

Brussel, 7 januari 2026
(OR. en)

17113/25

ECOFIN 1798
FIN 1596
RELEX 1722
COEST 923
ECB

WETGEVINGSBESLUITEN EN ANDERE INSTRUMENTEN

Betreft: BESLUIT VAN DE RAAD houdende machtiging om nauwere
samenwerking aan te gaan met betrekking tot het opzetten van een lening
voor Oekraïne

BESLUIT VAN DE RAAD

van ...

**houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan
met betrekking tot het opzetten van een lening voor Oekraïne**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 329, lid 1,

Gezien de verzoeken van het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement¹,

¹ Publicatieblad C, ..., ELI: ...

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 24 februari 2022 kondigde de president van de Russische Federatie een militaire operatie in Oekraïne aan en begonnen de Russische strijdkrachten een niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie tegen Oekraïne. Die illegale aanvalsoorlog is een flagrante schending van de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne, alsook een schending van het verbod op het gebruik van geweld, zoals verankerd in artikel 2, lid 4, van het Handvest van de Verenigde Naties, dat een dwingende regel van het internationaal recht is, en de andere beginselen van dat Handvest.

- (2) Sinds het begin van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde aanvalsoorlog van Rusland, hebben de Unie, haar lidstaten en Europese financiële instellingen ongekend omvangrijke steun ter beschikking gesteld ten behoeve van de veerkracht van Oekraïne op economisch, sociaal, financieel en defensiegebied. Die steun omvat een combinatie van steun uit de Uniebegroting, met name door middel van macrofinanciële bijstand op grond van Verordening (EU) 2022/2463 van het Europees Parlement en de Raad (macrofinanciële bijstand+)², de faciliteit voor Oekraïne op grond van Verordening (EU) 2024/792 van het Europees Parlement en de Raad³ en het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne op grond van Verordening (EU) 2024/2773 van het Europees Parlement en de Raad⁴, en door middel van steun van de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling met een volledige of gedeeltelijke garantie door de Uniebegroting, alsook verdere financiële steun van de lidstaten.

² Verordening (EU) 2022/2463 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot vaststelling van een instrument voor de toekenning van steun aan Oekraïne voor 2023 (macrofinanciële bijstand+) (PB L 322 van 16.12.2022, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

³ Verordening (EU) 2024/792 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne (PB L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

⁴ Verordening (EU) 2024/2773 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2024 tot instelling van het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne en tot toekenning van buitengewone macrofinanciële bijstand aan Oekraïne (PB L, 2024/2773, 28.10.2024, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj>).

- (3) Op 9 september 2025 heeft Oekraïne bij het Internationaal Monetair Fonds (IMF) een officieel verzoek ingediend voor een nieuw programma om zijn extra financieringsbehoeften voor de periode 2026-2029 te dekken. Dat programma zou, indien het wordt uitgevoerd, volgen op de succesvolle uitvoering van het bestaande IMF-programma, op grond waarvan Oekraïne acht evaluaties heeft afgerond, rekening houdend met het voortduren van de Russische aanvalsoorlog. Het IMF kan het nieuwe programma enkel aanvangen indien voldoende financieringsgaranties kunnen worden verkregen van andere partners, waaronder de Unie.
- (4) Op 23 oktober 2025 hebben 26 lidstaten zich ertoe verbonden tegemoet te komen aan de dringende financiële behoeften van Oekraïne voor de periode 2026-2027, met inbegrip van die met betrekking tot militaire en defensie-inspanningen. Die lidstaten hebben ook benadrukt dat het van cruciaal belang is om ervoor te zorgen dat Oekraïne veerkrachtig blijft en over de budgettaire en militaire middelen beschikt om zijn inherente recht op zelfverdediging te blijven uitoefenen en om de Russische aanvalsoorlog tegen te gaan; ze bevestigden dat de Unie, in coördinatie met gelijkgestemde partners en bondgenoten, uitgebreide politieke, financiële, economische, humanitaire, militaire en diplomatieke steun zal blijven verlenen aan Oekraïne en zijn bevolking. Die lidstaten concludeerden voorts dat alle militaire steun en veiligheidsgaranties voor Oekraïne zullen worden verstrekt met volledige inachtneming van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten en rekening houdend met de veiligheids- en defensiebelangen van alle lidstaten. De 26 lidstaten kwamen ook overeen dat, met inachtneming van het Unierecht, de tegoeden van Rusland geïmmobiliseerd moeten blijven totdat Rusland zijn aanvalsoorlog tegen Oekraïne beëindigt en Oekraïne vergoedt voor de door zijn oorlog veroorzaakte schade, en zij verzochten de Commissie opties voor financiële steun aan Oekraïne voor te stellen. Op diezelfde datum concludeerde de Europese Raad dat de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de gevolgen daarvan voor de Europese en de mondiale veiligheid in een veranderende omgeving een existentiële uitdaging voor de Unie zijn.

- (5) De financiële situatie van Oekraïne vereist dat de uitbetaling van de financiële bijstand van de Unie uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 plaatsvindt. Daartoe heeft de Commissie op 3 december 2025 een pakket voorstellen ingediend, waaronder een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de herstelbetalingslening aan Oekraïne en een voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad⁵. Samen boden die voorstellen twee opties om tegemoet te komen aan de dringende financiële behoeften van Oekraïne voor de periode 2026-2027. Er werd voorgesteld Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 te wijzigen om het mogelijk te maken de nodige kredieten in de Uniebegroting in te zetten voor financiële bijstand aan Oekraïne boven de in die verordening vastgelegde maxima van het meerjarig financieel kader. Bij gebreke van die wijziging moesten de voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de herstelbetalingslening aan Oekraïne worden ondersteund door garanties die op vrijwillige basis door de lidstaten moesten worden verstrekt.
- (6) Op 12 december 2025 heeft de Raad Verordening (EU) 2025/2600 van de Raad⁶ vastgesteld, die ook deel uitmaakte van het pakket voorstellen dat de Commissie op 3 december 2025 indiende.

⁵ Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (PB L 433I van 22.12.2020, blz. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

⁶ Verordening (EU) 2025/2600 van de Raad van 12 december 2025 betreffende noodmaatregelen om het hoofd te bieden aan de ernstige economische moeilijkheden veroorzaakt door acties van Rusland in de context van de aanvalsoorlog tegen Oekraïne (PB L, 2025/2600, 13.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2600/oj>).

- (7) Nadat de Commissie het pakket voorstellen over de financiële bijstand aan Oekraïne had ingediend, vond binnen de Raad intensief overleg plaats over de elementen van dat pakket, met name het voorstel voor een verordening tot vaststelling van de herstelbetalingslening aan Oekraïne en het voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093. Uit dat overleg bleek dat de wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 om het mogelijk te maken de voorwaardelijke verplichtingen in verband met steun aan Oekraïne te dekken door de nodige kredieten in de Uniebegroting in te zetten boven de in die verordening vastgelegde maxima van het meerjarig financieel kader, voor sommige lidstaten een belangrijk element was en een voorwaarde voor hun steun aan de herstelbetalingslening aan Oekraïne. Bepaalde lidstaten waren echter niet genegen om de mogelijke uitgaven die met deze kredieten gepaard gaan en de voorwaardelijke verplichtingen in verband met die lening te ondersteunen.
- (8) In zijn conclusies van 18 december 2025 kwam de Europese Raad overeen Oekraïne een lening van 90 miljard EUR voor de jaren 2026-2027 te verstrekken op basis van door de EU-begrotingsmarge gedekte leningen van de Unie op de kapitaalmarkten. In de conclusies van de Europese Raad werd ook uiteengezet dat door middel van nauwere samenwerking op grond van artikel 20 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) met betrekking tot een instrument op basis van artikel 212 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) elke inzet van middelen uit de Uniebegroting als garantie voor die lening geen gevolgen zal hebben voor de financiële verplichtingen van Tsjechië, Hongarije of Slowakije.

- (9) Na 3 december 2025 zijn de voorbereidende instanties van de Raad, waaronder Coreper, meermaals bijeengekomen om een akkoord te bereiken over het door de Commissie voorgestelde pakket handelingen, waaronder het voorstel voor een verordening tot vaststelling van de herstelbetalingslening aan Oekraïne en het voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093. Op 19 december 2025 stelde Coreper vast dat de doelstelling van de lening niet kon worden verwezenlijkt binnen een redelijke periode door middel van het door de Commissie voorgestelde pakket wetgevings- en rechtshandelingen waarbij de Unie als geheel betrokken zou zijn. Bij die beoordeling werd in aanmerking genomen dat Oekraïne dringend behoefte heeft aan financiële steun. Ook werd vastgesteld dat een instrument voor het verstrekken van een lening aan Oekraïne, en de wijzigingen van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 die dat instrument zou vereisen, alleen kunnen worden vastgesteld, in laatste instantie, door middel van een combinatie van unanieme overeenkomsten over het voorstel voor een verordening tot wijziging van die Verordening en een besluit houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan met betrekking tot het opzetten van de lening aan Oekraïne op grond van artikel 212 VWEU, waarbij de uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van die handeling, met uitzondering van de administratieve kosten voor de instellingen, ten laste komen van de deelnemende lidstaten overeenkomstig artikel 332 VWEU.

- (10) Op 20 december 2025 hebben het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden een gezamenlijke brief gericht tot de Commissie met het verzoek een voorstel in te dienen bij de Raad voor een besluit houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan met als doelstelling en toepassingsgebied Oekraïne voor de jaren 2026-2027 een lening van 90 miljard EUR te verstrekken op basis van door de EU-begrotingsmarge gedekte EU-leningen op de kapitaalmarkten, door uitvoering te geven aan de punten 3 en 4 van de conclusies van de Europese Raad (EUCO 24/25) en punt 8 van de tekst over Oekraïne (EUCO 26/25) die krachtig werd gesteund door 25 staatshoofden en regeringsleiders.
- (11) Financiële bijstand aan derde landen, op grond van artikel 212 VWEU, is geen exclusieve bevoegdheid van de Unie op grond van artikel 3, lid 1, VWEU. Het verlenen van financiële bijstand aan Oekraïne door middel van nauwere samenwerking overeenkomstig de door de Europese Raad in zijn conclusies van 18 december 2025 beoogde voorwaarden valt derhalve binnen het kader van de niet-exclusieve bevoegdheid van de Unie.

- (12) De bij dit besluit toegestane nauwere samenwerking ondersteunt verschillende doelstellingen die het integratieproces van de Unie overeenkomstig artikel 20, lid 1, VEU zullen versterken. Ten eerste draagt het verlenen van financiële bijstand aan Oekraïne bij tot de doelstellingen van de Unie als neergelegd in artikel 3 VEU, en met name tot vrede en veiligheid in de Unie en in de wereld, alsook tot de duurzame ontwikkeling van Europa op basis van, onder meer, evenwichtige economische groei en prijsstabiliteit. Financiële bijstand aan Oekraïne verzacht immers de gevolgen van de acties van Rusland voor de veiligheid en de economie van de Unie en haar buurlanden. De nederlaag van Oekraïne zou het risico op agressie door Rusland jegens een van de lidstaten of een land in de buurt van Oekraïne, met inbegrip van kandidaat-lidstaten, vergroten, en directe en indirecte gevolgen hebben voor de veiligheids- en economische situatie in de Unie. De gevolgen van de Russische agressie voor de economie van de Unie zouden nog ernstiger zijn, mocht Oekraïne niet de begrotingsinspanningen kunnen volhouden die nodig zijn om zijn oorlogsinspanningen voort te zetten. Ten tweede is steun van de Unie, aangezien Oekraïne kandidaat is voor toetreding tot de Unie, een strategische investering in vrede, veiligheid, stabiliteit en welvaart in Europa en stelt deze steun de Unie in staat mondiale uitdagingen beter aan te pakken en tegelijkertijd bij te dragen aan de uitvoering van Verordening (EU) 2024/792, met name door hervormingen van de rechtsstaat, hervorming van het openbaar bestuur en het versterken van democratische instellingen, die belangrijke fundamenten voor toetreding zijn.

Ten derde is het verlenen van financiële bijstand aan Oekraïne ook gunstig voor de interne markt en biedt het meer economische en handelsmogelijkheden, tot wederzijds voordeel van de Unie en Oekraïne, en ondersteunt het tegelijkertijd een geleidelijke transformatie van dat land, onder meer door de uitvoering van het Oekraïneplan zoals gewijzigd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/2157 van de Raad⁷. Ten vierde is de veiligheidscontext van de Unie sterk verslechterd, niet alleen in verband met de aanhoudende dreiging van Rusland en het feit dat dat land steeds sterker opschuift naar een oorlogseconomie, en met de ontwikkelingen in de oorlog in Oekraïne, maar ook met de onzekerheden die voortvloeien uit het ontstaan van een geopolitieke situatie waarin de Unie aanzienlijk meer inspanningen moet leveren om autonoom haar defensie te waarborgen. In dat verband ondersteunt het verlenen van financiële bijstand aan Oekraïne doelstellingen die gunstig zijn voor de versterking van de Europese industriële en technologische defensiebasis, in de context van instrumenten en programma's van de Unie die industriële samenwerking op defensiegebied met Oekraïne bevorderen, met name Verordening (EU) 2025/1106 van de Raad⁸ en Verordening (EU) 202.../... van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma voor de Europese defensie-industrie⁹⁺.

⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/2157 van de Raad van 17 oktober 2025 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1447 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het Oekraïneplan (PB L, 2025/2157, 27.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj).

⁸ Verordening (EU) 2025/1106 van de Raad van 27 mei 2025 tot vaststelling van het instrument “Optreden voor de veiligheid van Europa (SAFE) door middel van versterking van de Europese defensie-industrie” (PB L, 2025/1106, 28.5.2025, blz. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>).

⁹ Verordening (EU) 202.../... van het Europees Parlement en de Raad van ... tot vaststelling van het programma voor de Europese defensie-industrie en van een kader van maatregelen ter waarborging van de tijdige beschikbaarheid en levering van defensieproducten (“EDIP-verordening”) (PB L, ..., ELI: ...).

⁺ PB: Gelieve in de tekst het jaar en het volgnummer van de verordening in document PE-CONS 52/25 REV1 (2024/0061 (COD)) in te voegen en in de overeenkomstige voetnoot het jaar, het volgnummer, de datum en de publicatiegegevens van die verordening in te voegen.

- (13) De bij dit besluit toegestane nauwere samenwerking is in overeenstemming met de Verdragen en het Unierecht en moet worden georganiseerd op een wijze die de interne markt of de economische, sociale of territoriale samenhang niet ondermijnt. Zij moet evenmin leiden tot een belemmering voor, of discriminatie bij, de handel tussen de lidstaten of de mededinging tussen de lidstaten verstoren.
- (14) De uitvoering van de bij dit besluit toegestane nauwere samenwerking vereist andere uitgaven dan de administratieve kosten voor de instellingen en voorwaardelijke verplichtingen in verband met financiële bijstand in de vorm van de lening aan Oekraïne, die boven de maxima van het meerjarig financieel kader voor financiële bijstand moeten worden gegarandeerd.
- (15) De bij dit besluit toegestane nauwere samenwerking strookt met de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van niet-deelnemende lidstaten. Niet-deelnemende lidstaten hoeven niet bij te dragen aan de financiering van de uitgaven voor de nauwere samenwerking noch aan de dekking van de garantie voor de voorwaardelijke verplichtingen in verband met de lening aan Oekraïne. Derhalve moeten niet-deelnemende lidstaten recht hebben op een aanpassing overeenkomstig artikel 11 van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad¹⁰. Die aanpassing moet de uitgaven met betrekking tot de bij dit besluit toegestane nauwere samenwerking en een eventueel beroep op de garantie voor voorwaardelijke verplichtingen in verband met de lening aan Oekraïne dekken.

¹⁰ Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad van 26 mei 2014 betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj>).

- (16) De bij dit besluit toegestane nauwere samenwerking staat te allen tijde open voor alle lidstaten die eraan willen deelnemen onder de in dit besluit vastgestelde voorwaarden. Elke nieuwe lidstaat die aan de nauwere samenwerking deelneemt, moet bijdragen aan de financiering van de uitgaven voor de nauwere samenwerking vanaf de datum waarop de deelname van die lidstaat op grond van artikel 331, lid 1, VWEU van kracht wordt. Elke nieuwe deelnemende lidstaat moet ook zorgen voor dekking van de garantie voor voorwaardelijke verplichtingen in verband met steun in het kader van de lening aan Oekraïne die vanaf het begin van de nauwere samenwerking door de Unie zijn aangegaan, voor de uitvoering van die lening. Daartoe moet die lidstaat vanaf de datum waarop zijn deelname op grond van artikel 331, lid 1, VWEU van kracht wordt, met zijn evenredige aandeel bijdragen aan een eventueel beroep op de garantie voor voorwaardelijke verplichtingen, ook in verband met voorwaardelijke verplichtingen die de Unie vóór die datum voor de uitvoering van de nauwere samenwerking is aangegaan,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden worden gemachtigd onderling nauwere samenwerking aan te gaan met betrekking tot het opzetten van een lening voor Oekraïne onder de in dit besluit beschreven voorwaarden, door toepassing van de desbetreffende bepalingen van de Verdragen.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de datum van de vaststelling ervan.

Gedaan te ..., ...

Voor de Raad

De voorzitter
