Consiliul
Uniunii Europene

Bruxelles, 7 ianuarie 2026
(OR. en)

17113/25

ECOFIN 1798
FIN 1596
RELEX 1722
COEST 923
ECB

ACTE LEGISLATIVE ȘI ALTE INSTRUMENTE

Subiect:	DECIZIE A CONSILIULUI de autorizare a unei cooperări consolidate cu privire la stabilirea unui împrumut pentru Ucraina

DECIZIA CONSILIULUI

din ...

de autorizare a unei cooperări consolidate
cu privire la stabilirea unui împrumut pentru Ucraina

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 329 alineatul (1),

având în vedere solicitările primite din partea Regatului Belgiei, Republicii Bulgaria, Regatului Danemarcei, Republicii Federale Germania, Republicii Estonia, Irlandei, Republicii Elene, Regatului Spaniei, Republicii Franceze, Republicii Croația, Republicii Italiene, Republicii Cipru, Republicii Letonia, Republicii Lituania, Marelui Ducat al Luxemburgului, Maltei, Regatului Țărilor de Jos, Republicii Austria, Republicii Polone, Republicii Portugheze, României, Republicii Slovenia, Republicii Finlanda și Regatului Suediei,

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

având în vedere aprobarea Parlamentului European[1],

[1] Jurnalul Oficial C […], […], p. […].

întrucât:

(1) La 24 februarie 2022, președintele Federației Ruse a anunțat o operație militară în Ucraina, iar forțele armate ruse au lansat o agresiune militară neprovocată și nejustificată împotriva Ucrainei. Acest război ilegal de agresiune este o încălcare flagrantă a integrității teritoriale, a suveranității și a independenței Ucrainei, precum și o încălcare a interdicției de utilizare a forței consacrate la articolul 2 alineatul (4) din Carta Organizației Națiunilor Unite, care este o normă imperativă de drept internațional, și a celorlalte principii ale Cartei respective.

(2) De la începutul războiului de agresiune neprovocat și nejustificat al Rusiei, Uniunea, statele sale membre și instituțiile financiare europene au mobilizat un sprijin fără precedent pentru reziliența economică, socială, financiară și în materie de apărare a Ucrainei. Sprijinul respectiv combină sprijin de la bugetul Uniunii, în special prin intermediul asistenței macrofinanciare în temeiul Regulamentului (UE) 2022/2463 al Parlamentului European și al Consiliului (asistență macrofinanciară +)[2], al Mecanismului pentru Ucraina în temeiul Regulamentului (UE) 2024/792 al Parlamentului European și al Consiliului[3] și al Mecanismului de cooperare în materie de împrumuturi pentru Ucraina (ULCM) în temeiul Regulamentului (UE) 2024/2773 al Parlamentului European și al Consiliului[4], și prin intermediul sprijinului din partea Băncii Europene de Investiții și a Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare, garantat integral sau parțial de bugetul Uniunii, precum și al sprijinului financiar suplimentar din partea statelor membre.

---

[2] Regulamentul (UE) 2022/2463 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 decembrie 2022 de instituire a unui instrument pentru acordarea de sprijin Ucrainei pentru 2023 (asistență macrofinanciară +) (JO L 322, 16.12.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj).

[3] Regulamentul (UE) 2024/792 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 februarie 2024 de instituire a Mecanismului pentru Ucraina (JO L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj).

[4] Regulamentul (UE) 2024/2773 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 octombrie 2024 de instituire a Mecanismului de cooperare în materie de împrumuturi pentru Ucraina și de acordare de asistență macrofinanciară excepțională Ucrainei (JO L, 2024/2773, 28.10.2024, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj).

(3) La 9 septembrie 2025, Ucraina a prezentat Fondului Monetar Internațional (FMI) o cerere oficială referitoare la un nou program care să acopere nevoile sale de finanțare suplimentare pentru perioada 2026-2029. Respectivul program, dacă este implementat, ar urma să succeadă programului FMI existent, care a fost implementat cu succes, în temeiul căruia Ucraina a trecut prin opt revizuiri, luând în considerare continuarea războiului de agresiune al Rusiei. Capacitatea FMI de a continua cu noul program depinde de primirea unor garanții de finanțare suficiente din partea altor parteneri, inclusiv din partea Uniunii.

(4) La 23 octombrie 2025, 26 de state membre s-au angajat să răspundă nevoilor financiare presante ale Ucrainei pentru perioada 2026-2027, inclusiv celor legate de eforturile sale militare și de apărare. Statele membre respective au subliniat, de asemenea, necesitatea vitală de a se asigura faptul că Ucraina rămâne rezilientă și dispune de mijloacele bugetare și militare necesare pentru a-și exercita în continuare dreptul inerent de autoapărare și a contracara războiul de agresiune al Rusiei și au reafirmat că Uniunea va continua să ofere Ucrainei și poporului său, în coordonare cu parteneri și aliați care împărtășesc aceeași viziune, un sprijin politic, financiar, economic, umanitar, militar și diplomatic cuprinzător. Statele membre respective au concluzionat și că întregul sprijin militar, precum și garanțiile de securitate pentru Ucraina vor fi furnizate într-un mod care respectă pe deplin politicile de securitate și apărare ale anumitor state membre și care ține seama de interesele în materie de securitate și apărare ale tuturor statelor membre. Cele 26 de state membre au convenit, de asemenea, sub rezerva dreptului Uniunii, că activele Rusiei ar trebui să rămână imobilizate până când Rusia va înceta războiul de agresiune împotriva Ucrainei și îi va acorda Ucrainei despăgubiri pentru daunele cauzate de acest război, și au invitat Comisia să prezinte opțiuni de sprijin financiar pentru Ucraina. La aceeași dată, Consiliul European a concluzionat că războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei și repercusiunile acestuia asupra securității europene și mondiale într-un mediu în schimbare constituie o provocare existențială pentru Uniune.

(5) Situația financiară a Ucrainei impune ca asistența financiară din partea Uniunii să fie pusă la dispoziția Ucrainei cel târziu în al doilea trimestru al anului 2026. În acest scop, Comisia a prezentat la 3 decembrie 2025 un pachet de propuneri, inclusiv o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilirea a împrumutului asociat reparațiilor pentru Ucraina și o propunere de regulament de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2093 al Consiliului[5]. Împreună, propunerile respective au oferit două opțiuni de răspuns la nevoile financiare presante ale Ucrainei pentru perioada 2026-2027. Propunerea de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2093 a fost prezentată cu scopul de a permite mobilizarea creditelor necesare în bugetul Uniunii pentru asistența financiară pentru Ucraina peste plafoanele cadrului financiar multianual prevăzute în regulamentul respectiv. În absența acestei modificări, datoriile contingente care decurg din împrumutul asociat reparațiilor pentru Ucraina urmau să fie garantate prin garanțiile oferite în mod voluntar de statele membre.

(6) La 12 decembrie 2025, Consiliul a adoptat Regulamentul (UE) 2025/2600[6] care a făcut, de asemenea, parte din pachetul de propuneri prezentate de Comisie la 3 decembrie 2025.

---

[5] Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2093 al Consiliului din 17 decembrie 2020 de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027 (JO L 433I, 22.12.2020, p. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj).

[6] Regulamentul (UE) 2025/2600 al Consiliului din 12 decembrie 2025 privind măsurile de urgență pentru abordarea dificultăților economice grave cauzate de acțiunile Rusiei în contextul războiului de agresiune împotriva Ucrainei (JO L, 2025/2600, 13.12.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2600/oj).

(7) Ca urmare a prezentării de către Comisie a pachetului de propuneri privind asistența financiară pentru Ucraina, au avut loc consultări intense în cadrul Consiliului cu privire la elementele pachetului respectiv, în special cu privire la propunerea de regulament de stabilire a împrumutului asociat reparațiilor pentru Ucraina și la propunerea de regulament de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2093. S-a constatat din consultările respective că modificarea Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2093 pentru a permite ca datoriile contingente legate de sprijinul acordat Ucrainei să fie garantate prin mobilizarea creditelor necesare în bugetul Uniunii peste plafoanele cadrului financiar multianual, a reprezentat un element important pentru unele state membre și o condiție pentru sprijinirea de către acestea a împrumutului asociat reparațiilor pentru Ucraina. Unele state membre au fost însă reticente să sprijine eventualele cheltuieli determinate de astfel de credite și datorii contingente legate de împrumutul respectiv.

(8) În concluziile sale din 18 decembrie 2025, Consiliul European a convenit să acorde un împrumut Ucrainei în valoare de 90 de miliarde EUR pentru anii 2026- 2027, pe baza unor operațiuni de împrumut ale Uniunii pe piețele de capital, garantate prin marja de manevră a bugetului Uniunii. În concluziile Consiliului European s-a prevăzut, de asemenea, că, prin cooperarea consolidată în temeiul articolului 20 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) în ceea ce privește un instrument întemeiat pe articolul 212 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), nicio mobilizare de resurse din bugetul Uniunii ca garanție pentru împrumutul respectiv nu va avea impact asupra obligațiilor financiare ale Republicii Cehe, ale Ungariei sau ale Slovaciei.

(9) După data de 3 decembrie 2025, grupurile de pregătire ale Consiliului, inclusiv Coreper, s-au reunit în mai multe rânduri cu scopul de a conveni asupra setului de acte propuse de Comisie, inclusiv asupra propunerii de regulament de stabilire a împrumutului asociat reparațiilor pentru Ucraina și asupra propunerii de regulament de modificare a Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2093. La 19 decembrie 2025, Coreper a recunoscut imposibilitatea atingerii într-un termen rezonabil a obiectivului împrumutului prin pachetul de acte legislative și juridice propuse de Comisie, care are implicații pentru Uniune în ansamblul său. Evaluarea respectivă a ținut cont de nevoia urgentă de asistență financiară pentru Ucraina. S-a stabilit, de asemenea, că un instrument prin care se acordă un împrumut Ucrainei și modificările aduse Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2093 pe care le-ar necesita un astfel de instrument pot fi convenite, în ultimă instanță, numai printr-o combinare a unanimității cu privire la propunerea de regulament de modificare a regulamentului respectiv și o decizie de autorizare a cooperării consolidate privind stabilirea unui împrumut pentru Ucraina, în temeiul articolului 212 din TFUE, în timp ce cheltuielile rezultate din punerea în aplicare a actului respectiv, altele decât cheltuielile administrative pentru instituții, sunt suportate de statele membre participante, în conformitate cu articolul 332 din TFUE.

(10) La 20 decembrie 2025, Regatul Belgiei, Republica Bulgaria, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Croația, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, România, Republica Slovenia, Republica Finlanda și Regatul Suediei au adresat Comisiei o scrisoare comună prin care îi solicitau să prezinte Consiliului o propunere de decizie de autorizare a cooperării consolidate care să aibă ca obiectiv și domeniu de aplicare acordarea unui împrumut Ucrainei în valoare de 90 de miliarde EUR pentru anii 2026-2027, pe baza operațiunilor de împrumut ale UE pe piețele de capital, garantate prin marja de manevră a bugetului UE, punând în aplicare punctele 3 și 4 din concluziile Consiliului European (EUCO 24/25), precum și punctul 8 din textul privind Ucraina, susținut în mod ferm de 25 de șefi de stat sau de guvern (EUCO 26/25).

(11) Asistența financiară acordată țărilor terțe în temeiul articolului 212 din TFUE nu intră în sfera de competență exclusivă a Uniunii în temeiul articolului 3 alineatul (1) din TFUE. Prin urmare, acordarea unei asistențe financiare Ucrainei prin intermediul cooperării consolidate în conformitate cu modalitățile prevăzute de Consiliul European în concluziile sale din 18 decembrie 2025 intră în sfera competențelor neexclusive ale Uniunii.

(12) Cooperarea consolidată autorizată prin prezenta decizie sprijină diverse obiective care vor consolida procesul de integrare al Uniunii, în conformitate cu articolul 20 alineatul (1) din TUE. În primul rând, furnizarea de asistență financiară Ucrainei contribuie la obiectivele Uniunii, astfel cum sunt prevăzute la articolul 3 din TUE, în special la pacea și securitatea în Uniune și în lume, precum și la dezvoltarea durabilă a Europei bazată, printre altele, pe o creștere economică echilibrată și pe stabilitatea prețurilor. Asistența financiară pentru Ucraina atenuează efectele acțiunilor Rusiei asupra securității și a economiei Uniunii și ale vecinătății sale. Înfrângerea Ucrainei ar crește riscul de agresiune din partea Rusiei împotriva unuia dintre statele membre sau a unei țări din vecinătatea Ucrainei, inclusiv a unor țări candidate, și ar avea repercusiuni directe și indirecte asupra securității și a situației economice din Uniune. Repercusiunile agresiunii Rusiei asupra economiei Uniunii ale ar fi și mai grave dacă Ucraina ar fi incapabilă să susțină eforturile bugetare necesare pentru continuarea efortului său de război. În al doilea rând, întrucât Ucraina este o țară candidată la aderarea la Uniune, sprijinul Uniunii reprezintă o investiție strategică în pacea, securitatea, stabilitatea și prosperitatea Europei și îi permite Uniunii să fie mai bine poziționată pentru a aborda provocările globale și contribuie, în același timp, la punerea în aplicare a Regulamentului (UE) 2024/792, în special prin reformele statului de drept, reforma administrației publice și consolidarea instituțiilor democratice, care sunt elemente fundamentale esențiale pentru aderare.

În al treilea rând, acordarea de asistență financiară Ucrainei este benefică și pentru piața internă și oferă oportunități economice și comerciale sporite, în avantajul reciproc al Uniunii și al Ucrainei, sprijinind în același timp o transformare treptată a țării respective, inclusiv prin implementarea Planului pentru Ucraina, astfel cum a fost modificat prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2025/2157 a Consiliului[7]. În al patrulea rând, Uniunea se confruntă cu o deteriorare puternică a contextului său de securitate, legată nu numai de amenințarea persistentă a Rusiei, de trecerea sa intensificată la o economie de război și de evoluția războiului din Ucraina, ci și de incertitudinile generate de apariția unei situații geopolitice în care Uniunea trebuie să își intensifice în mod semnificativ eforturile pentru a-și asigura autonomia în materie de apărare. În acest context, furnizarea de asistență financiară Ucrainei sprijină obiective care sunt benefice pentru consolidarea bazei industriale și tehnologice de apărare europene, în contextul instrumentelor și programelor Uniunii care promovează cooperarea industrială în domeniul apărării cu Ucraina, în special Regulamentul (UE) 2025/1106 al Consiliului[8] și Regulamentul (UE) 202.../... al Parlamentului European și al Consiliului care stabilește Programul privind industria europeană de apărare[9+].

---

7 Decizia de punere în aplicare (UE) 2025/2157 a Consiliului din 17 octombrie 2025 de modificare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2024/1447 de aprobare a evaluării Planului pentru Ucraina (JO L, 2025/2157, 27.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj).

8 Regulamentul (UE) 2025/1106 al Consiliului din 27 mai 2025 de instituire a Instrumentului „Acțiunea pentru securitatea Europei” (SAFE) prin consolidarea industriei europene de apărare (JO L, 2025/1106, 28.5.2025, p. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).

9 Regulamentul (UE) 202.../... al Parlamentului European și al Consiliului din ... de stabilire a Programului privind industria europeană de apărare și a unui cadru de măsuri care să asigure disponibilitatea și aprovizionarea în timp util cu produse din domeniul apărării („Regulamentul EDIP”) (JO L, ..., ELI: ...).

+ JO: a se introduce în text anul și numărul regulamentului cuprins în documentul PE-CONS 52/1/25 REV 1 [2024/0061 (COD)] și a se introduce în nota de subsol aferentă anul, numărul, data și referința de publicare pentru respectivul regulament.

(13) Cooperarea consolidată autorizată prin prezenta decizie respectă tratatele și dreptul Uniunii și urmează să fie organizată într-un mod care să nu submineze piața internă sau coeziunea economică, socială ori teritorială. De asemenea, cooperarea consolidată nu ar trebui să constituie o barieră sau o sursă de discriminare în relațiile comerciale dintre statele membre și nici să denatureze concurența între acestea.

(14) Punerea în aplicare a cooperării consolidate autorizate prin prezenta decizie necesită cheltuieli diferite de cheltuielile administrative pentru instituții și datorii contingente legate de asistența financiară acordată prin împrumutul pentru Ucraina, care urmează să fie garantate peste plafoanele cadrului financiar multianual pentru asistența financiară.

(15) Cooperarea consolidată autorizată prin prezenta decizie respectă competențele, drepturile și obligațiile statelor membre neparticipante. Statele membre neparticipante nu ar trebui să contribuie la finanțarea cheltuielilor aferente cooperării consolidate sau la acoperirea garanției pentru datoriile contingente legate de împrumutul pentru Ucraina. Prin urmare, statele membre neparticipante ar trebui să aibă dreptul la o ajustare în conformitate cu articolul 11 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 609/2014 al Consiliului[10]. Ajustarea respectivă ar trebui să acopere cheltuielile legate de cooperarea consolidată autorizată prin prezenta decizie și orice cerere de executare a garanției pentru datoriile contingente legate de împrumutul pentru Ucraina.

---

[10] Regulamentul (UE, Euratom) nr. 609/2014 al Consiliului din 26 mai 2014 privind metodele și procedura de punere la dispoziție a resurselor proprii tradiționale și a resurselor proprii bazate pe TVA și pe VNB și privind măsurile pentru a răspunde necesităților trezoreriei (JO L 168, 7.6.2014, p. 39, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj).

(16) Cooperarea consolidată autorizată prin prezenta decizie este deschisă în orice moment tuturor statelor membre care doresc să participe la aceasta în condițiile stabilite în prezenta decizie. Orice stat membru nou participant la cooperarea consolidată ar trebui să contribuie la finanțarea cheltuielilor aferente cooperării consolidate de la data la care participarea statului membru respectiv intră în vigoare în temeiul articolului 331 alineatul (1) din TFUE. Orice stat membru nou participant ar trebui, de asemenea, să asigure acoperirea garanției pentru datoriile contingente legate de sprijinul în cadrul împrumutului pentru Ucraina, contractate de Uniune de la începutul cooperării consolidate, în vederea executării împrumutului respectiv. În acest scop, statul membru respectiv ar trebui să contribuie, începând cu data la care participarea sa intră în vigoare în temeiul articolului 331 alineatul (1) din TFUE, cu partea sa proporțională, la orice cerere de executare a garanției pentru datoriile contingente, inclusiv la cererile de executare a garanției legate de datoriile contingente contractate de Uniune în cadrul punerii în aplicare a cooperării consolidate, înainte de data respectivă,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Regatul Belgiei, Republica Bulgaria, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Irlanda, Republica Elenă, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Croația, Republica Italiană, Republica Cipru, Republica Letonia, Republica Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, Malta, Regatul Țărilor de Jos, Republica Austria, Republica Polonă, Republica Portugheză, România, Republica Slovenia, Republica Finlanda și Regatul Suediei sunt autorizate să stabilească între ele o cooperare consolidată cu privire la stabilirea unui împrumut pentru Ucraina în condițiile stabilite în prezenta decizie, prin aplicarea dispozițiilor relevante ale tratatelor.

Articolul 2

Prezenta decizie intră în vigoare la data adoptării.

Adoptată la ..., ...

Pentru Consiliu
Preşedintele