



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 23.12.2025
COM(2025) 806 final

2025/0431 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan met betrekking tot het
opzetten van een lening voor Oekraïne**

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan met betrekking tot het opzetten van een lening voor Oekraïne

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 329, lid 1,

Gezien de verzoeken van het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement¹,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 24 februari 2022 kondigde de president van de Russische Federatie een militaire operatie in Oekraïne aan en begonnen de Russische strijdkrachten een niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie tegen Oekraïne. Die illegale aanvalsoorlog is een flagrante schending van de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne, alsook een schending van het verbod op het gebruik van geweld, zoals verankerd in artikel 2, lid 4, van het Handvest van de Verenigde Naties (“het VN-Handvest”), dat een dwingende regel van het internationaal recht is, en de andere beginselen van het VN-Handvest.
- (2) Sinds het begin van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne hebben de Unie, de lidstaten en Europese financiële instellingen ongekend omvangrijke steun ter beschikking gesteld ten behoeve van de veerkracht van Oekraïne op economisch, sociaal, financieel en defensiegebied. Die steun omvat een combinatie van steun uit de begroting van de Unie, met name door middel van macrofinanciële bijstand in de vorm van het “MFB+”-instrument², de

¹ Publicatieblad C [...], [...], blz. [...].

² Verordening (EU) 2022/2463 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 tot vaststelling van een instrument voor de toekenning van steun aan Oekraïne voor 2023 (macrofinanciële bijstand+), PB L 322 van 16.12.2022, blz. 1.

faciliteit voor Oekraïne³ en het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne⁴, en steun van de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, die geheel of gedeeltelijk door de begroting van de Unie wordt gegarandeerd, alsook verdere financiële steun van de lidstaten.

- (3) Op 9 september 2025 heeft Oekraïne bij het Internationaal Monetair Fonds (IMF) een officieel verzoek ingediend voor een nieuw programma om de extra financieringsbehoeften voor de periode van 2026 tot en met 2029 te dekken. Dat programma zou volgen op de succesvolle uitvoering van het bestaande IMF-programma, waarvoor Oekraïne acht evaluaties heeft afgerond, maar houdt er rekening mee dat de Russische aanvalsoorlog voortduurt. Het IMF kan dit programma enkel aanvangen indien voldoende financieringsgaranties kunnen worden verkregen van andere partners, waaronder de Europese Unie.
- (4) Op 23 oktober 2025 hebben 26 lidstaten zich ertoe verbonden tegemoet te komen aan de dringende financiële behoeften van Oekraïne voor 2026-2027, onder meer voor zijn militaire en defensie-inspanningen. Die lidstaten hebben ook benadrukt dat het van cruciaal belang is om ervoor te zorgen dat Oekraïne veerkrachtig blijft en over de budgettaire en militaire middelen beschikt om zijn inherente recht op zelfverdediging te blijven uitoefenen en de Russische agressie tegen te gaan; ze bevestigden dat de Europese Unie, in coördinatie met gelijkgestemde partners en bondgenoten, uitgebreide politieke, financiële, economische, humanitaire, militaire en diplomatieke steun zal blijven verlenen aan Oekraïne en zijn bevolking. Die lidstaten concludeerden voorts dat alle militaire steun en veiligheidsgaranties voor Oekraïne zullen worden verstrekt met volledige inachtneming van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten en rekening houdend met de veiligheids- en defensiebelangen van alle lidstaten. De lidstaten kwamen overeen dat, met inachtneming van het Unierecht, de tegoeden van Rusland geïmmobiliseerd moeten blijven totdat Rusland zijn aanvalsoorlog tegen Oekraïne beëindigt en het land vergoedt voor de door zijn oorlog veroorzaakte schade, en zij verzochten de Commissie opties voor financiële steun aan Oekraïne voor te stellen. Op diezelfde datum concludeerde de Europese Raad dat Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de gevolgen daarvan voor de Europese en de mondiale veiligheid in een veranderende omgeving een existentiële uitdaging voor de Europese Unie zijn.
- (5) De financiële situatie van Oekraïne vereist dat de uitbetaling van de financiële bijstand van de Unie uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 plaatsvindt. Daartoe heeft de Commissie op 3 december 2025 een pakket voorstellen vastgesteld, waaronder een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de herstelbetalingslening⁵ en een voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad van 17 december 2020 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027⁶. Samen boden deze voorstellen twee verschillende opties om tegemoet te komen aan de dringende financiële behoeften van Oekraïne voor 2026-2027. In het pakket werd voorgesteld het

³ Verordening (EU) 2024/792 van het Europees Parlement en de Raad van 29 februari 2024 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne, *PB L*, 2024/792, 29.2.2024.

⁴ Verordening (EU) 2024/2773 van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2024 tot instelling van het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne en tot toekenning van buitengewone macrofinanciële bijstand aan Oekraïne, *PB L*, 2024/2773, 28.10.2024, blz. 1.

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

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

MFK te wijzigen om het mogelijk te maken de begrotingsmarge van de Unie in te zetten als garantie voor financiële bijstand aan Oekraïne boven de MFK-maxima. Bij gebreke van die wijziging moest de voorwaardelijke verplichting van de herstelbetalingslening worden ondersteund door garanties die op vrijwillige basis door de lidstaten moesten worden verstrekt.

- (6) Op 12 december 2025 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht Verordening (EU) 2025/2600 van de Raad van 12 december 2025 betreffende noodmaatregelen om het hoofd te bieden aan de ernstige economische moeilijkheden veroorzaakt door acties van Rusland in de context van de aanvalsoorlog tegen Oekraïne⁷, die deel uitmaakte van het pakket voorstellen dat de Commissie op 3 december 2025 indiende.
- (7) Binnen de Raad vond intensief overleg plaats over de elementen van het pakket, en met name over het voorstel voor een verordening tot vaststelling van de herstelbetalingslening en het voorstel tot wijziging van de verordening betreffende het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027 (MFK-verordening). De wijziging van de MFK-verordening die het mogelijk maakt de voorwaardelijke verplichting in verband met steun aan Oekraïne uit de begroting van de Unie boven het MFK-maximum te dekken, bleek voor sommige lidstaten een belangrijk element te zijn en een voorwaarde voor hun steun aan de herstelbetalingslening. Enkele andere lidstaten waren echter niet genegen om de mogelijke uitgaven en voorwaardelijke verplichtingen in verband met de herstelbetalingslening te ondersteunen.
- (8) In zijn conclusies van 18 december 2025 kwam de Europese Raad overeen Oekraïne een lening van 90 miljard EUR voor de jaren 2026-2027 te verstrekken op basis van door de EU-begrotingsmarge gedekte EU-leningen op de kapitaalmarkten. In de conclusies van de Europese Raad werd ook opgemerkt dat door middel van nauwere samenwerking (artikel 20 VEU) met betrekking tot het instrument op basis van artikel 212 VWEU elke inzet van middelen uit de begroting van de Unie als garantie voor deze lening geen gevolgen zal hebben voor de financiële verplichtingen van Tsjechië, Hongarije en Slowakije.
- (9) Sinds 3 december 2025 zijn de voorbereidende instanties van de Raad, waaronder Coreper, meermaals bijeengekomen om een akkoord te bereiken over het door de Commissie voorgestelde pakket handelingen, waaronder het voorstel tot vaststelling van de herstelbetalingslening en het voorstel tot wijziging van de MFK-verordening. Op 19 december 2025 stelden de voorbereidende instanties van de Raad (Coreper) vast dat de doelstelling van de lening niet binnen een redelijke periode kon worden verwezenlijkt door middel van het pakket handelingen waarbij de Unie als geheel betrokken zou zijn. Bij deze beoordeling werd in aanmerking genomen dat Oekraïne dringend behoefte heeft aan financiële steun. Ook werd vastgesteld dat het instrument voor de lening aan Oekraïne en de nodige wijzigingen van de MFK-verordening alleen kunnen worden vastgesteld, in laatste instantie, door middel van een combinatie van unanieme overeenkomsten over het voorstel tot wijziging van de MFK-verordening en nauwere samenwerking inzake een voorstel voor een lening aan Oekraïne, uit hoofde van artikel 212 VWEU, waarbij de uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van die

⁷ Verordening (EU) 2025/2600 van de Raad betreffende noodmaatregelen om het hoofd te bieden aan de ernstige economische moeilijkheden veroorzaakt door acties van Rusland in de context van de aanvalsoorlog tegen Oekraïne *PB L*, 2025/2600, 13.12.2025.

handeling, met uitzondering van de administratieve kosten voor de instellingen, ten laste komen van de deelnemende lidstaten, overeenkomstig artikel 332 VWEU.

- (10) Op 20 december 2025 hebben het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden een gezamenlijke brief gericht tot de Commissie met het verzoek een voorstel in te dienen bij de Raad voor een besluit houdende machtiging om nauwere samenwerking aan te gaan met als doelstelling en toepassingsgebied Oekraïne voor de jaren 2026-2027 een lening van 90 miljard EUR te verstrekken op basis van door de EU-begrotingsmarge gedekte EU-leningen op de kapitaalmarkten, door uitvoering te geven aan de punten 3 en 4 van de conclusies van de Europese Raad (EUCO 24/25) en punt 8 van de tekst over Oekraïne (EUCO 26/25), die krachtig werd gesteund door 25 staatshoofden en regeringsleiders.
- (11) Financiële bijstand aan derde landen, zoals bepaald in artikel 212 VWEU, is niet vermeld in de lijst van gebieden waarop de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 1, VWEU exclusief bevoegd is. Het verlenen van financiële bijstand aan Oekraïne onder de door de Europese Raad in zijn conclusies van 18 december 2025 beoogde voorwaarden (“de beoogde nauwere samenwerking”) valt derhalve binnen het kader van de niet-exclusieve bevoegdheid van de Unie.
- (12) De beoogde nauwere samenwerking ondersteunt verschillende doelstellingen die het integratieproces overeenkomstig artikel 20, lid 1, VWEU zullen versterken. Ten eerste zou het verlenen van financiële bijstand aan Oekraïne bijdragen tot de doelstellingen van de Unie als neergelegd in artikel 3 VEU, en met name tot vrede en veiligheid in de Unie en in de wereld, alsook tot de duurzame ontwikkeling van Europa op basis van onder meer evenwichtige economische groei en prijsstabiliteit. Dergelijke bijstand zou het immers mogelijk maken de gevolgen van de acties van Rusland voor de veiligheid en de economie van de Unie en haar buurlanden te verzachten. Een nederlaag door Oekraïne zou gepaard gaan met een verhoogd risico op agressie door Rusland jegens een van de lidstaten of een land in de buurt van Oekraïne, met inbegrip van kandidaat-lidstaten, met directe en indirecte gevolgen voor de veiligheids- en economische situatie in de Unie. Ook kan worden verwacht dat de gevolgen van de Russische agressie voor de economie van de Unie nog ernstiger zouden zijn, mocht Oekraïne niet de begrotingsinspanningen kunnen volhouden die nodig zijn om zijn oorlogsinspanningen voort te zetten. Ten tweede is deze steun, aangezien Oekraïne ook kandidaat is voor toetreding tot de Unie, een strategische investering van de Unie in vrede, veiligheid, stabiliteit en welvaart in Europa en stelt deze steun de Unie in staat mondiale uitdagingen beter aan te pakken en tegelijkertijd bij te dragen aan de uitvoering van Verordening (EU) 2024/792 (tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne) en de focus ervan op hervormingen van de rechtsstaat, hervorming van het openbaar bestuur en de werking van democratische instellingen als belangrijke fundamenteën voor toetreding. Ten derde zou het verlenen van bijstand aan Oekraïne ook gunstig zijn voor de interne markt en meer economische en handelsmogelijkheden bieden, tot wederzijds voordeel van de Unie en Oekraïne, en tegelijkertijd een geleidelijke transformatie van het land ondersteunen, onder meer door de uitvoering van het Oekraïneplan zoals gewijzigd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/2157 van de

Raad. Ten vierde is de veiligheidscontext van de Unie sterk verslechterd, niet alleen in verband met de aanhoudende dreiging van Rusland en het feit dat dat land steeds sterker opschuift naar een oorlogseconomie, en met de ontwikkelingen in de oorlog in Oekraïne, maar ook met de onzekerheden die voortvloeien uit het ontstaan van een geopolitieke situatie waarin de Unie aanzienlijk meer inspanningen moet leveren om autonoom haar defensie te waarborgen. In dit verband moet het verlenen van financiële bijstand aan Oekraïne het ook mogelijk maken doelstellingen te ondersteunen die gunstig zouden zijn voor de versterking van de Europese industriële en technologische defensiebasis (EDTIB), in een context waarin verschillende instrumenten en programma's van de Unie industriële samenwerking op defensiegebied met Oekraïne bevorderen, met name Verordening (EU) 2025/1106 van de Raad van 27 mei 2025 tot vaststelling van het instrument "Optreden voor de veiligheid van Europa door middel van versterking van de Europese defensie-industrie" (SAFE)⁸ en het programma voor de Europese defensie-industrie (EDIP)⁹.

- (13) De beoogde nauwere samenwerking, die erin bestaat dat een groep lidstaten financiële bijstand aan Oekraïne verleent, is in overeenstemming met de Verdragen en het recht van de Unie en moet worden georganiseerd op een wijze die de interne markt of de economische, sociale of territoriale samenhang niet ondermijnt. Zij moet evenmin leiden tot een belemmering voor of discriminatie bij de handel tussen de lidstaten en verstoort de mededinging tussen de lidstaten niet.
- (14) De uitvoering van de beoogde nauwere samenwerking vereist andere uitgaven dan de administratieve kosten voor de instellingen ("uitgaven voor nauwere samenwerking") en voorwaardelijke verplichtingen in verband met financiële bijstand, die boven het MFK-plafond moeten worden gegarandeerd ("garantie voor voorwaardelijke verplichtingen").
- (15) De beoogde nauwere samenwerking strookt met de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van niet-deelnemende lidstaten. De niet-deelnemende lidstaten hoeven noch bij te dragen aan de financiering van de uitgaven voor de nauwere samenwerking, noch aan de dekking van de garantie voor de voorwaardelijke verplichtingen. Derhalve moeten de lidstaten die niet deelnemen aan de nauwere samenwerking bij de vaststelling van de herstelbetalingslening, recht hebben op een aanpassing overeenkomstig artikel 11 van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad¹⁰. Die aanpassing moet de uitgaven voor nauwere samenwerking en een eventueel beroep op de garantie voor voorwaardelijke verplichtingen dekken.
- (16) De beoogde nauwere samenwerking staat te allen tijde open voor alle lidstaten die eraan willen deelnemen onder de in dit besluit vastgestelde voorwaarden. Elke nieuwe lidstaat die aan de nauwere samenwerking deelneemt, moet bijdragen aan de financiering van de uitgaven voor de nauwere samenwerking vanaf de datum waarop de deelname van die lidstaat overeenkomstig artikel 331, lid 1, VWEU van kracht wordt. Elke nieuwe deelnemende lidstaat moet ook zorgen voor dekking van de

⁸ Verordening (EU) 2025/1106 van de Raad van 27 mei 2025 tot vaststelling van het instrument "Optreden voor de veiligheid van Europa (SAFE) door middel van versterking van de Europese defensie-industrie", PB L, 2025/1106, 28.5.2025, blz. 39.

⁹ COM(2024) 150 final.

¹⁰ Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 van de Raad van 26 mei 2014 betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien (herschikking) (PB L 168 van 7.6.2014, blz. 39).

garantie voor voorwaardelijke verplichtingen die vanaf het begin van de nauwere samenwerking door de Unie zijn aangegaan, voor de uitvoering daarvan. Daartoe moet die lidstaat vanaf de datum waarop zijn deelname overeenkomstig artikel 331, lid 1, VWEU van kracht wordt, met zijn evenredige aandeel, bijdragen aan een eventueel beroep op de garantie voor voorwaardelijke verplichtingen, ook in verband met voorwaardelijke verplichtingen die de Unie vóór die datum voor de uitvoering van deze nauwere samenwerking is aangegaan.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden worden gemachtigd onderling nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van het opzetten van een lening voor Oekraïne, onder de in dit besluit beschreven voorwaarden, door toepassing van de betrokken bepalingen van de Verdragen.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de datum waarop het wordt vastgesteld.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter