

Bruselj, 7. januar 2026
(OR. en)

17113/25

ECOFIN 1798
FIN 1596
RELEX 1722
COEST 923
ECB

ZAKONODAJNI AKTI IN DRUGI INSTRUMENTI

Zadeva: SKLEP SVETA o odobritvi okrepljenega sodelovanja pri vzpostavitvi
posojila Ukrajini

SKLEP SVETA

z dne ...

o odobritvi okrepljenega sodelovanja pri vzpostavitvi posojila Ukrajini

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 329(1) Pogodbe,

ob upoštevanju zahtev Kraljevine Belgije, Republike Bolgarije, Kraljevine Danske, Zvezne republike Nemčije, Republike Estonije, Irske, Helenske republike, Kraljevine Španije, Francoske republike, Republike Hrvaške, Italijanske Republike, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Velikega vojvodstva Luksemburg, Malte, Kraljevine Nizozemske, Republike Avstrije, Republike Poljske, Portugalske republike, Romunije, Republike Slovenije, Republike Finske in Kraljevine Švedske,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju odobritve Evropskega parlamenta¹,

¹ UL C, ..., ELI: ...

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Predsednik Ruske federacije je 24. februarja 2022 napovedal vojaško operacijo v Ukrajini, ruske oborožene sile pa so začele neizzvano in neupravičeno vojaško agresijo proti Ukrajini. Ta nezakonita vojna agresija je očitna kršitev ozemeljske nedotakljivosti, suverenosti in neodvisnosti Ukrajine ter kršitev prepovedi uporabe sile iz člena 2(4) Ustanovne listine Združenih narodov, ki je brezpogojno pravilo mednarodnega prava, in drugih načel navedene listine.

- (2) Od začetka neizzvane in neupravičene vojne agresije Rusije so Unija, njene države članice in evropske finančne institucije mobilizirale podporo brez primere za gospodarsko, družbeno in finančno odpornost Ukrajine. Ta podpora združuje podporo iz proračuna Unije, zlasti z makrofinančno pomočjo na podlagi Uredbe (EU) 2022/2463 Evropskega parlamenta in Sveta (makrofinančna pomoč +)², instrumentom za Ukrajino na podlagi Uredbe (EU) 2024/792 Evropskega parlamenta in Sveta³ in mehanizmom sodelovanja pri posojilih za Ukrajino na podlagi Uredbe (EU) 2024/2773 Evropskega parlamenta in Sveta⁴ ter s podporo Evropske investicijske banke in Evropske banke za obnovo in razvoj, za katero v celoti ali delno jamči proračun Unije, ter dodatno finančno podporo držav članic.

² Uredba (EU) 2022/2463 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2022 o vzpostavitvi instrumenta za zagotavljanje podpore Ukrajini za leto 2023 (makrofinančna pomoč +) (UL L 322, 16.12.2022, str. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

³ Uredba (EU) 2024/792 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. februarja 2024 o vzpostavitvi instrumenta za Ukrajino (UL L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

⁴ Uredba (EU) 2024/2773 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. oktobra 2024 o vzpostavitvi mehanizma sodelovanja pri posojilih za Ukrajino in zagotovitvi izredne makrofinančne pomoči Ukrajini (UL L, 2024/2773, 28.10.2024, str. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj>).

- (3) Ukrajina je 9. septembra 2025 pri Mednarodnem denarnem skladu (MDS) vložila uradno prošnjo za nov program za kritje dodatnih potreb po financiranju v obdobju 2026–2029. Ta program bi, če bi se izvajal, sledil uspešni izvedbi obstoječega programa MDS, na podlagi katerega je Ukrajina zaključila osem pregledov, ob upoštevanju nadaljevanja ruske vojne agresije. Sposobnost MDS, da nadaljuje z novim programom, je odvisna od prejema zadostnih finančnih zagotovil drugih partnerjev, vključno z Unijo.
- (4) 23. oktobra 2025 se je 26 držav članic zavezalo, da bodo obravnavale nujne finančne potrebe Ukrajine za obdobje od 2026 do 2027, vključno s tistimi, ki so povezane z njenimi vojaškimi in obrambnimi prizadevanji. Te države članice so tudi poudarile, da je nujno treba zagotoviti, da Ukrajina ostane odporna ter ima na voljo proračunska in vojaška sredstva za nadaljnje uveljavljanje svoje neodtujljive pravice do samoobrambe in boj proti vojni agresiji Rusije, ter ponovno potrdile, da bo Unija, usklajeno s podobno mislečimi partnerji in zavezniki, Ukrajini in njenemu prebivalstvu še naprej zagotavljala celovito politično, finančno, gospodarsko, humanitarno, vojaško in diplomatsko podporo. Te države članice so nadalje sklenile, da bodo zagotavljale vso vojaško podporo in varnostna jamstva za Ukrajino ob doslednem spoštovanju varnostne in obrambne politike nekaterih držav članic ter ob upoštevanju varnostnih in obrambnih interesov vseh držav članic. 26 držav članic se je dogovorilo tudi, da bi morala sredstva Rusije v skladu s pravom Unije ostati imobilizirana, dokler Rusija ne konča vojne agresije proti Ukrajini in ji izplača odškodnine za škodo, ki jo je povzročila ta vojna, Komisijo pa so pozvale, naj predstavi možnosti za finančno podporo Ukrajini. Evropski svet je istega dne sklenil, da so vojna agresija Rusije proti Ukrajini ter njene posledice za evropsko in globalno varnost v spreminjajočem se okolju za Unijo eksistencialni izziv.

- (5) Ukrajina zaradi svojega finančnega položaja potrebuje izplačilo finančne podpore Unije najpozneje v drugem četrtletju leta 2026. V ta namen je Komisija 3. decembra 2025 sprejela sveženj predlogov, vključno s predlogom uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o oblikovanju posojila za reparacije Ukrajini in predlogom uredbe o spremembi Uredbe Sveta (EU, Euratom) 2020/2093⁵. Ta predloga sta skupaj ponudila dve možnosti za obravnavo nujnih finančnih potreb Ukrajine za obdobje od 2026 do 2027. Predlog za spremembo Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093 je bil pripravljen, da se omogoči uporaba potrebnih odobritev v proračunu Unije za finančno pomoč Ukrajini nad zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira iz navedene uredbe. Brez te spremembe bi morale biti pogojne obveznosti, ki izhajajo iz posojila za odškodnine Ukrajini, podprte z jamstvi, ki bi jih države članice dale prostovoljno..
- (6) Svet je 12. decembra 2025 sprejel Uredbo Sveta (EU) 2025/2600⁶, ki je bila tudi del svežnja predlogov, ki ga je Komisija predložila 3. decembra 2025.

⁵ Uredba Sveta (EU, Euratom) 2020/2093 z dne 17. decembra 2020 o določitvi večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027 (UL L 433I, 22.12.2020, str. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

⁶ Uredba Sveta (EU) 2025/2600 z dne 12. decembra 2025 o izrednih ukrepih za obravnavanje resnih gospodarskih težav, ki jih povzroča delovanje Rusije v okviru vojne agresije proti Ukrajini (OJ L, 2025/2600, 13.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2600/oj>).

- (7) Potem ko je Komisija predložila sveženj predlogov o finančni pomoči Ukrajini, so v Svetu potekala intenzivna posvetovanja o elementih navedenega svežnja, zlasti o predlogu uredbe o vzpostavitvi posojila za reparacije Ukrajini in predlogu uredbe o spremembi Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093. Na teh posvetovanjih se je izkazalo, da je sprememba Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093, da se omogoči podpora pogojnih obveznosti, povezanih s podporo Ukrajini, z uporabo potrebnih odobritev v proračunu Unije nad zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira, pomemben element za nekatere države članice in pogoj za njihovo podporo posojilu za reparacije Ukrajini. Vendar nekatere države članice niso želele podpreti morebitnih odhodkov, povezanih s takimi odobritvami in pogojnimi obveznostmi, povezanimi s tem posojilom.
- (8) Evropski svet se je v sklepih z dne 18. decembra 2025 dogovoril, da bo Ukrajini zagotovil posojilo v višini 90 milijard EUR za obdobje od 2026 do 2027 na podlagi izposojanja Unije na kapitalskih trgih, podprtega iz manevrskega prostora proračuna Unije. V sklepih Evropskega sveta je navedeno tudi, da z okrepljenim sodelovanjem na podlagi člena 20 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) v zvezi z instrumentom, ki temelji na členu 212 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), uporaba sredstev proračuna Unije kot jamstva za to posojilo ne bo vplivala na finančne obveznosti Češke, Madžarske ali Slovaške.

- (9) Po 3. decembru 2025 so se pripravljalna telesa Sveta, vključno s Coreperjem, večkrat sestala, da bi se dogovorila o sklopu aktov, ki jih je predlagala Komisija, vključno s predlogom uredbe o vzpostavitvi posojila za reparacije Ukrajini in predlogom uredbe o spremembi Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093. Coreper je 19. decembra 2025 potrdil, da cilja posojila ni mogoče doseči v razumnem roku s predlaganim svežnjem zakonodajnih in pravnih aktov Komisije, ki vključujejo Unijo kot celoto. Pri tej oceni se je upoštevala nujna potreba po finančni pomoči Ukrajini. Ugotovljeno je bilo tudi, da se je o instrumentu za zagotovitev posojila Ukrajini in spremembah Uredbe (EU, Euratom) 2020/2093, ki bi jih tak instrument zahteval, v skrajnem primeru mogoče dogovoriti le s kombinacijo soglasnih dogovorov o predlogu uredbe o spremembi navedene uredbe in sklepa o odobritvi okrepljenega sodelovanja v zvezi z vzpostavitvijo posojila Ukrajini na podlagi člena 212 PDEU, medtem ko odhodke, ki izhajajo iz izvajanja navedenega akta in niso upravni stroški institucij, krijejo sodelujoče države članice v skladu s členom 332 PDEU.

- (10) 20. decembra 2025 so Kraljevina Belgija, Republika Bolgarija, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Republika Estonija, Irska, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Republika Hrvaška, Italijanska Republika, Republika Ciper, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Malta, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Republika Poljska, Portugalska republika, Romunija, Republika Slovenija, Republika Finska in Kraljevina Švedska na Komisijo naslovile skupno pismo, v katerem so jo pozvale, naj Svetu predloži predlog sklepa o odobritvi okrepljenega sodelovanja, katerega cilj in obseg sta Ukrajini v letih od 2026 do 2027 zagotoviti posojilo v višini 90 milijard EUR na podlagi posojil EU na kapitalskih trgih, podprtih iz manevrskega prostora proračuna EU, in sicer z izvajanjem odstavkov 3 in 4 sklepov Evropskega sveta (EUCO 24/25) ter odstavka 8 besedila o Ukrajini, ki ga odločno podpira 25 voditeljev držav ali vlad (EUCO 26/25).
- (11) Finančna pomoč tretjim državam na podlagi člena 212 PDEU, ni v izključni pristojnosti Unije na podlagi člena 3(1) PDEU. Zagotavljanje finančne pomoči Ukrajini z okrepljenim sodelovanjem v skladu z načini, ki jih je Evropski svet predvidel v sklepih z dne 18. decembra 2025, zato spada v okvir neizključne pristojnosti Unije.

- (12) Okrepljeno sodelovanje, odobreno s tem sklepom, podpira različne cilje, ki bodo okrepili integracijski proces Unije v skladu s členom 20(1) PEU. Prvič, zagotavljanje finančne pomoči Ukrajini bi prispevalo k ciljem Unije iz člena 3 PEU, zlasti k miru in varnosti v Uniji in po svetu ter k trajnostnemu razvoju Evrope, ki med drugim temelji na uravnoteženi gospodarski rasti in stabilnosti cen. Finančna pomoč Ukrajini blaži učinke ukrepov Rusije na varnost in gospodarstvo Unije in njenega sosedstva. Poraz Ukrajine bi povečal tveganje agresije Rusije proti eni od držav članic ali državi v sosedstvu Ukrajine, vključno z državami kandidatkami, ter imel neposredne in posredne posledice za varnostne in gospodarske razmere v Uniji. Posledice ruske agresije za gospodarstvo Unije bi bile še hujše, če Ukrajina ne bi mogla podpreti fiskalnih prizadevanj, potrebnih za nadaljevanje njenih vojnih prizadevanj. Drugič, ker je Ukrajina kandidatka za pristop k Uniji, je podpora Unije strateška naložba v mir, varnost, stabilnost in blaginjo v Evropi ter ji omogoča, da bolje obravnava svetovne izzive, hkrati pa prispeva k izvajanju Uredbe (EU) 2024/792, zlasti z reformami pravne države, reformo javne uprave in krepitvijo demokratičnih institucij, ki so ključni temelji za pristop.

Tretjič, zagotavljanje finančne pomoči Ukrajini koristi tudi notranjemu trgu ter zagotavlja večje gospodarske in trgovinske priložnosti v obojestransko korist Unije in Ukrajine, hkrati pa podpira postopno preobrazbo te države, tudi z izvajanjem načrta za Ukrajino, kakor je bil spremenjen z Izvedbenim sklepom Sveta (EU) 2025/2157⁷. Četrtrič, Unija se sooča s hudim poslabšanjem varnostnih razmer, ki ni povezano le z vztrajno grožnjo Rusije in njenim okrepljenim preходом na vojno gospodarstvo in razvojem vojne v Ukrajini, temveč tudi z negotovostmi, ki izhajajo iz geopolitičnih razmer, zaradi katerih mora Unija znatno okrepiti svoja prizadevanja, da bi lahko samostojno zagotovila svojo obrambo. V zvezi s tem zagotavljanje finančne pomoči Ukrajini podpira cilje, ki so koristni za okrepitev baze evropske obrambne in tehnološke industrije v okviru instrumentov in programov Unije za spodbujanje sodelovanja z Ukrajino na področju obrambne industrije, zlasti Uredbe Sveta (EU) 2025/1106⁸ in Uredbe (EU) 202.../... Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa za evropsko obrambno industrijo⁹⁺.

⁷ Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2025/2157 z dne 17. oktobra 2025 o spremembi Izvedbenega sklepa (EU) 2024/1447 o odobritvi ocene načrta za Ukrajino (UL L, 2025/2157, 27.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj).

⁸ Uredba Sveta (EU) 2025/1106 z dne 27. maja 2025 o vzpostavitvi instrumenta za varnostne ukrepe za Evropo (SAFE) s krepitvijo evropske obrambne industrije (UL L, 2025/1106, 28.5.2025, str. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>).

⁹ Uredba (EU) 202.../... Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa za evropsko obrambno industrijo in okvira ukrepov za zagotovitev pravočasne razpoložljivosti in dobave obrambnih proizvodov (uredba o EDIP) (UL L ..., ELI: ...).

⁺ UL: Prosimo, da v besedilo vstavite leto in serijsko številko uredbe iz dokumenta PE-CONS 52/25 REV1 (2024/0061 (COD)) ter v ustrezno opombo vstavite leto, serijsko številko, datum in sklic na objavo za navedeno uredbo.

- (13) Okrepljeno sodelovanje, odobreno s tem sklepom, je v skladu s Pogodbama in pravom Unije ter mora biti organizirano tako, da ne ogroža notranjega trga ali ekonomske, socialne ali teritorialne kohezije. Prav tako ne bi smelo pomeniti ovire ali diskriminacije v trgovini med državami članicami ali izkrivljati konkurence med njimi.
- (14) Za izvajanje okrepljenega sodelovanja, odobrenega s tem sklepom, so potrebni odhodki, ki niso upravni odhodki institucij, in pogojne obveznosti, povezane s finančno pomočjo, zagotovljeno prek posojila Ukrajini, za katere je treba jamčiti nad zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira za finančno pomoč.
- (15) Okrepljeno sodelovanje, odobreno s tem sklepom, mora spoštovati pristojnosti, pravice in obveznosti nesodelujočih držav članic. Nesodelujoče države članice naj ne bi prispevale niti k financiranju odhodkov za okrepljeno sodelovanje niti h kritju jamstva za pogojne obveznosti, povezane s posojilom Ukrajini. Zato bi morale biti nesodelujoče države članice upravičene do prilagoditve v skladu s členom 11 Uredbe Sveta (EU, Euratom) št. 609/2014¹⁰. Ta prilagoditev bi morala zajemati odhodke, povezane z okrepljenim sodelovanjem, odobrenim s tem sklepom, in vse unovčitve jamstva za pogojne obveznosti, povezane s posojilom Ukrajini.

¹⁰ Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 609/2014 z dne 26. maja 2014 o načinih in postopkih za dajanje tradicionalnih lastnih sredstev ter lastnih sredstev iz naslovov DDV in BND na razpolago ter ukrepov za zagotavljanje denarnih sredstev (UL L 168, 7.6.2014, str. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj>).

- (16) Okrepljeno sodelovanje, odobreno s tem sklepom, je vedno odprto za vse države članice, ki želijo v njem sodelovati pod pogoji, opredeljenimi v tem sklepu. Vsaka država članica, ki se na novo pridruži okrepljenemu sodelovanju, bi morala prispevati k financiranju odhodkov za okrepljeno sodelovanje od datuma začetka svojega sodelovanja v skladu s členom 331(1) PDEU. Vsaka nova sodelujoča država članica bi morala zagotoviti tudi kritje jamstva za pogojne obveznosti, povezane s podporo v okviru posojila Ukrajini, ki jih Unija sklene od začetka okrepljenega sodelovanja, z namenom njegovega izvajanja. V ta namen bi morala ta država članica od datuma, ko se začne njeno sodelovanje v skladu s členom 331(1) PDEU, s svojim sorazmernim deležem prispevati k vsaki unovčitvi jamstva za pogojne obveznosti, vključno z unovčitvami, povezanimi s pogojnimi obveznostmi, ki jih je Unija sprejela zaradi izvajanja tega okrepljenega sodelovanja pred navedenim datumom –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Kraljevina Belgija, Republika Bolgarija, Kraljevina Danska, Zvezna republika Nemčija, Republika Estonija, Irska, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Republika Hrvaška, Italijanska Republika, Republika Ciper, Republika Latvija, Republika Litva, Veliko vojvodstvo Luksemburg, Malta, Kraljevina Nizozemska, Republika Avstrija, Republika Poljska, Portugalska republika, Romunija, Republika Slovenija, Republika Finska in Kraljevina Švedska so pooblašcene, da med seboj vzpostavijo okrepljeno sodelovanje pri vzpostavitvi posojila za Ukrajino pod pogoji, opisanimi v tem sklepu, z uporabo ustreznih določb Pogodbe.

Člen 2

Ta sklep začne veljati na dan sprejetja.

V ..., ...

Za Svet

predsednik/predsednica
