

Bruxelles, 7. siječnja 2026.
(OR. en)

17113/25

ECOFIN 1798
FIN 1596
RELEX 1722
COEST 923
ECB

ZAKONODAVNI AKTI I DRUGI INSTRUMENTI

Predmet: ODLUKA VIJEĆA o odobravanju pojačane suradnje radi uspostave zajma
za Ukrajinu

ODLUKA VIJEĆA

od ...

o odobravanju pojačane suradnje radi uspostave zajma za Ukrajinu

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 329. stavak 1.,

uzimajući u obzir zahtjeve Kraljevine Belgije, Republike Bugarske, Kraljevine Danske, Savezne Republike Njemačke, Republike Estonije, Irske, Helenske Republike, Kraljevine Španjolske, Francuske Republike, Republike Hrvatske, Talijanske Republike, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Velikog Vojvodstva Luksemburga, Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Austrije, Republike Poljske, Portugalske Republike, Rumunjske, Republike Slovenije, Republike Finske i Kraljevine Švedske,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

uzimajući u obzir suglasnost Europskog parlamenta¹,

¹ Službeni list C, ..., ELI:

budući da:

- (1) Predsjednik Ruske Federacije 24. veljače 2022. najavio je vojnu operaciju u Ukrajini te su oružane snage Rusije započele ničim izazvanu i neopravdanu vojnu agresiju na Ukrajinu. Taj nezakoniti agresivni rat očito je kršenje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine, kao i kršenje zabrane uporabe sile, koja je sadržana u članku 2. stavku 4. Povelje Ujedinjenih naroda, i koja je obvezujuće pravilo međunarodnog prava, te drugih načela te povelje.

- (2) Od početka ničim izazvanog i neopravdanog agresivnog rata Rusije Unija, njezine države članice i europske financijske institucije mobilizirale su dosad nezabilježenu potporu gospodarskoj, socijalnoj, financijskoj i obrambenoj otpornosti Ukrajine. Ta je potpora kombinacija potpore iz proračuna Unije, osobito u obliku makrofinancijske pomoći na temelju Uredbe (EU) 2022/2463 Europskog parlamenta i Vijeća (makrofinancijska pomoć +)², potpore iz Instrumenta za Ukrajinu na temelju Uredbe (EU) 2024/792 Europskog parlamenta i Vijeća³ i Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini na temelju Uredbe (EU) 2024/2773 Europskog parlamenta i Vijeća⁴ te putem potpore Europske investicijske banke i Europske banke za obnovu i razvoj, koja je u potpunosti ili djelomično pokrivena jamstvima iz proračuna Unije, kao i dodatne financijske potpore država članica.

² Uredba (EU) 2022/2463 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2022. o uspostavi instrumenta za pružanje potpore Ukrajini za 2023. (makrofinancijska pomoć +) (SL L 322, 16.12.2022., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

³ Uredba (EU) 2024/792 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. veljače 2024. o uspostavi Instrumenta za Ukrajinu (SL L, 2024/792, 29.2.2024., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

⁴ Uredba (EU) 2024/2773 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 2024. o uspostavi Mehanizma suradnje za zajmove Ukrajini i pružanju izvanredne makrofinancijske pomoći Ukrajini (SL L, 2024/2773, 28.10.2024., str. 1., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj>).

- (3) Ukrajina je 9. rujna 2025. podnijela službeni zahtjev za novi program Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) kojim bi se pokrile njezine dodatne potrebe za financiranjem u razdoblju od 2026. do 2029. Taj bi program, ako se provede, bio nastavak uspješne provedbe postojećeg programa MMF-a na temelju kojeg je Ukrajina dovršila osam revizija, uzimajući u obzir da se agresivni rat Rusije nastavlja. Mogućnost da MMF pokrene novi program ovisi o tome hoće li dobiti dostatna financijska jamstva od drugih partnera, uključujući Uniju.
- (4) 26 država članica obvezalo se 23. listopada 2025. na rješavanje hitnih financijskih potreba Ukrajine za razdoblje od 2026. do 2027., među ostalim onih koje se odnose na njezine vojne i obrambene napore. Te države članice istaknule su i da je prijeko potrebno osigurati daljnju otpornost Ukrajine te proračunska i vojna sredstva koja će joj omogućiti nastavak ostvarivanja neotuđivog prava na samoobranu i suzbijanja agresivnog rata Rusije te su potvrdile da će Unija, u koordinaciji s partnerima i saveznicima sličnih stavova, nastaviti pružati sveobuhvatnu političku, financijsku, gospodarsku, humanitarnu, vojnu i diplomatsku potporu Ukrajini i njezinu stanovništvu. Te su države članice nadalje zaključile da će se sva vojna potpora i sigurnosna jamstva za Ukrajinu pružati uz puno poštovanje sigurnosne i obrambene politike određenih država članica i uzimajući u obzir sigurnosne i obrambene interese svih država članica. Također, 26 država članica složilo se da bi, podložno pravu Unije, imovina Rusije trebala ostati imobilizirana dok Rusija ne prekine svoj agresivni rat protiv Ukrajine i Ukrajini nadoknadi njime uzrokovanu štetu, te je pozvalo Komisiju da predloži opcije financijske potpore Ukrajini. Europsko vijeće istog je dana zaključilo da su agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i njegove posljedice za europsku i svjetsku sigurnost u promjenjivom okruženju egzistencijalni izazov za Uniju.

- (5) Zbog financijske situacije u Ukrajini financijska pomoć Unije treba joj se isplatiti najkasnije u drugom tromjesečju 2026. Komisija je u tu svrhu 3. prosinca 2025. podnijela paket prijedloga, uključujući Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o reparacijskom zajmu Ukrajini i Prijedlog uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093⁵. U tim su prijedlozima ponuđene dvije opcije za namirivanje hitnih financijskih potreba Ukrajine u razdoblju od 2026. do 2027. Prijedlog za izmjenu Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093 podnesen je kako bi se omogućila mobilizacija potrebnih odobrenih sredstava u proračunu Unije za financijsku pomoć Ukrajini iznad gornjih granica višegodišnjeg financijskog okvira utvrđenih u toj uredbi. Bez te izmjene, nepredviđene obveze koje proizlaze iz reparacijskog zajma Ukrajini pokrile bi se jamstvima država članica na dobrovoljnoj osnovi.
- (6) Vijeće je 12. prosinca 2025. donijelo Uredbu Vijeća (EU) 2025/2600⁶, koja je također bila dio paketa prijedloga kojeg je Komisija podnijela 3. prosinca 2025.

⁵ Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027. (SL L 433 I, 22.12.2020, str. 11., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

⁶ Uredba Vijeća (EU) 2025/2600 od 12. prosinca 2025. o hitnim mjerama za rješavanje ozbiljnih gospodarskih poteškoća uzrokovanih djelovanjem Rusije u kontekstu agresivnog rata protiv Ukrajine (SL L, 2025/2600, 13.12.2025., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2600/oj>).

- (7) Nakon što je Komisija podnijela paket prijedloga o financijskoj pomoći Ukrajini, u Vijeću su provedena intenzivna savjetovanja o elementima tog paketa, osobito o Prijedlogu uredbe o reparacijskom zajmu Ukrajini i Prijedlogu uredbe o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093. Ta su savjetovanja pokazala da je izmjena Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093 kako bi se omogućilo pokriće nepredviđenih obveza zbog potpore Ukrajini mobilizacijom potrebnih odobrenih sredstava iz proračuna Unije iznad gornje granice višegodišnjeg financijskog okvira nekim državama članicama važan element i uvjet za podršku reparacijskom zajmu Ukrajini. Međutim, određene su države članice oklijevale podržati moguće rashode koji proizlaze iz takvih odobrenih sredstava i nepredviđene obveze povezane s tim zajmom.
- (8) U zaključcima od 18. prosinca 2025. Europsko vijeće postiglo je dogovor o davanju zajma Ukrajini u iznosu od 90 milijardi EUR za razdoblje od 2026. do 2027. na temelju zaduživanja Unije na tržištima kapitala koje će se pokriti prostorom u proračunu Unije. U zaključcima Europskog vijeća također je navedeno da, primjenom pojačane suradnje na temelju članka 20. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) na instrument koji se temelji na članku 212. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), nijedna mobilizacija sredstava iz proračuna Unije kao jamstva za taj zajam neće utjecati na financijske obveze Češke, Mađarske ili Slovačke.

- (9) Pripremna tijela Vijeća, uključujući Coreper, sastala su se nakon 3. prosinca 2025. nekoliko puta radi dogovora o skupu akata koje je predložila Komisija, među ostalim o Prijedlogu uredbe o reparacijskom zajmu Ukrajini i Prijedlogu izmjene Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093. Coreper je 19. prosinca 2025. potvrdio da se cilj zajma ne može ostvariti u razumnom roku donošenjem Komisijinog paketa prijedloga zakonodavnih i pravnih akata za cijelu Uniju. U toj se procjeni uzela u obzir hitnost pružanja financijske pomoći Ukrajini. Utvrđeno je i da se instrument za dodjelu zajma Ukrajini i potrebne izmjene Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093 koje bi takav instrument zahtijevao mogu odobriti samo kao krajnje sredstvo, i to jednoglasnim dogovorom o Prijedlogu izmjene te uredbe i o odluci o odobravanju pojačane suradnje radi uspostave zajma za Ukrajinu na temelju članka 212. UFEU-a, pri čemu rashode koji proizlaze iz provedbe tog akta, osim administrativnih troškova institucija, snose sudjelujuće države članice u skladu s člankom 332. UFEU-a.

- (10) Kraljevina Belgija, Republika Bugarska, Kraljevina Danska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Irska, Helenska Republika, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Republika Hrvatska, Talijanska Republika, Republika Cipar, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Malta, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Republika Poljska, Portugalska Republika, Rumunjska, Republika Slovenija, Republika Finska i Kraljevina Švedska uputile su 20. prosinca 2025. zajednički dopis Komisiji u kojem su od nje zatražile da Vijeću podnese prijedlog odluke o odobrenju pojačane suradnje čiji su cilj i područje primjene dodjela zajma Ukrajini u iznosu od 90 milijardi EUR za razdoblje od 2026. do 2027. na temelju zaduživanja EU-a na tržištima kapitala koje će se pokriti prostorom u proračunu EU-a provedbom točaka 3. i 4. zaključaka Europskog vijeća (EUCO 24/25) i točke 8. teksta o Ukrajini koji snažno podupire 25 šefova država ili vlada (EUCO 26/25).
- (11) Financijska pomoć trećim zemljama na temelju članka 212. UFEU-a nije u isključivoj nadležnosti Unije na temelju članka 3. stavka 1. UFEU-a. Stoga je pružanje financijske pomoći Ukrajini u okviru predviđene pojačane suradnje u skladu s odgovarajućim modalitetima koje je Europsko vijeće utvrdilo u svojim Zaključcima od 18. prosinca 2025. u neisključivoj nadležnosti Unije.

- (12) Pojačana suradnja odobrena ovom Odlukom podupire različite ciljeve koji će ojačati proces integracije Unije u skladu s člankom 20. stavkom 1. UEU-a. Prvo, pružanje financijske pomoći Ukrajini pridonosi ostvarivanju ciljeva Unije iz članka 3. UEU-a, a osobito miru i sigurnosti u Uniji i svijetu kao i održivom razvoju Europe, među ostalim na temelju uravnoteženog gospodarskog rasta i stabilnosti cijena. Financijska pomoć Ukrajini omogućuje ublažavanje posljedica djelovanja Rusije za sigurnost i gospodarstvo Unije i susjednih zemalja. Poraz Ukrajine povećao bi rizik od ruske agresije protiv neke od država članica ili zemalja u susjedstvu Ukrajine, uključujući zemlje kandidatkinje, te bi imao izravne i neizravne posljedice za sigurnosnu i gospodarsku situaciju u Uniji. Posljedice ruske agresije za gospodarstvo Unije bile još ozbiljnije ako Ukrajina ne bi mogla provesti fiskalne mjere nužne za nastavak njezinih ratnih napora. Drugo, s obzirom na to da je Ukrajina kandidat za pristupanje Uniji, potpora Unije je strateško ulaganje u mir, sigurnost, stabilnost i prosperitet Europe i Uniji omogućuje da se bolje pripremi za globalne izazove, a istodobno doprinese provedbi Uredbe (EU) 2024/792, posebice provedbom reformi u području vladavine prava, reforme javne uprave i jačanjem demokratskih institucija, a što su ključni temelji za pristupanje.

Treće, pružanje financijske potpore Ukrajini pogoduje unutarnjem tržištu te donosi više gospodarskih i trgovinskih prilika na obostranu korist Unije i Ukrajine te bi doprinijelo postupnoj transformaciji te zemlje, među ostalim provedbom Ukrajinskog plana kako je izmijenjen Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2025/2157⁷. Četvrto, sigurnosni kontekst Unije naglo se pogoršao, što je povezano ne samo sa stalnom prijetnjom Rusije i njezinim sve većim prelaskom na ratno gospodarstvo te s razvojem rata u Ukrajini nego i s nesigurnostima koje proizlaze iz geopolitičke situacije u kojoj Unija mora intenzivno raditi na osiguravanju svoje autonomne obrane. U tom smislu pružanje financijske pomoći Ukrajini omogućuje potporu ciljevima korisnima za jačanje europske obrambene i tehnološke industrijske baze jer se suradnja s Ukrajinom u području obrambene industrije promiče u okviru instrumenata i programa Unije, osobito na temelju Uredbe Vijeća (EU) 2025/1106 od 27. svibnja 2025.⁸ i Uredbe (EU) 202x/... Europskog parlamenta i Vijeća kojom se uspostavlja Program za europsku obrambenu industriju⁹⁺.

⁷ Provedbena odluka Vijeća (EU) 2025/2157 od 17. listopada 2025. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2024/1447 o odobrenju ocjene Ukrajinskog plana (SL L, 2025/2157, 27.10.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj).

⁸ Uredba Vijeća (EU) 2025/1106 od 27. svibnja 2025. o uspostavi Instrumenta za sigurnosne mjere za Europu (SAFE) putem jačanja europske obrambene industrije (Tekst značajan za EGP) (SL L, 2025/1106, 28.5.2025., str. 39., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>).

⁹ Uredba (EU) 202x/... Europskog parlamenta i Vijeća od ... o uspostavi Programa za europsku obrambenu industriju i okvira mjera za osiguravanje pravodobne dostupnosti obrambenih proizvoda i opskrbe njima („Uredba EDIP”) (SL L, ..., ELI: ...).

⁺ SL: molimo u tekst umetnuti godinu i referentni broj uredbe iz dokumenta PE-CONS 52/25 REV 1 (2024/0061 (COD)) te umetnuti u odgovarajuću bilješku godinu, referentni broj, datum i upućivanje na objavu te uredbe.

- (13) Pojačana suradnja odobrena ovom Odlukom u skladu je s Ugovorima i pravom Unije i treba je ustrojiti tako da se ne ugrozi unutarnje tržište ni gospodarska, socijalna ili teritorijalna kohezija. Tom se suradnjom ne smiju uvoditi prepreke ni diskriminacija u trgovini među državama članicama niti narušavati tržišno natjecanje među njima.
- (14) Provedba pojačane suradnje odobrene ovom Odlukom podrazumijeva rashode, osim administrativnih troškova institucija („rashodi za pojačanu suradnju”), i nepredviđene obveze povezane s financijskom pomoći pružene pomoću zajma Ukrajini koje trebaju biti pokrivena jamstvom iznad gornje granice višegodišnjeg financijskog okvira za financijsku pomoć.
- (15) Pojačanom suradnjom odobrenom ovom Odlukom poštuju se nadležnosti, prava i obveze država članica koje ne sudjeluju u toj suradnji. Države članice koje ne sudjeluju u pojačanoj suradnji ne bi trebale doprinositi ni financiranje rashoda za pojačanu suradnju ni pokriću jamstva za nepredviđene obveze povezane s potporom u okviru zajma Ukrajini. Stoga bi države članice koje ne sudjeluju pojačanoj suradnji trebale bi imati pravo na usklađenje u skladu s člankom 11. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014¹⁰. To bi usklađenje trebalo pokriti rashode povezane s pojačanom suradnjom odobrene ovom Odlukom i svih poziva na aktivaciju jamstava za nepredviđene obveze povezanih s potporom u okviru zajma Ukrajini.

¹⁰ Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom (SL L 168, 7.6.2014., str. 39., ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj>).

- (16) Pojačana suradnja odobrena ovom Odlukom u svakom je trenutku dostupna svim državama članicama koje se u nju žele uključiti pod uvjetima utvrđenima u ovoj Odluci. Svaka nova država članica koja odluči sudjelovati u pojačanoj suradnji trebala bi doprinosti financiranju rashoda za pojačanu suradnju od datuma stupanja na snagu njezina sudjelovanja u skladu s člankom 331. stavkom 1. UFEU-a. Svaka nova država članica koja odluči sudjelovati u pojačanoj suradnji trebala bi također osigurati pokriće jamstva za nepredviđene obveze povezane s potporom u okviru zajma Ukrajini koje je Unija preuzela od početka pojačane suradnje radi provedbe tog zajma. U tu bi svrhu ta država članica trebala od datuma stupanja na snagu njezina sudjelovanja u skladu s člankom 331. stavkom 1. UFEU-a davati proporcionalan doprinos za sve pozive na aktivaciju jamstva za nepredviđene obveze, uključujući pozive koji se odnose na nepredviđene obveze koje je Unija preuzela radi provedbe pojačanje suradnje,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Kraljevini Belgiji, Republici Bugarskoj, Kraljevini Danskoj, Saveznoj Republici Njemačkoj, Republici Estoniji, Irskoj, Helenskoj Republici, Kraljevini Španjolskoj, Francuskoj Republici, Republici Hrvatskoj, Talijanskoj Republici, Republici Cipru, Republici Latviji, Republici Litvi, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Malti, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji, Republici Poljskoj, Portugalskoj Republici, Rumunjskoj, Republici Sloveniji, Republici Finskoj i Kraljevini Švedskoj dopušteno je da u skladu s relevantnim odredbama Ugovorâ uspostave međusobnu suradnju radi uspostave zajma za Ukrajinu pod uvjetima navedenima u ovoj Odluci.

Članak 2.

Ova Odluka stupa na snagu na dan donošenja.

Sastavljeno u

Za Vijeće

Predsjednik/Predsjednica
