

Bryssel den 7 januari 2026
(OR. en)

17113/25

ECOFIN 1798
FIN 1596
RELEX 1722
COEST 923
ECB

LAGSTIFTNINGSAKTER OCH ANDRA INSTRUMENT

Ärende: RÅDETS BESLUT om bemyndigande av ett fördjupat samarbete om
inrättandet av ett lån till Ukraina

RÅDETS BESLUT

av den ...

om bemyndigande av ett fördjupat samarbete om inrättandet av ett lån till Ukraina

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 329.1,

med beaktande av begärandena från Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Kroatien, Republiken Italien, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Finland och Konungariket Sverige,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets godkännande¹, och

¹ EUT C, ..., ELI:

av följande skäl:

- (1) Den 24 februari 2022 tillkännagav Ryska federationens president en militär operation i Ukraina, och de ryska väpnade styrkorna inledde ett oprovocerat och omotiverat militärt angrepp mot Ukraina. Detta olagliga anfallskrig utgör en flagrant kränkning av Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, liksom en kränkning av förbudet mot bruk av våld, vilket är inskrivet i artikel 2.4 i Förenta nationernas stadga, som är en tvingande folkrättslig regel, och i de övriga principerna i den stadgan.

- (2) Sedan Rysslands oprovocerade och omotiverade anfallskrig inleddes har unionen, dess medlemsstater och europeiska finansiella institut mobiliserat aldrig tidigare skådat stöd för Ukrainas ekonomiska, sociala, finansiella och försvarsrelaterade resiliens. Stödet omfattar en kombination av stöd från unionsbudgeten, särskilt genom makroekonomiskt stöd enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2463 (makroekonomiskt stöd +)², Ukrainafaciliteten enligt Europaparlamentets och rådets förordning 2024/792³ och samarbetsmekanismen för Ukraina-lån enligt Europaparlamentets och rådets förordning 2024/2773⁴, samt genom stöd från Europeiska investeringsbanken och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling, helt eller delvis garanterat av unionsbudgeten, samt ytterligare ekonomiskt stöd från medlemsstaterna.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2463 av den 14 december 2022 om inrättande av ett instrument för stöd till Ukraina under 2023 (makroekonomiskt stöd +) (EUT L 322, 16.12.2022, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2463/oj>).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/792 av den 29 februari 2024 om inrättande av Ukrainafaciliteten (EUT L, 2024/792, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj>).

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/2773 av den 24 oktober 2024 om inrättande av en samarbetsmekanism för Ukraina-lån och om exceptionellt makroekonomiskt stöd till Ukraina (EUT L, 2024/2773, 28.10.2024, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2773/oj>).

- (3) Den 9 september 2025 lämnade Ukraina in en officiell ansökan till Internationella valutafonden (IMF) om ett nytt program för att täcka dess ytterligare finansieringsbehov för perioden 2026–2029. Det programmet, om det genomförs, skulle följa på det framgångsrika genomförandet av det befintliga IMF-programmet, enligt vilket Ukraina har genomgått åtta granskningar, samtidigt som hänsyn tas till Rysslands fortsatta anfallskrig. IMF:s möjligheter att gå vidare med det nya programmet bygger på att tillräckliga finansieringsgarantier erhålls från andra partner, däribland unionen.
- (4) Den 23 oktober 2025 åtog sig 26 medlemsstater att försöka lösa Ukrainas akuta finansieringsbehov för perioden 2026–2027, inbegripet sådana som rör dess militära insatser och försvarsinsatser. Dessa medlemsstater underströk också att det är avgörande att Ukraina förblir motståndskraftigt och har budgetmedel och militära medel för att fortsätta att utöva sin naturliga rätt till självförsvar och att motverka Rysslands anfallskrig, och intygade än en gång att unionen kommer att fortsätta att, i samordning med likasinnade partner och allierade, ge Ukraina och dess befolkning omfattande politiskt, finansiellt, ekonomiskt, humanitärt, militärt och diplomatiskt stöd. De medlemsstaterna konstaterade vidare att allt militärt stöd till och alla säkerhetsgarantier för Ukraina kommer att tillhandahållas på ett sätt som fullständigt tar hänsyn till vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik och med beaktande av samtliga medlemsstaters säkerhets- och försvarsintressen. De 26 medlemsstaterna enades också om att Rysslands tillgångar, om inte annat följer av unionsrätten, bör förbli frysta till dess att Ryssland upphör med sitt anfallskrig mot Ukraina och kompenserar Ukraina för de skador som orsakats av kriget, och de uppmanade kommissionen att lägga fram alternativ för ekonomiskt stöd till Ukraina. Samma dag konstaterade Europeiska rådet att Rysslands anfallskrig mot Ukraina och dess återverkningar på den europeiska och globala säkerheten i en föränderlig miljö utgör en existentiell utmaning för unionen.

- (5) Ukrainas ekonomiska situation kräver att utbetalningen av unionens ekonomiska stöd äger rum senast under andra kvartalet 2026. För detta ändamål lade kommissionen den 3 december 2025 fram ett paket med förslag, bland annat ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av krigsskadeståndslånet till Ukraina och ett förslag till förordning om ändring av rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093⁵. Tillsammans erbjuder de förslagen två alternativ för att tillgodose Ukrainas akuta finansiella behov för perioden 2026–2027. Förslaget om ändring av förordning (EU, Euratom) 2020/2093 lades fram för att möjliggöra mobilisering av nödvändiga anslag i unionsbudgeten för ekonomiskt stöd till Ukraina utöver de tak i den fleråriga budgetramen som fastställs i den förordningen. Om den ändringen inte görs skulle de eventalförpliktelser som uppstår till följd av krigsskadeståndslånet till Ukraina stödjas av garantier från medlemsstaterna på frivillig basis.
- (6) Den 12 december 2025 antog rådet förordning (EU) 2025/2600⁶, som också ingick i det förslagspaket som kommissionen lade fram den 3 december 2025.

⁵ Rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (EUT L 433I 22.12.2020, s. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

⁶ Rådets förordning (EU) 2025/2600 av den 12 december 2025 om nödgärder för att hantera de allvarliga ekonomiska svårigheter som har orsakats av Rysslands agerande i samband med anfallskriget mot Ukraina (EUT L, 2025/2600, 13.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2600/oj>).

- (7) Efter det att kommissionen hade lagt fram sitt förslagspaket om ekonomiskt stöd till Ukraina ägde intensiva samråd rum i rådet om delarna av det paketet, särskilt förslaget till förordning om inrättande av krigsskadeståndslånet till Ukraina och förslaget till förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) 2020/2093. Det visade sig vid de samråden att en ändring av förordning (EU, Euratom) 2020/2093 i syfte att göra det möjligt att täcka de eventalförpliktelser som är kopplade till stöd till Ukraina genom att mobilisera nödvändiga anslag i unionsbudgeten utöver taken i den fleråriga budgetramen var en viktig faktor för vissa medlemsstater och en förutsättning för deras stöd till krigsskadeståndslånet till Ukraina. Vissa medlemsstater var dock ovilliga att stödja eventuella utgifter som sådana anslag medför och eventalförpliktelserna i samband med det lånet.
- (8) I sina slutsatser av den 18 december 2025 godkände Europeiska rådet tillhandahållandet av ett lån till Ukraina på 90 miljarder EUR för åren 2026–2027 på grundval av unionens upplåning på kapitalmarknaderna med stöd av marginalen i unionens budget. I Europeiska rådets slutsatser framhölls också att en eventuell mobilisering av medel från unionens budget genom ett fördjupat samarbete enligt artikel 20 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) avseende ett instrument som grundar sig på artikel 212 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) för att garantera det lånet inte påverkar Tjeckiens, Ungerns eller Slovakiens finansiella skyldigheter.

- (9) Efter den 3 december 2025 har rådets förberedande organ, däribland Coreper, sammanträtt vid flera tillfällen i syfte att enas om den uppsättning rättsakter som kommissionen föreslagit, inbegripet förslaget till förordning om inrättande av krigsskadeståndslånet till Ukraina och förslaget till förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) 2020/2093. Den 19 december 2025 konstaterade Coreper att det inte var möjligt att nå målet med lånet inom rimlig tid genom kommissionens föreslagna paket med lagstiftnings- och rättsakter som involverar unionen som helhet. Vid den bedömningen beaktades det akuta behovet av ekonomiskt stöd till Ukraina. Det konstaterades också att ett instrument för att tillhandahålla ett lån till Ukraina, och de ändringar av förordning (EU, Euratom) 2020/2093 som ett sådant instrument skulle kräva, endast kan godkännas, som en sista utväg, genom en kombination av enhälliga överenskommelser om förslaget till förordning om ändring av den förordningen och ett beslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete om inrättandet av lånet till Ukraina enligt artikel 212 i EUF-fördraget, samtidigt som andra utgifter för genomförandet av den akten än förvaltningskostnaderna för institutionerna bärs av de deltagande medlemsstaterna i enlighet med artikel 332 i EUF-fördraget.

- (10) Den 20 december 2025 riktade Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Kroatien, Republiken Italien, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Finland och Konungariket Sverige en gemensam skrivelse till kommissionen, där de begärde att kommissionen till rådet skulle överlämna ett förslag till beslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete med målet och tillämpningsområdet att bevilja Ukraina ett lån på 90 miljarder EUR för åren 2026–2027 på grundval av EU:s upplåning på kapitalmarknaderna med stöd av marginalen i EU:s budget, för att ge verkan åt punkterna 3 och 4 i Europeiska rådets slutsatser (EUCO 24/25) samt punkt 8 i den text om Ukraina som fick starkt stöd av 25 stats- och regeringschefer (EUCO 26/25).
- (11) Ekonomiskt stöd till tredjeländer enligt artikel 212 i EUF-fördraget är inte en exklusiv befogenhet för unionen enligt artikel 3.1 i EUF-fördraget. Tillhandahållandet av ekonomiskt stöd till Ukraina genom ett fördjupat samarbete i linje med de planerade villkoren i Europeiska rådets slutsatser av den 18 december 2025 omfattas därför av unionens icke-exklusiva befogenhet.

- (12) Det fördjupade samarbete som bemyndigas genom detta beslut stöder olika mål som kommer att stärka unionens integrationsprocess i enlighet med artikel 20.1 i EU-fördraget. För det första bidrar ekonomiskt stöd till Ukraina till unionens mål enligt artikel 3 i EU-fördraget, särskilt till fred och säkerhet i unionen och i världen samt till en hållbar utveckling i Europa som bland annat bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt och prisstabilitet. Ekonomiskt stöd till Ukraina mildrar effekterna av Rysslands agerande för unionens och dess grannskaps säkerhet och ekonomi. Ett nederlag för Ukraina skulle öka risken för angrepp från Rysslands sida mot någon av medlemsstaterna eller ett land i Ukrainas grannskap, inbegripet kandidatländer, och ha direkta och indirekta återverkningar på säkerheten och den ekonomiska situationen i unionen. Återverkningarna på unionens ekonomi av Rysslands angrepp skulle bli ännu allvarigare om Ukraina inte kunde stödja de finanspolitiska satsningar som krävs för att fortsätta dess krigsansträngning. För det andra, eftersom Ukraina är ett kandidatland för anslutning till unionen, är unionsstöd en strategisk investering i fred, säkerhet, stabilitet och välstånd i Europa, och ger unionen bättre möjligheter att ta itu med globala utmaningar och samtidigt bidra till genomförandet av förordning (EU) 2024/792, i synnerhet genom rättsstatsreformer, reform av den offentliga förvaltningen och stärkande av demokratiska institutioner, vilket är viktiga förutsättningar för anslutning.

För det tredje är tillhandahållandet av ekonomiskt stöd till Ukraina till nytta för den inre marknaden och skapar ökade ekonomiska möjligheter och handelsmöjligheter som gynnar både unionen och Ukraina, samtidigt som det främjar en gradvis omvandling av det landet, inbegripet genom genomförandet av Ukrainaplanen, ändrad genom rådets genomförandebeslut (EU) 2025/2157⁷. För det fjärde har säkerhetsläget för unionen kraftigt försämrats, vilket är kopplat inte bara till det ihållande hotet från Ryssland och dess intensifierade övergång till en krigsekonomi samt krigets utveckling i Ukraina, utan även till osäkerhet till följd av att det har uppstått en geopolitisk situation som gör att unionen avsevärt måste öka sina insatser för att säkerställa sitt försvar på ett självständigt sätt. Därför stödjer tillhandahållandet av ekonomiskt stöd till Ukraina mål som gynnar en förstärkning av den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen inom ramen för unionens instrument och program som främjar försvarsindustriellt samarbete med Ukraina, särskilt rådets förordning (EU) 2025/1106⁸ och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 202.../... som inrättar programmet för europeisk försvarsindustri⁹⁺.

⁷ Rådets genomförandebeslut (EU) 2025/2157 av den 17 oktober 2025 om ändring av genomförandebeslut (EU) 2024/1447 om godkännande av bedömningen av Ukrainaplanen (EUT L, 2025/2157, 27.10.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2157/oj).

⁸ Rådets förordning (EU) 2025/1106 av den 27 maj 2025 om inrättande av instrumentet säkerhetsaktion för Europa (Safe) genom förstärkning av den europeiska försvarsindustrin (EUT L, 2025/1106, 28.5.2025, s. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj>).

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 202.../... av den ... om inrättande av programmet för europeisk försvarsindustri och en ram med åtgärder för snabb tillgång till och leverans av försvarsprodukter (Edip-förordningen) (EUT L ..., ELI: ...).

⁺ EUT: Vänligen infoga i texten år och löpnummer för den förordning som återfinns i dokument PE CONS 52/25 REV1 (2024/0061 (COD)) och infoga i motsvarande fotnot år, löpnummer, datum och publikationsreferens för den förordningen.

- (13) Det fördjupade samarbete som bemyndigas genom detta beslut är förenligt med fördragen och unionsrätten och är avsett att organiseras på ett sätt som inte undergräver den inre marknaden eller den ekonomiska, sociala eller territoriella sammanhållningen. Det bör inte heller innebära något hinder för eller någon diskriminering i handeln mellan medlemsstaterna eller leda till någon snedvridning av konkurrensen dem emellan.
- (14) Genomförandet av det fördjupade samarbete som bemyndigas genom detta beslut kräver andra utgifter än förvaltningskostnaderna för institutionerna och de eventalförpliktelser som är kopplade till ekonomiskt stöd som tillhandahålls genom lånet till Ukraina vilka ska garanteras utöver taken i den fleråriga budgetramen för ekonomiskt stöd.
- (15) Det fördjupade samarbete som bemyndigas genom detta beslut respekterar de icke-deltagande medlemsstaternas befogenheter, rättigheter och skyldigheter. Icke-deltagande medlemsstater bör inte bidra till finansieringen av utgifterna för det fördjupade samarbetet eller till garantin för de eventalförpliktelser som är kopplade till lånet till Ukraina. Därför bör icke-deltagande medlemsstater ha rätt till en justering i enlighet med artikel 11 i rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014¹⁰. Den justeringen bör täcka utgifterna i samband med det fördjupade samarbete som bemyndigas genom detta beslut och eventuella anspråk på garantin för eventalförpliktelser som är kopplade till lånet till Ukraina.

¹⁰ Rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 av den 26 maj 2014 om metoder och förfaranden för tillhandahållande av traditionella, momsbaseade och BNI-baserade egna medel samt åtgärder för att möta likviditetsbehov (EUT L 168, 7.6.2014, s. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/609/oj>).

- (16) Det fördjupade samarbete som bemyndigas genom detta beslut står öppet för alla medlemsstater närhelst de vill delta i det, enligt de villkor som fastställs i detta beslut. Varje ny deltagande medlemsstat i det fördjupade samarbetet bör bidra till finansieringen av utgifterna för det fördjupade samarbetet från och med den dag då den medlemsstatens deltagande får verkan enligt artikel 331.1 i EUF-fördraget. Varje ny deltagande medlemsstat bör också säkerställa täckning av den garanti för eventalförpliktelser som är kopplade till lånet till Ukraina vilken ingås av unionen från och med inledandet av det fördjupade samarbetet, med tanke på genomförandet av det lånet. I detta syfte bör den medlemsstaten, från och med den dag då dess deltagande får verkan enligt artikel 331.1 i EUF-fördraget, med sin proportionella andel bidra till eventuella anspråk på garantin för eventalförpliktelser, inbegripet anspråk avseende eventalförpliktelser som unionen har ingått i syfte att genomföra det fördjupade samarbetet före den dagen.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Irland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Kroatien, Republiken Italien, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Storhertigdömet Luxemburg, Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Finland och Konungariket Sverige bemyndigas härmed att upprätta ett fördjupat samarbete sinsemellan om inrättandet av ett lån till Ukraina på de villkor som fastställs i detta beslut, genom tillämpning av de relevanta bestämmelserna i fördragen.

Artikel 2

Detta beslut träder i kraft samma dag som det antas.

Utfärdat i ... den ...

På rådets vägnar

[...]

Ordförande
