



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 23.12.2025
COM(2025) 806 final

2025/0431 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega antakse luba teha tõhustatud koostööd Ukrainale antava laenu loomiseks

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega antakse luba teha tõhustatud koostööd Ukrainale antava laenu loomiseks

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 329 lõiget 1,

võttes arvesse taotlusi, mille on esitanud Belgia Kuningriik, Bulgaaria Vabariik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Eesti Vabariik, Horvaatia Vabariik, Iirimaa, Kreeka Vabariik, Prantsuse Vabariik, Küprose Vabariik, Läti Vabariik, Leedu Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Malta Vabariik, Madalmaade Kuningriik, Austria Vabariik, Poola Vabariik, Portugali Vabariik, Rumeenia, Sloveenia Vabariik, Soome Vabariik, Hispaania Kuningriik, Itaalia Vabariik ja Rootsi Kuningriik,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi nõusolekut,¹

ning arvestades järgmist:

- (1) 24. veebruaril 2022 teatas Venemaa Föderatsiooni president sõjalisest operatsioonist Ukrainas ning Venemaa relvajõud alustasid provotseerimata ja põhjendamatut sõjalist agressiooni Ukraina vastu. See ebaseaduslik agressioonisõda on Ukraina territoriaalse terviklikkuse, suveräänsuse ja sõltumatuse jõhker rikkumine, samuti rikutakse sellega Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) põhikirja artikli 2 lõikes 4 sätestatud jõu kasutamise keeldu, mis on rahvusvahelise õiguse imperatiivne norm, ja ÜRO põhikirja muid põhimõtteid.
- (2) Pärast seda, kui Venemaa alustas Ukraina vastu provotseerimata ja põhjendamatut agressioonisõda, on liit, selle liikmesriigid ja Euroopa finantsasutused toetanud enneolematu ulatuses Ukraina majanduslikku, sotsiaalset, rahandus- ja kaitsealast vastupanuvõimet. Kõnealune toetus hõlmab nii liidu eelarvest antavat toetust, sealhulgas erakorralist makromajanduslikku finantsabi, mida eraldatakse rahastamisvahendist „Makromajanduslik finantsabi+“,² Ukraina rahastust³ ja Ukraina laenukoostöö mehhanismi raames,⁴ ning Euroopa Investeerimispanka ning Euroopa

¹ ELT C [...], [...], lk [...].

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 2022. aasta määrus (EL) 2022/2463, millega luuakse rahastamisvahend Ukraina toetamiseks 2023. aastal (makromajanduslik finantsabi+) (ELT L 322, 16.12.2022, lk 1).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. veebruari 2024. aasta määrus (EL) 2024/792, millega luuakse Ukraina rahastu (ELT L, 2024/792, 29.2.2024).

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 2024. aasta määrus (EL) 2024/2773, millega luuakse Ukraina laenukoostöö mehhanism ja antakse Ukrainale erakorralist makromajanduslikku finantsabi (ELT L, 2024/2773, 28.10.2024, lk 1–14).

Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga toetust, mis on täielikult või osaliselt tagatud liidu eelarvega, kui ka liikmesriikide täiendavat rahalist toetust.

- (3) 9. septembril 2025 esitas Ukraina IMFi ametliku taotluse uue programmi kohta, et katta täiendavad rahastamisvajadused aastatel 2026–2029. See programm oleks jätk olemasoleva IMFi programmi edukale rakendamisele, mille raames Ukraina viis lõpule kaheksa läbivaatamist, kuid uues programmis võetaks arvesse, et Venemaa agressioonisõda on jätkunud. IMFi suutlikkus uue programmiga edasi liikuda sõltub piisavate rahastamistagatiste saamisest muudelt partneritelt, sealhulgas Euroopa Liidult.
- (4) 23. oktoobril 2025 võtsid 26 liikmesriiki kohustuse rahuldada Ukraina pakilised rahastamisvajadused aastatel 2026–2027, sealhulgas Ukraina sõjaliste ja kaitsealaste jõupingutustega seonduvad rahastamisvajadused. Kõnealused liikmesriigid rõhutasid ka tungivat vajadust tagada, et Ukraina oleks jätkuvalt vastupidav ning et tal oleksid eelarve- ja sõjalised vahendid, et jätkata oma võõrandamatu enesekaitseõiguse kasutamist ja võidelda Venemaa agressiooni vastu, ning kinnitasid taas, et Euroopa Liit jätkab koostöös sarnaselt meelestatud partnerite ja liitlastega Ukrainale ja selle rahvale ulatusliku poliitilise, rahalise, majandusliku, humanitaar-, sõjalise ja diplomaatilise toetuse andmist. Lisaks märkisid kõnealused liikmesriigid ka, et Ukrainale kogu sõjalise toetuse ja julgeolekutagatiste andmisel austatakse täielikult konkreetsete liikmesriikide julgeoleku- ja kaitsepoliitikat ning võetakse arvesse kõigi liikmesriikide julgeoleku- ja kaitsehuve. Jõuti kokkuleppele selles, et kui liidu õigusest ei tulene teisiti, peaksid Venemaa varad olema tõkestatud seni, kuni Venemaa lõpetab agressioonisõja Ukraina vastu ja hüvitab Ukrainale selles sõjas tekitatud kahju, ning komisjonil paluti teha ettepanekuid Ukrainale rahalise toetuse andmise võimaluste kohta. Samal kuupäeval jõudis Euroopa Ülemkogu järeldusele, et Venemaa Ukraina-vastane agressioonisõda ja selle tagajärjed Euroopa ja ülemaailmsele julgeolekule muutavas keskkonnas kujutavad endast Euroopa Liidu jaoks eksistentsiaalselt väljakutset.
- (5) Ukraina finantsolukorra tõttu tuleks liidu finantsabi Ukrainale välja maksta hiljemalt 2026. aasta teises kvartalis. Selleks võttis komisjon 3. detsembril 2025 vastu paketi, mis sisaldas eri ettepanekuid, sealhulgas ettepanek võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega nähakse ette Ukrainale antav reparatsioonilaen,⁵ ning ettepanek võtta vastu määrus, millega muudetakse nõukogu 17. detsembri 2020. aasta määrust (EL, Euratom) 2020/2093, millega määratakse kindlaks mitmeaastane finantsraamistik aastateks 2021–2027⁶. Koos kujutavad need ettepanekud endast kahte võimalust rahuldada Ukraina pakiline rahastamisvajadus aastatel 2026–2027. Paketis olev ettepanek muuta mitmeaastast finantsraamistikku tehti selleks, et saaks võtta kasutusele Ukrainale antava finantsabi tagatise, mis põhineb liidu eelarve manööverdamisruumil ja mis ületab mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäärasid. Ilma selle muudatuseta oli kavas reparatsioonilaenust tulenev tingimuslik kohustus katta liikmesriikide vabatahtlike tagatistega.
- (6) Nõukogu võttis 12. detsembril 2025 vastu nõukogu 12. detsembri 2025. aasta määruse (EL) 2025/2600 erakorraliste meetmete kohta, mis võetakse seoses tõsiste majandusraskustega, mille on põhjustanud Venemaa tegevus Ukraina-vastase

⁵ COM(2025) 3502 final, 2025/3502 (COD).

⁶ COM(2025) 3500 final, 2025/3500 (APP).

agressioonisõja kontekstis,⁷ mis kuulus komisjoni 3. detsembril 2025 esitatud ettepanekute paketti.

- (7) Nõukogus toimusid intensiivsed konsultatsioonid paketti kuuluvate muude ettepanekute üle, eelkõige ettepaneku üle võtta vastu määrus, millega nähakse ette reparatsioonilaen, ning ettepaneku üle võtta vastu määrus, millega muudetakse 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku määrust (edaspidi „mitmeaastase finantsraamistiku määrus“). Selgus, et mitmeaastase finantsraamistiku määruise muutmine nii, et liidu eelarvest Ukrainale antavast toetusest tulenevale tingimuslikule kohustusele on võimalik anda tagatis, mis ületab mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära, oli mõne liikmesriigi jaoks oluline tegur ja eeltingimus selleks, et nad toetaksid reparatsioonilaenu. Mõned teised liikmesriigid aga ei soovinud siiski katta reparatsioonilaenust tulenevaid võimalikke kulusid ja tingimuslikku kohustust.
- (8) Euroopa Ülemkogu toetas oma 18. detsembri 2025. aasta järeldustes Ukrainale aastateks 2026–2027 kapitaliturgudelt võetud laenul põhineva liidu eelarve manööverdamisruumiga tagatud 90 miljardi euro suuruse laenu andmist. Euroopa Ülemkogu järeldustes on väljendatud ka seda, et ELi toimimise lepingu artiklil 212 põhineva rahastamisvahendi puhul ei mõjuta tõhustatud koostöö (ELi lepingu artikkel 20) kaudu liidu eelarvevahendite kasutuselevõtmine laenu tagatisena Tšehhi Vabariigi, Ungari ega Slovakkia finantskohustusi.
- (9) Alates 3. detsembrist 2025 on nõukogu ettevalmistavad organid, sealhulgas COREPER, kohtunud mitmel korral, et leppida kokku komisjoni kavandatavates õigusaktides, kaasa arvatud ettepanek võtta vastu määrus, millega nähakse ette reparatsioonilaen, ning ettepanek võtta vastu määrus, millega muudetakse mitmeaastase finantsraamistiku määrust. 19. detsembril 2025 tunnistasid nõukogu ettevalmistavad organid (COREPER), et laenu eesmärki ei ole võimalik saavutada mõistliku aja jooksul sellise õigusaktide paketi kaudu, millesse on kaasatud liit tervikuna. Hinnangus on arvesse võetud tungivat vajadust anda Ukrainale finantsabi. Samuti leidis nõukogu, et rahastamisvahendis, millega antakse Ukrainale laenu, ja mitmeaastase finantsraamistiku määruise vajalikes muudatustes saab viimase abinõuna kokku leppida üksnes nii, et kombineeritakse mitmeaastase finantsraamistiku määruise muutmise ettepanekus ühehäälele kokkuleppele jõudmine ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklil 212 põhinev tõhustatud koostöö, mida tehakse seoses Ukrainale laenu andmist käsitleva määruise ettepanekuga, kusjuures selle õigusakti rakendamisest tulenevad muud kui institutsioonide halduskulud kannavad osalevad liikmesriigid vastavalt ELi toimimise lepingu artiklile 332.
- (10) 20. detsembril 2025 saatsid Belgia Kuningriik, Bulgaaria Vabariik, Taani Kuningriik, Saksamaa Liitvabariik, Eesti Vabariik, Horvaatia Vabariik, Iirimaa, Kreeka Vabariik, Prantsuse Vabariik, Küprose Vabariik, Läti Vabariik, Leedu Vabariik, Luksemburgi Suurhertsogiriik, Malta Vabariik, Madalmaade Kuningriik, Austria Vabariik, Poola Vabariik, Portugali Vabariik, Rumeenia, Sloveenia Vabariik, Soome Vabariik, Hispaania Kuningriik, Itaalia Vabariik ja Rootsi Kuningriik komisjonile ühiskirja, milles nad taotlesid, et komisjon esitaks nõukogule ettepaneku võtta vastu otsus, millega antakse luba tõhustatud koostööks, mille eesmärk ja kohaldamisala on

⁷ Nõukogu 12. detsembri 2025. aasta määrus (EL) 2025/2600 erakorraliste meetmete kohta, mis võetakse seoses tõsiste majandusraskustega, mille on põhjustanud Venemaa tegevus Ukraina-vastase agressioonisõja kontekstis (ELT L, 2025/2600, 13.12.2025).

Ukrainale aastateks 2026–2027 kapitaliturgudelt võetud laenul põhineva ELi eelarve manööverdamisruumiga tagatud 90 miljardi euro suuruse laenu andmine, jõustades nii Euroopa Ülemkogu järelduste (EUCO 24/25) punktid 3 ja 4 ning Ukrainat käsitleva teksti (mida toetab kindlalt 25 riigipead ja valitsusjuhti) (EUCO 26/25) punkti 8.

- (11) ELi toimimise lepingu artikli 212 alusel kolmandatele riikidele antav finantsabi ei kuulu ELi toimimise lepingu artikli 3 lõikes 1 osutatud liidu ainupädevusse kuuluvate valdkondade loetellu. Finantsabi andmine Ukrainale Euroopa Ülemkogu 18. detsembri 2025. aasta järeldustes kavandatud korras (edaspidi „kavandatav tõhustatud koostöö“) kuulub seega valdkonda, kus liidul ei ole ainupädevust.
- (12) Kavandatav tõhustatud koostöö toetab erinevaid eesmärke, mis tugevdavad liidu integratsiooniprotsessi kooskõlas ELi lepingu artikli 20 lõikega 1. Esiteks aitaks Ukrainale finantsabi andmine saavutada ELi lepingu artiklis 3 sätestatud liidu eesmärke, eelkõige edendada rahu ja julgeolekut liidus ja mujal maailmas ning Euroopa säästvate arengut, mis põhineb muu hulgas tasakaalustatud majanduskasvul ja hindade stabiilsusel. Selline abi võimaldaks tõepoolest leevendada tagajärgi, mis Venemaa tegevusel on liidu ja selle naaberriikide julgeolekule ja majandusele. Ukraina alistumine tähendaks selle naabruses asuvate ELi liikmesriikide või teiste riikide, sealhulgas kandidaatriikide jaoks Venemaa agressiooniohu suurenemist, millel on otsene ja kaudne mõju liidu julgeoleku- ja majandusolukorrale. Võib samuti eeldada, et Venemaa agressioonisõja tagajärjed liidu majandusele oleksid veelgi suuremad, kui Ukraina ei suuda oma eelarvest sõjategevuse jätkamist toetada. Teiseks, võttes arvesse, et Ukraina on ka liiduga ühinemise kandidaatriik, on see toetus liidu strateegiline investeering Euroopa rahusse, julgeolekusse, stabiilsusesse ja heaolusse ning võimaldab liidul paremini lahendada ülemaailmseid probleeme ning see aitab kaasa Ukraina rahastu määruse (EL) 2024/792 rakendamisele ja keskendumisele õigusriigi reformidele, avaliku halduse reformile ja demokraatlike institutsioonide toimimisele kui ühinemise peamistele põhialustele. Kolmandaks oleks Ukraina toetamine kasulik ka siseturu jaoks ning pakuks suuremaid majandus- ja kaubandusvõimalusi, mis toovad vastastikust kasu nii liidule kui ka Ukrainale, ja edendaks samal ajal riigi järkjärgulist ümberkujundamist, näiteks nõukogu rakendusotsusega (EL) 2025/2157 muudetud Ukraina kava rakendamise kaudu. Neljandaks tuleb arvestada seda, et liidu julgeolekuolukord on järsult halvenenud, mis ei ole seotud mitte ainult Venemaalt tuleneva püsiva ohuga, Venemaa laialdase üleminekuga sõjaaegsele majandusele ja Ukraina sõja arenguga, vaid ka ebakindlusega, mida põhjustab geopoliitiline olukord, kus liit peab märkimisväärselt suurendama oma jõupingutusi, et olla suuteline ennast autonoomselt kaitsma. Sellises olukorras saaks Ukrainale finantsabi andmisega toetada ka eesmärke, millest oleks kasu Euroopa kaitsesektori tehnoloogilise ja tööstusliku baasi (EKTTB) tugevdamisel, võttes arvesse seda, et mitu liidu vahendit ja programmi, eelkõige nõukogu 27. mai 2025. aasta määrus (EL) 2025/1106, millega luuakse rahastamisvahend „Euroopa julgeolekumeetmed (SAFE) Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks“,⁸ ja Euroopa kaitsetööstuse programm (EDIP), edendavad Ukrainaga tehtavat kaitsetööstusalast koostööd⁹.
- (13) Kavandatav tõhustatud koostöö, mis seisneb selles, et rühm liikmesriike annab Ukrainale finantsabi, on kooskõlas aluslepingute ja liidu õigusega ning seda tuleb

⁸ Nõukogu 27. mai 2025. aasta määrus (EL) 2025/1106, millega luuakse rahastamisvahend „Euroopa julgeolekumeetmed (SAFE) Euroopa kaitsetööstuse tugevdamiseks“ (ELT L, 2025/1106, 28.5.2025, lk 39–52).

⁹ COM(2024) 150 final.

korraldada viisil, mis ei kahjusta siseturgu ega majanduslikku, sotsiaalseid või territoriaalseid ühtekuuluvust. See ei tohiks kujutada endast takistavat ega diskrimineerivat tegurit liikmesriikidevahelises kaubanduses ega moonuta nendevahelist konkurentsi.

- (14) Kavandatava tõhustatud koostöö rakendamine nõuab muid kulusid kui institutsioonide halduskulud (edaspidi „tõhustatud koostöö kulud“) ja finantsabist tulenevaid tingimuslikke kohustusi, millele tuleb anda tagatis, mis ületab mitmeaastase finantsraamistiku ülemmäära (edaspidi „tingimuslike kohustuste tagatis“).
- (15) Kavandatavas tõhustatud koostöös austatakse nende liikmesriikide pädevust, õigusi ja kohustusi, kes kõnealuses koostöös ei osale. Mitteosalevad liikmesriigid ei pea kandma tõhustatud koostöö kulusid ega katma tingimuslike kohustuste tagatist. Selleks peaks liikmesriikidel, kes ei osale tõhustatud koostöös, mida tehakse seoses reparatsioonilaenu loomisega, olema õigus korrigeerimisele vastavalt nõukogu määruse (EL, Euratom) nr 609/2014¹⁰ artiklile 11. Kõnealune korrigeerimine peaks hõlmama tõhustatud koostöö kulusid ja tingimuslike kohustuste tagatise realiseerimist.
- (16) Kavandatav tõhustatud koostöö on igal ajal avatud kõikidele liikmesriikidele, kes soovivad hakata selles osalema käesolevas otsuses kindlaks määratud tingimustel. Iga uus tõhustatud koostöös osalev liikmesriik peaks osalema tõhustatud koostöö kulude rahastamises alates kuupäevast, mil selle liikmesriigi osalemine hakkab kehtima vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 331 lõikele 1. Iga uus osalev liikmesriik peaks tagama ka nende tingimuslike kohustuste tagatise katmise, mille liit on alates tõhustatud koostöö algusest selle rakendamiseks võtnud. Selleks peaks kõnealune liikmesriik alates kuupäevast, mil tema osalemine ELi toimimise lepingu artikli 331 lõike 1 kohaselt kehtima hakkab, osalema oma proportsionaalse osaga tingimuslike kohustuste tagatise realiseerimises, sealhulgas nende tingimuslike kohustustega seotud tagatise realiseerimises, mille liit on kõnealuse tõhustatud koostöö rakendamiseks võtnud enne kõnealust kuupäeva,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Käesolevaga antakse Belgia Kuningriigile, Bulgaaria Vabariigile, Taani Kuningriigile, Saksamaa Liitvabariigile, Eesti Vabariigile, Horvaatia Vabariigile, Iirimaa, Kreeka Vabariigile, Prantsuse Vabariigile, Küprose Vabariigile, Läti Vabariigile, Leedu Vabariigile, Luksemburgi Suurhertsogiriigile, Malta Vabariigile, Madalmaade Kuningriigile, Austria Vabariigile, Poola Vabariigile, Portugali Vabariigile, Rumeenia Vabariigile, Soome Vabariigile, Hispaania Kuningriigile, Itaalia Vabariigile ja Rootsi Kuningriigile luba seada sisse omavaheline tõhustatud koostöö Ukrainale antava laenu loomiseks käesolevas otsuses kirjeldatud tingimustel kooskõlas asjakohaste aluslepingute sätetega.

¹⁰ Nõukogu 26. mai 2014. aasta määrus (EL, Euratom) nr 609/2014 meetodite ja menetluse kohta, millega tehakse kättesaadavaks traditsioonilised, käibemaksupõhised ja kogurahvatulul põhinevad omavahendid, ning muude sularahvajaduste rahuldamiseks vajalike meetmete kohta (uuesti sõnastatud) (ELT L 168, 7.6.2014, lk 39).

Artikkel 2

Käesolev otsus jõustub selle vastuvõtmise päeval.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*