



Bryssel 23.12.2025
COM(2025) 806 final

2025/0431 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön Ukrainalle annettavan lainan
perustamiseksi**

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön Ukrainalle annettavan lainan perustamiseksi

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 329 artiklan 1 kohdan,

ottaa huomioon Belgian kuningaskunnan, Bulgarian tasavallan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Viron tasavallan, Kroatian tasavallan, Irlannin, Helleenien tasavallan, Ranskan tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Maltaan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Puolan tasavallan, Portugalin tasavallan, Romanian, Slovenian tasavallan, Suomen tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Italian tasavallan sekä Ruotsin kuningaskunnan esittämät pyynnöt,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin hyväksynnän¹,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Venäjän federaation presidentti ilmoitti 24 päivänä helmikuuta 2022 sotilasoperaatiosta Ukrainassa, ja Venäjän asevoimat aloittivat ilman edeltävää provokaatiota perusteettoman sotilaallisen hyökkäyksen Ukrainaa vastaan. Tämä laiton hyökkäyssota loukkaa räikeästi Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä sekä Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjan 2 artiklan 4 kohtaan kirjattua voimankäytön kieltoa, joka on kansainvälisen oikeuden ehdoton sääntö, ja muita YK:n peruskirjan periaatteita.
- (2) Sen jälkeen kun Venäjän Ukrainaa vastaan käymä provosoimaton ja perusteeton hyökkäyssota alkoi, unioni, sen jäsenvaltiot ja eurooppalaiset rahoituslaitokset ovat mobilisoineet ennennäkemättömän määrän tukea Ukrainan taloudelliselle, sosiaaliselle ja rahoitukselliselle kriisinsietokyvylle ja puolustuskyvyn resilienssille. Tässä tuessa yhdistyvät unionin talousarviosta myönnettävä tuki, erityisesti tuki, jota annetaan makrotaloudellisen rahoitusavun muodossa makrotaloudellinen rahoitusapu plus -välineen², Ukrainan tukivälineen³ ja Ukrainan lainayhteistyömekanismin⁴ puitteissa, ja

¹ EUVL C [...], [...], s. [...].

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2463, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, välineen perustamisesta tuen antamiseksi Ukrainalle vuonna 2023 (makrotaloudellinen rahoitusapu plus) (EUVL L 322, 16.12.2022, s. 1).

Euroopan investointipankin ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin tuki, joka on taattu kokonaan tai osittain unionin talousarviosta, sekä jäsenvaltioiden myöntämä muu taloudellinen tuki.

- (3) Ukraina toimitti 9 päivänä syyskuuta 2025 Kansainväliselle valuuttarahastolle (IMF) virallisen pyynnön uudesta ohjelmasta, jolla katetaan vuosien 2026–2029 lisärahoitustarpeet. Ohjelma olisi jatkoa IMF:n onnistuneesti toteutetulle voimassa olevalle ohjelmalle, jonka yhteydessä Ukrainasta on tehty kahdeksan tarkastelua, mutta siinä otettaisiin huomioon Venäjän hyökkäyssodan jatkuminen. Se, että IMF voi tarjota tällaista uutta ohjelmaa, edellyttää riittävien rahoituslupausten saamista muilta kumppaneilta, myös Euroopan unionilta.
- (4) Jäsenvaltioista 26 sitoutui 23 päivänä lokakuuta 2025 vastaamaan vuosina 2026 ja 2027 Ukrainan kiireellisiin rahoitustarpeisiin, sotilaallisiin ja puolustustoimiin liittyvät rahoitustarpeet mukaan lukien. Kyseiset jäsenvaltiot myös korostivat olevan ratkaisevan tärkeää varmistaa, että Ukraina pysyy häiriönsietokykyisenä ja että sillä on taloudelliset ja sotilaalliset resurssit käyttää edelleen luonnollista oikeuttaan puolustaa itseään ja torjua Venäjän hyökkäystä. Ne vahvistivat, että Euroopan unioni aikoo jatkossakin antaa kattavaa poliittista, rahoituksellista, taloudellista, humanitaarista, sotilaallista ja diplomaattista tukea Ukrainalle ja sen kansalle koordinoitusti samanmielisten kumppanien ja liittolaisten kanssa. Kyseiset jäsenvaltiot totesivat lisäksi, että kaiken sotilaallisen tuen ja turvatakuiden tarjoamisessa Ukrainalle kunnioitetaan kaikilta osin tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa ja otetaan huomioon kaikkien jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustusedut. Sovittiin, että EU:n lainsäädännön mukaisesti Venäjän varojen olisi pysyttävä pysäytettyinä, kunnes Venäjä lopettaa hyökkäyssotansa Ukrainaa vastaan ja korvaa sille sodan aiheuttamat vahingot, ja pyydettiin komissiota esittämään vaihtoehtoja Ukrainan taloudelliseen tukemiseen. Eurooppa-neuvosto totesi samana päivänä antamissaan päätelmissä, että Venäjän Ukrainaa vastaan käymä hyökkäyssota ja sen vaikutukset Euroopan ja maailmanlaajuiseen turvallisuuteen muuttuvassa ympäristössä muodostavat Euroopan unionille eksistentiaalisen haasteen.
- (5) Ukrainan taloudellinen tilanne edellyttää, että unionin rahoitusapu maksetaan viimeistään vuoden 2026 toisella neljänneksellä. Tätä varten komissio hyväksyi 3 päivänä joulukuuta 2025 paketin, joka sisälsi useita ehdotuksia, kuten ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sotakorvauslainasta⁵ ja ehdotuksen asetukseksi vuosia 2021–2027 koskevan monivuotisen rahoituskehyksen vahvistamisesta 17 päivänä joulukuuta 2020 annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2093 muuttamisesta⁶. Yhdessä nämä ehdotukset tarjosivat kaksi eri vaihtoehtoa, joilla voitaisiin vastata Ukrainan kiireellisiin rahoitustarpeisiin vuosina 2026–2027. Paketissa ehdotettiin monivuotisen rahoituskehyksen muuttamista, jotta unionin talousarvion liikkumavaraa voitaisiin käyttää Ukrainalle annettavan rahoitusavun takaamiseen monivuotisen rahoituskehyksen enimmäismäärät ylittäen.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/792, annettu 29 päivänä helmikuuta 2024, Ukrainan tukivälineen perustamisesta (EUVL L, 2024/792, 29.2.2024).

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/2773, annettu 24 päivänä lokakuuta 2024, Ukrainan lainayhteistyömekanismin perustamisesta ja poikkeuksellisen makrotaloudellisen rahoitusavun myöntämisestä Ukrainalle (EUVL L, 2024/2773, 28.10.2024, s. 1–14).

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

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

Jos tätä muutosta ei tehtäisi, sotakorvauslainasta aiheutuvaa ehdollista velkaa oli tarkoitus tukea jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti antamalla takauksilla.

- (6) Neuvosto hyväksyi 12 päivänä joulukuuta 2025 kiireellisistä toimenpiteistä, joilla puututaan Venäjän toimista Ukrainan vastaisessa hyökkäyssodassa johtuviin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin, 12 päivänä joulukuuta 2025 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2025/2600⁷, joka oli osa komission 3 päivänä joulukuuta 2025 esittämää ehdotuspakettia.
- (7) Neuvostossa käytiin intensiivisiä neuvotteluja paketin osista ja erityisesti ehdotuksesta asetukseksi sotakorvauslainasta ja ehdotuksesta vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevan asetuksen, jäljempänä 'rahoituskehysasetus', muuttamiseksi. Kävi ilmi, että rahoituskehysasetuksen muuttaminen siten, että Ukrainalle annettavaan tukeen liittyvää ehdollista velkaa voidaan tukea unionin talousarviosta monivuotisen rahoituskehysen enimmäismäärä ylittäen, oli joillekin jäsenvaltioille tärkeä tekijä ja edellytys sille, että ne kannattaisivat sotakorvauslainaa. Eräät toiset jäsenvaltiot olivat kuitenkin haluttomia tukemaan sotakorvauslainaan liittyviä mahdollisia menoja ja ehdollista velkaa.
- (8) Eurooppa-neuvosto kannatti 18 päivänä joulukuuta 2025 antamissaan päätelmissä sitä, että Ukrainalle myönnetään vuosiksi 2026–2027 90 miljardin euron laina perustuen pääomamarkkinoilta tapahtuvaan EU:n lainanottoon, joka taataan unionin talousarvion liikkumavaralla. Eurooppa-neuvoston päätelmissä todettiin myös, että SEUT-sopimuksen 212 artiklaan perustuvan välineen osalta tehtävän tiiviimmän yhteistyön (SEU-sopimuksen 20 artikla) puitteissa unionin talousarviosta tämän lainan vakuudeksi käyttöön otetuilla varoilla ei ole vaikutusta Tšekin, Unkarin ja Slovakian rahoitusvelvoitteisiin.
- (9) Joulukuun 3 päivän 2025 jälkeen neuvoston valmisteluelimet, kuten pysyvien edustajien komitea (Coreper), ovat kokoontuneet useaan otteeseen sopimaan komission ehdottamasta säädöskokonaisuudesta, kuten sotakorvauslainaa koskevasta asetusehdotuksesta ja rahoituskehysasetuksen muuttamisehdotuksesta. Neuvoston valmisteluelimet (Coreper) totesivat 19 päivänä joulukuuta 2025, että lainan tavoitetta on mahdotonta saavuttaa kohtuullisessa ajassa koko unionia koskevalla säädöspaketilla. Tässä arviossa otettiin huomioon, että Ukrainan on tarpeen saada kiireellisesti rahoitusapua. Siinä vahvistettiin myös, että välineestä, jolla laina myönnetään Ukrainalle, ja rahoituskehysasetukseen tarvittavista muutoksista voidaan vasta viimeisenä keinona sopia yhdistämällä yksimielinen sopiminen rahoituskehysasetuksen muuttamisesta ja Ukrainalle annettavasta lainasta tehtyä ehdotusta koskeva SEUT-sopimuksen 212 artiklaan perustuva tiiviimpi yhteistyö, jolloin SEUT-sopimuksen 332 artiklan mukaan kyseisen säädöksen täytäntöönpanosta aiheutuvista menoista – toimielinten hallinnollisia kustannuksia lukuun ottamatta – vastaavat yhteistyöhön osallistuvat jäsenvaltiot.
- (10) Belgian kuningaskunta, Bulgarian tasavalta, Tanskan kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Kroatian tasavalta, Irlanti, Helleenien tasavalta, Ranskan tasavalta, Kyproksen tasavalta, Latvian tasavalta, Liettuan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Maltan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta,

⁷ Neuvoston asetus (EU) 2025/2600, annettu 12 päivänä joulukuuta 2025, kiireellisistä toimenpiteistä, joilla puututaan Venäjän toimista Ukrainan vastaisessa hyökkäyssodassa johtuviin vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin (EUVL L, 2025/2600, 13.12.2025).

Itävallan tasavalta, Puolan tasavalta, Portugalin tasavalta, Romania, Slovenian tasavalta, Suomen tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Italian tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta lähettivät 20 päivänä joulukuuta 2025 komissiolle yhteisen kirjeen, jossa sitä pyydettiin toimittamaan neuvostolle ehdotus päätökseksi luvan antamisesta tiiviimpään yhteistyöhön, jonka tavoitteena ja sisältönä on myöntää Ukrainalle vuosiksi 2026–2027 90 miljardin euron lainan perustuen pääomamarkkinoilta tapahtuvaan EU:n lainanottoon, joka taataan EU:n talousarvion liikkumavaralla, soveltaen näin Eurooppa-neuvoston päätelmien (EUCO 24/25) 3 ja 4 kohtaa sekä Ukrainaa koskevan tekstin 8 kohtaa, joka sai 25 valtion- tai hallituksen johtajan vahvan tuen (EUCO 26/25).

- (11) Kolmansille maille annettava rahoitusapu, sellaisena kuin siitä määrätään SEUT-sopimuksen 212 artiklassa, ei sisälly SEUT-sopimuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun luetteloon unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista aloista. Rahoitusavun antaminen Ukrainalle 18 päivänä joulukuuta 2025 annetuissa Eurooppa-neuvoston päätelmissä esitettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, jäljempänä 'suunniteltu tiiviimpi yhteistyö', kuuluu näin ollen unionin muuhun kuin yksinomaiseen toimivaltaan.
- (12) Suunnitellulla tiiviimmällä yhteistyöllä tuetaan erilaisia tavoitteita, joilla lujitetaan yhdentymiskehitystä SEU-sopimuksen 20 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Ensinnäkin rahoitusavun antaminen Ukrainalle edistäisi SEU-sopimuksen 3 artiklassa vahvistettuja unionin tavoitteita, erityisesti unionin ja maailman rauhaa ja turvallisuutta sekä Euroopan kestävästä kehityksestä, joka perustuu muun muassa tasapainoiseen talouskasvuun ja hintavakauteen. Tällaisella avulla voitaisiin lieventää Venäjän toimien vaikutuksia unionin ja sen lähialueiden turvallisuuteen ja talouteen. Ukrainan tappioon liittyisi lisääntynyt riski siitä, että Venäjä hyökkää johonkin jäsenvaltioon tai Ukrainan naapurimaahan, ehdokasmaat mukaan lukien, millä olisi välittömiä ja välillisiä vaikutuksia unionin turvallisuus- ja taloustilanteeseen. Voidaan myös olettaa, että Venäjän sodankäynnin vaikutukset unionin talouteen olisivat vielä vakavammat, jos Ukraina ei pystyisi tukemaan finanssitoimia, joita sen sotatoimien jatkaminen edellyttää. Toiseksi tämä tuki on Ukrainan ehdokasaseman vuoksi unionin strateginen investointi Euroopan rauhaan, turvallisuuteen, vakauteen ja vaurauteen, ja se antaa unionille paremmat edellytykset vastata maailmanlaajuisiin haasteisiin. Samalla se edistää Ukrainan tukivälineestä annetun asetuksen (EU) 2024/792 täytäntöönpanoa ja keskittymistä oikeusvaltiouudistuksiin, julkishallinnon uudistukseen ja demokraattisten instituutioiden toimivuuteen, jotka ovat liittymisen keskeisiä perustekijöitä. Kolmanneksi avun antaminen Ukrainalle hyödyttäisi myös sisämarkkinoita ja lisäisi taloudellisia ja kaupankäyntimahdollisuuksia, mistä olisi etua sekä unionille että Ukrainalle, ja tukisi samalla maan asteittaista muutosta, myös toteuttamalla Ukraina-suunnitelmaa, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2025/2157. Neljänneksi unionin turvallisuustilanne on heikentynyt jyrkästi. Tämä ei liity pelkästään Venäjän jatkuvaan uhkaan ja sen voimakkaampaan siirtymiseen sotatalouteen sekä Ukrainan sodan kehittymiseen vaan myös geopoliittisen tilanteen aiheuttamaan epävarmuuteen, jonka vuoksi unionin on voimistettava merkittävästi toimiaan varmistaakseen autonomisen puolustuskykynsä. Tässä yhteydessä Ukrainalle annettavalla rahoitusavulla olisi myös voitava tukea tavoitteita, jotka olisivat hyödyllisiä Euroopan puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan (EDTIB) vahvistamiseksi tilanteessa, jossa Ukrainan kanssa tehtävää puolustusteollista yhteistyötä edistetään useilla unionin välineillä ja ohjelmilla, erityisesti välineen perustamisesta Euroopan turvallisuuden edistämiseksi Euroopan puolustusteollisuutta vahvistamalla (SAFE) 27 päivänä toukokuuta 2025 annetulla

neuvoston asetuksella (EU) 2025/1106⁸ ja Euroopan puolustusteollisuusohjelmalla (EDIP)⁹.

- (13) Suunniteltu tiiviimpi yhteistyö, jossa ryhmä jäsenvaltioita antaa Ukrainalle rahoitusapua, on perussopimusten ja unionin oikeuden mukaista, ja se on järjestettävä tavalla, joka ei heikennä sisämarkkinoita eikä taloudellista, sosiaalista tai alueellista yhteenkuuluvuutta. Se ei myöskään saisi luoda esteitä eikä aiheuttaa syrjintää jäsenvaltioiden välisessä kaupankäynnissä eikä vääristää niiden välistä kilpailua.
- (14) Suunnitellun tiiviimmän yhteistyön toteuttaminen aiheuttaa muitakin menoja kuin toimielimille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia, jäljempänä 'tiiviimmän yhteistyön menot', ja rahoitusavusta syntyviä mahdollisia velkoja, jotka on määrä taata monivuotisen rahoituskehityksen enimmäismäärä ylittäen, jäljempänä 'ehdollisten velkojen takaus'.
- (15) Suunnitellussa tiiviimmässä yhteistyössä kunnioitetaan yhteistyöhön osallistumattomien jäsenvaltioiden toimivaltaa, oikeuksia ja velvollisuuksia. Tiiviimpään yhteistyöhön osallistumattomat jäsenvaltiot eivät saisi joutua osallistumaan tiiviimmän yhteistyön menojen rahoittamiseen eivätkä ehdollisten velkojen takauksen kattamiseen. Tätä varten jäsenvaltioilla, jotka eivät osallistu sotakorvauslainan perustamista koskevaan tiiviimpään yhteistyöhön, olisi oltava oikeus mukautukseen neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 609/2014¹⁰ 11 artiklan mukaisesti. Mukautuksen olisi katettava tiiviimmän yhteistyön menot ja ehdollisten velkojen osalta mahdolliset takaukseen perustuvat vaatimukset.
- (16) Suunniteltuun tiiviimpään yhteistyöhön voivat milloin tahansa sen aikana liittyä kaikki jäsenvaltiot, jotka haluavat osallistua siihen tässä päätöksessä määriteltyjen ehtojen mukaisesti. Kaikkien uusien tiiviimpään yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden olisi osallistuttava tiiviimmän yhteistyön menojen rahoittamiseen siitä päivästä alkaen, jona kyseisen jäsenvaltion osallistuminen tulee voimaan SEUT-sopimuksen 331 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kaikkien uusien osallistuvien jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että tiiviimmän yhteistyön alkaessa unionille sen toteuttamisesta syntyneiden ehdollisten velkojen takaus voidaan kattaa. Tätä varten kyseisen jäsenvaltion olisi siitä päivästä alkaen, jona sen osallistuminen tulee voimaan SEUT-sopimuksen 331 artiklan 1 kohdan mukaisesti, osallistuttava suhteellisella osuudellaan kaikkiin ehdollisten velkojen takaukseen perustuviin vaatimuksiin, mukaan lukien sellaisiin ehdollisiin velkoihin liittyvät vaatimukset, joihin unioni on sitoutunut tämän tiiviimmän yhteistyön toteuttamiseksi ennen kyseistä päivää,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Annetaan Belgian kuningaskunnalle, Bulgarian tasavallalle, Tanskan kuningaskunnalle, Saksan liittotasavallalle, Viron tasavallalle, Irlannille, Helleenien tasavallalle, Ranskan

⁸ Neuvoston asetus (EU) 2025/1106, annettu 27 päivänä toukokuuta 2025, välineen perustamisesta Euroopan turvallisuuden edistämiseksi Euroopan puolustusteollisuutta vahvistamalla (SAFE) (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L, 2025/1106, 28.5.2025, s. 39–52).

⁹ COM(2024) 150 final.

¹⁰ Neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 609/2014, annettu 26 päivänä toukokuuta 2014, perinteisten, ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelyistä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (uudelleenlaadittu) (EUVL L 168, 7.6.2014, s. 39).

tasavallalle, Kyproksen tasavallalle, Latvian tasavallalle, Liettuan tasavallalle, Luxemburgin suurherttuakunnalle, Maltalle, Alankomaiden kuningaskunnalle, Itävallan tasavallalle, Puolan tasavallalle, Portugalin tasavallalle, Romanian tasavallalle, Slovenian tasavallalle, Suomen tasavallalle, Espanjan kuningaskunnalle, Italian tasavallalle sekä Ruotsin kuningaskunnalle lupa aloittaa toistensa kanssa tiiviimpi yhteistyö Ukrainalle annettavan lainan perustamiseksi tässä päätöksessä kuvatuin ehdoin asiaa koskevien perussopimusten määräysten mukaisesti.

2 artikla

Tämä päätös tulee voimaan päivänä, jona se hyväksytään.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*