjoni kavandatavates õigusaktides, kaasa arvatud ettepanekus võtta vastu määrus, millega luuakse Ukrainale antavat reparatsioonilaenu käsitlev rahastamisvahend, ning ettepanekus võtta vastu määrus, millega muudetakse määrust (EL, Euratom) 2020/2093. 19. detsembril 2025 tunnistas COREPER, et laenu eesmärki ei ole võimalik saavutada mõistliku aja jooksul komisjoni esitatud seadusandlike aktide ja õigusaktide paketi kaudu, millesse on kaasatud liit tervikuna. Kõnealuses hinnangus võeti arvesse tungivat vajadust Ukrainale finantsabi andmise järele. Samuti leidis nõukogu, et rahastamisvahendis, millega antakse Ukrainale laenu, ja määruse (EL, Euratom) 2020/2093 muudatustes, mida selline vahend nõuaks, saab kokku leppida üksnes viimase abinõuna, kombineerides ühehäälsed kokkuleppeid ettepaneku kohta võtta vastu määrus, millega muudetakse kõnealust määrust, ja otsuse kohta, millega antakse luba tõhustatud koostööks Ukrainale antavat laenu käsitleva rahastamisvahendi loomiseks vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklile 212, kusjuures selle õigusakti rakendamisest tulenevad muud kui institutsioonide halduskulud kannavad osalevad liikmesriigid vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 332.

- (10) 20. detsembril 2025 saatsid Belgia Kuningriik, Bulgaaria Vabariik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Eesti Vabariik, Iirimaa, Kreeka Vabariik, Hispaania Kuningriik, Prantsuse Vabariik, Horvaatia Vabariik, Itaalia Vabariik, Küprose Vabariik, Läti Vabariik, Leedu Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Malta, Madalmaade Kuningriik, Austria Vabariik, Poola Vabariik, Portugali Vabariik, Rumeenia, Sloveenia Vabariik, Soome Vabariik ja Rootsi Kuningriik komisjonile ühiskirja, milles nad taotlesid, et komisjon esitaks nõukogule ettepaneku võtta vastu otsus, millega antakse luba tõhustatud koostööks, mille eesmärk ja kohaldamisala on Ukrainale aastateks 2026–2027 kapitaliturgudelt võetud laenul põhineva ELi eelarve manööverdamisruumiga tagatud 90 miljardi euro suuruse laenu andmine, jõustades nii Euroopa Ülemkogu järelduste (EUCO 24/25) punktid 3 ja 4 ning Ukrainat käsitleva teksti (mida toetab kindlalt 25 riigipead ja valitsusjuhti) (EUCO 26/25) punkti 8.
- (11) ELi toimimise lepingu artikli 212 alusel kolmandatele riikidele antav finantsabi ei kuulu ELi toimimise lepingu artikli 3 lõike 1 kohasesse liidu ainupädevusse. Finantsabi andmine Ukrainale tõhustatud koostöö kaudu Euroopa Ülemkogu 18. detsembri 2025. aasta järeldustes kavandatud korras kuulub seega valdkonda, kus liidul ei ole ainupädevust.

- (12) Käesoleva otsusega lubatud tõhustatud koostöö toetab erinevaid eesmärke, mis tugevdavad liidu integratsiooniprotsessi kooskõlas ELi lepingu artikli 20 lõikega 1. Esiteks aitab Ukrainale finantsabi andmine saavutada ELi lepingu artiklis 3 sätestatud liidu eesmärke, eelkõige edendada rahu ja julgeolekut liidus ja mujal maailmas ning Euroopa säästvat arengut, mis põhineb muu hulgas tasakaalustatud majanduskasvul ja hindade stabiilsusel. Finantsabi andmine Ukrainale võimaldab leevendada tagajärgi, mis Venemaa tegevusel on liidu ja selle naaberriikide julgeolekule ja majandusele. Ukraina kaotus suurendab selle naabruses asuvate ELi liikmesriikide või teiste riikide, sealhulgas kandidaatriikide jaoks Venemaast tulenevat agressiooniohtu, ning sellel on otsene ja kaudne mõju liidu julgeoleku- ja majandusolukorrale. Venemaa agressioonisõja tagajärjed liidu majandusele oleksid veelgi suuremad, kui Ukraina ei suudaks oma eelarvest sõjategevuse jätkamist toetada. Teiseks, kuna Ukraina on liidu kandidaatriik, on liidu toetus strateegiline investeering Euroopa rahusse, julgeolekusse, stabiilsusesse ja heaolusse ning võimaldab paremini lahendada ülemaailmseid probleeme ning aitab kaasa määruse (EL) 2024/792 rakendamisele, eelkõige õigusriigi reformide, avaliku halduse reformi ja demokraatlike institutsioonide toimimise kaudu, mis on ühinemise peamised põhialused.

Kolmandaks on Ukrainale finantsabi andmine kasulik ka siseturu jaoks ning pakub suuremaid majandus- ja kaubandusvõimalusi, mis toovad vastastikust kasu nii liidule kui ka Ukrainale, ja edendaks samal ajal kõnealuse riigi järkjärgulist ümberkujundamist, näiteks nõukogu rakendusotsusega (EL) 2025/2157⁷ muudetud Ukraina kava rakendamise kaudu. Neljandaks tuleb arvestada seda, et liidu julgeolekuolukord on järsult halvenenud, mis ei ole seotud mitte ainult Venemaalt tuleneva püsiva ohuga, Venemaa laialdase üleminekuga sõjaaegsele majandusele ja Ukraina sõja arenguga, vaid ka ebakindlusega, mida põhjustab geopoliitiline olukord, kus liit peab märkimisväärselt suurendama oma jõupingutusi, et olla suuteline ennast autonoomselt kaitsma. Kõnealuses olukorras toetab Ukrainale finantsabi andmine ka eesmärgi, millest on kasu Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi (EKTTB) tugevdamisel, võttes arvesse Ukrainaga tehtavat kaitsetööstusalast koostööd edendavaid liidu vahendeid ja programme, eelkõige nõukogu määrust (EL) 2025/1106,⁸ ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 202.../..., millega luuakse Euroopa kaitsetööstuse programm⁹⁺.

⁷ Nõukogu 17. oktoobri 2025. aasta rakendusotsus (EL) 2025/2157, millega muudetakse rakendusotsust (EL) 2024/1447, millega kiidetakse heaks Ukraina kavale antud hinnang (ELT L, 2025/2157, 27.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj).

⁸ Nõukogu 27. mai 2025. aasta määrus (EL) 2025/1106, millega luuakse rahastamisvahend „Euroopa julgeolekumeetmed (SAFE) Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks“ (ELT L, 2025/1106, 28.5.2025, lk 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>).

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu ... määrus (EL) 202.../..., millega luuakse Euroopa kaitsetööstuse programm ja meetmete raamistik kaitsetööstuse toodete õigeaegse kättesaadavuse ja tarnimise tagamiseks („EDIP määrus“) (ELT L ..., ELI: ...).

⁺ ELT: palun sisestada teksti dokumendis PE CONS 52/25 REV1 (2024/0061 (COD)) sisalduva määruse vastuvõtmise aasta ja seerianumber ning esitada joonealuses märkuses kõnealuse määruse vastuvõtmise aasta, seerianumber, kuupäev ja avaldamisviide.

- (13) Käesoleva otsusega lubatud tõhustatud koostöö on kooskõlas aluslepingute ja liidu õigusega ning seda tuleb korraldada viisil, mis ei kahjusta siseturgu ega majanduslikku, sotsiaalset või territoriaalset ühtekuuluvust. See ei tohiks kujutada endast takistavat ega diskrimineerivat tegurit liikmesriikidevahelises kaubanduses ega moonuta nende vahelist konkurentsi.
- (14) Käesoleva otsusega lubatud tõhustatud koostöö rakendamine nõuab muid kulusid kui institutsioonide halduskulud ja Ukrainale antavat laenu käsitleva rahastamisvahendiga seotud finantsabist tulenevaid tingimuslikke kohustusi, millele tuleb anda tagatis, mis ületab mitmeaastase finantsraamistiku finantsabi ülemmäärasid.
- (15) Käesoleva otsusega lubatud tõhustatud koostöös austatakse nende liikmesriikide pädevust, õigusi ja kohustusi, kes kõnealuses koostöös ei osale. Mitteosalevad liikmesriigid ei peaks kandma tõhustatud koostöö kulusid ega katma Ukrainale antavat laenu käsitleva rahastamisvahendiga seotud tingimuslike kohustuste tagatist. Seega peaks mitteosalevatel liikmesriikidel olema õigus korrigeerimisele vastavalt nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 609/2014¹⁰ artiklile 11. Kõnealune korrigeerimine peaks katma käesoleva otsusega lubatud tõhustatud koostöö kulusid ja Ukrainale antavat laenu käsitleva rahastamisvahendiga seotud tingimuslike kohustuste tagatise realiseerimist.

¹⁰ Nõukogu 26. mai 2014. aasta määrus (EL, Euratom) nr 609/2014 meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks traditsioonilised, käibemaksupõhised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid, ning muude sularahavajaduste rahuldamiseks vajalike meetmete kohta (ELT L 168, 7.6.2014, lk 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj>).

- (16) Käesoleva otsusega lubatud tõhustatud koostöö on igal ajal avatud kõikidele liikmesriikidele, kes soovivad selles osaleda käesolevas otsuses kindlaks määratud tingimustel. Iga uus tõhustatud koostöös osalev liikmesriik peaks panustama tõhustatud koostöö kulude rahastamisse alates kuupäevast, mil selle liikmesriigi osalemine hakkab kehtima vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 331 lõikele 1. Iga uus osalev liikmesriik peaks tagama ka sellise Ukrainale antavat laenu käsitleva rahastamisvahendiga seotud tingimuslike kohustuste tagatise katmise, mille liit on alates tõhustatud koostöö algusest kõnealuse laenu rakendamiseks võtnud. Selleks peaks kõnealune liikmesriik alates kuupäevast, mil tema osalemine ELi toimimise lepingu artikli 331 lõike 1 kohaselt kehtima hakkab, panustama oma proportsionaalse osaga tingimuslike kohustuste tagatise realiseerimisse, sealhulgas nende tingimuslike kohustustega, mille liit on võtnud tõhustatud koostöö rakendamiseks enne kõnealust kuupäeva, seotud tagatise realiseerimisse,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Käesolevaga antakse Belgia Kuningriigile, Bulgaaria Vabariigile, Taani Kuningriigile, Saksamaa Liitvabariigile, Eesti Vabariigile, Iirimaale, Kreeka Vabariigile, Hispaania Kuningriigile, Prantsuse Vabariigile, Horvaatia Vabariigile, Itaalia Vabariigile, Küprose Vabariigile, Läti Vabariigile, Leedu Vabariigile, Luksemburgi Suurhertsogiriigile, Maltale, Madalmaade Kuningriigile, Austria Vabariigile, Poola Vabariigile, Portugali Vabariigile, Rumeeniale, Sloveenia Vabariigile, Soome Vabariigile ja Rootsi Kuningriigile luba seada sisse omavaheline tõhustatud koostöö Ukrainale antavat laenu käsitleva rahasramisvahendi loomiseks käesolevas otsuses kirjeldatud tingimustel kooskõlas asjakohaste aluslepingute sätetega.

Artikkel 2

Käesolev otsus jõustub selle vastuvõtmise päeval.

..., ...

Nõukogu nimel
eesistuja