

U 79/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag om ekonomiskt stöd till Ukraina 2026 och 2027

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar om genomförande av fördjupat samarbete vad gäller inrättandet av Ukrainastödslånet 2026 och 2027 och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/792 av den 29 februari 2024 om inrättande av Ukrainafaciliteten samt till rådets förordning om ändring av rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 29 januari 2026

Finansminister Riikka Purra

finansexpert Saara Palo

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNINGAR OM GENOMFÖRANDE AV FÖRDJUPAT SAMARBETE VAD GÄLLER INRÄTTANDET AV UKRAINASTÖDSLÅNET 2026 OCH 2027 OCH OM ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2024/792 AV DEN 29 FEBRUARI 2024 OM INRÄTTANDE AV UKRAINAFACILITETEN SAMT TILL RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV RÅDETS FÖRORDNING (EU, EURATOM) 2020/2093 AV DEN 17 DECEMBER 2020 OM DEN FLERÅRIGA BUDGETRAMEN 2021–2027

1 Bakgrund

Europeiska rådet den 23 oktober 2025 nådde inte enighet om bredare utnyttjande av Rysslands centralbanks immobiliserade tillgångar för att stödja Ukraina. 26 medlemsländer i Europeiska rådet befäste dock sitt åtagande att möta Ukrainas finansieringsbehov 2026–2027, även med hänsyn till militära och försvarsmässiga behov.

Vid Europeiska rådets möte den 23 oktober 2025 uppmanade 26 medlemsstater kommissionen att så snart som möjligt lägga fram alternativ för finansiellt stöd till Ukraina utifrån landets finansieringsbehov, och kommissionen och rådet uppmanades främja saken inför Europeiska rådets decembermöte. Kommissionen lämnade lagstiftningsförslagen om Ukrainafinansieringen den 3 december 2025. Lagstiftningspaketet bestod av följande förslag:

- Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av krigsskadeståndslånet till Ukraina och om ändring av förordning (EU) 2024/792 av den 29 februari 2024 om inrättande av Ukrainafaciliteten (COM(2025) 3502 final),
- Kommissionens förslag till rådets förordning om nödgärder för att hantera de allvarliga ekonomiska svårigheter som har orsakats av Rysslands agerande i samband med kriget i Ukraina (COM(2025) 3501, final),
- Gemensamma förslag (2) till ändring av rådets förordning (EU) 833/2014 vad gäller restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina. Genom förslagen införs viktiga skyddsmekanismer för skadeståndslånet i syfte att skydda EU:s medlemsstater och finansiella institut mot eventuella motåtgärder. Förslagen kompletteras av ett parallellt rådsbeslutsförslag från Kaja Kallas, unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik/vice ordförande för kommissionen, och
- ett förslag till ändring av rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2021–2027 för att kunna bevilja lån till Ukraina ur EU:s budget (COM(2025) 3500 final).

I sina slutsatser från den 18 december 2025 förordade Europeiska rådet att Ukraina beviljas ett lån på 90 miljarder euro för åren 2026–2027 baserat på EU:s upplåning på kapitalmarknaderna och med stöd av marginalen i EU:s budget. I Europeiska rådets slutsatser konstaterades också att Tjeckiens, Ungerns och Slovakiens finansiella skyldigheter inte påverkas av att medel från unionens budget mobiliseras som en garanti för lånet inom ramen för ett fördjupat samarbete

(artikel 20 i EU-fördraget) kring detta stödinstrument, som grundar sig på artikel 212 i EUF-fördraget.

Kommissionen lämnade sitt förslag till rådets beslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete för inrättande av ett lån till Ukraina den 23 december 2025 (COM(2025) 806 final). Europaparlamentet godkände bemyndigandet till fördjupat samarbete den 21 januari 2026. Rådet antog ett beslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete den 28 januari 2026.

Den 14 januari 2026 lade kommissionen fram ett förslag till lagstiftningspaket som ska säkerställa kontinuerligt ekonomiskt stöd till Ukraina 2026 och 2027.

Paketet består av följande förslag:

- 1. Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförande av fördjupat samarbete vad gäller inrättandet av Ukrainastödslånet 2026 och 2027 (COM(2026) 20 final),**
- 2. Förslag till ändring av förordning (EU) 2024/792 av den 29 februari 2024 om inrättande av Ukrainafaciliteten (COM(2026) 22 final),**
- 3. Förslag till ändring av rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2021–2027 för att kunna bevilja lån till Ukraina ur EU:s budget (COM(2026) 21 final)**

2 Förslagets syfte

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina sedan den 24 februari 2022 har varit ytterst skadlig för Ukraina och dess invånare. Trots USA:s och Europas diplomatiska ansträngningar för att hitta en fredlig lösning och Ukrainas beredskap att föra en dialog för att avsluta kriget har Ryssland intensifierat attackerna mot Ukraina och med avsikt attackerat civila och kritisk infrastruktur. Eskaleringen har förvärrat den humanitära krisen, orsakat ukrainarna oerhört lidande och ökat de enorma mänskliga och ekonomiska kostnaderna av Rysslands oprovocerade och omotiverade militära aggression.

Rysslands intensifierade angrepp den senaste tiden har ökat Ukrainas behov av finansiering och visar att det krävs brådskande investeringar i Ukrainas försvarstekniska och industriella bas. Trots Ukrainas behov av finansiering för att motverka Rysslands angrepp och, om möjligt, för återuppbyggnad är unionens och dess medlemsstaters kapacitet att tillhandahålla ytterligare finansiering till Ukraina för närvarande begränsad och motsvarar inte omfattningen av Ukrainas behov. Det budgetförslag som Ukraina nyligen lade fram för 2026 och som utarbetats i samarbete med Internationella valutafonden (IMF) omfattar försvars- och säkerhetsutgifter på 56 miljarder euro, med stöd på 51,6 miljarder euro i militärt bistånd in natura. Med tanke på krigets negativa inverkan på Ukrainas ekonomi beräknas det i budgeten att det behövs 43 miljarder euro i internationellt stöd utöver det nödvändiga biståndet in natura. I januari 2026 hade det endast gjorts bestämda åtaganden om 25 miljarder euro.

Syftet med detta förslag är att inrätta ett nytt instrument som kan tillgodose de akuta behoven genom att tillhandahålla unionsstöd till Ukraina i form av ett lån som ska återbetalas med krigsskadestånd från Ryssland.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

1. Förslag till genomförande av fördjupat samarbete vad gäller inrättandet av Ukrainastödslånet 2026 och 2027

Det mest centrala av kommissionens förslag är förslaget till inrättande av Ukrainastödslånet. Förslaget innebär att det inrättas ett nytt stödinstrument på högst 90 miljarder euro, som Ukraina ska återbetala först när landet erhållit krigsskadestånd från Ryssland (*Ukrainastödslånet*). Detta finansieras med kontanta medel från unionens finansiella institut som ackumuleras därför att transaktioner som rör Rysslands centralbanks tillgångar och reserver inte är tillåtna. Efter begäranden 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, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Republiken Österrike, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Republiken Slovenien, Republiken Finland, och Konungariket Sverige lägger kommissionen fram ett förslag om bemyndigande av fördjupat samarbete för detta lån.

För att stödja den makroekonomiska stabiliteten i Ukraina och minska begränsningarna i fråga om extern finansiering skapas det genom förslaget flera alternativ genom vilka medlen kan kanaliseras för att stödja Ukraina. Stöd kan tillhandahållas i form av makroekonomiskt stöd och genom Ukrainafaciliteten. När det gäller makroekonomiskt stöd skulle dessa villkor fastställas i ett samförståndsavtal mellan kommissionen och Ukraina och inbegripa villkor för att stärka mobiliseringen av intäkter, bekämpa de bakomliggande orsakerna till korruption, förbättra de offentliga utgifternas hållbarhet och kvalitet och öka effektiviteten, transparensen och redovisningsskyldigheten i systemen för förvaltning av de offentliga finanserna. När det gäller Ukrainafaciliteten bör Ukrainaplanen uppdateras för att återspegla dessa ytterligare belopp, inbegripet med åtgärder för att stärka rättsstatsprincipen och kampen mot korruption.

För att stödja Ukrainas försvarsindustriella kapacitet genom ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete ska syftet med det stöd som omfattas av detta förslag vara att göra det möjligt för Ukraina att genomföra brådskande och omfattande offentliga investeringar till stöd för landets försvarsindustri och dess integrering i den europeiska försvarsindustrin som svar på och till följd av den rådande krissituationen.

Enligt förslaget ska Ukraina årligen lägga fram en finansieringsstrategi för kommissionen, som kommer att göra en bedömning av den eller dess uppdatering och ge rådet ett förslag till genomförandebeslut för att tillgängliggöra det finansiella och ekonomiska stödet.

Artikelinnehåll i förslaget till förordning

Allmänna bestämmelser (kapitel I)

Artikel 1.1 i förslaget har bestämmelser om det fördjupade samarbetet vad gäller inrättandet av ett instrument för tillhandahållande av unionsstöd till Ukraina 2026 och 2027 i form av ett lån som ska återbetalas genom det krigsskadestånd som Ryssland är skyldigt att betala (*Ukrainastödslånet*). Punkt 2 i artikeln fastställer målet med lånet, dess finansiering, formerna för unionsfinansiering enligt lånet och reglerna för tillhandahållandet av sådan finansiering.

Artikel 2 har bestämmelser om målen för instrumentet. Det allmänna målet med Ukrainastödslånet ska vara att ge finansiellt och ekonomiskt stöd till Ukraina på ett förutsägbart,

kontinuerligt, ordnat och flexibelt sätt samt utan onödigt dröjsmål i syfte att hjälpa Ukraina att täcka sina finansieringsbehov, särskilt till följd av Rysslands anfallskrig och Rysslands uteblivna betalning av krigsskadestånd. För att uppnå detta allmänna mål ska de särskilda målen för lånet vara att (a) stödja makroekonomisk stabilitet genom att lätta på Ukrainas externa och interna finansieringsbegränsningar och (b) stödja Ukrainas försvarsindustriella kapacitet genom ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete.

Artikel 3 har bestämmelser om förordningens definitioner och definierar bland annat försvarsprodukt, Eftastat i EES, ERA-lån, icke-deltagande medlemsstat, deltagande medlemsstat och andra produkter för försvarsändamål.

Artikel 4 i förslaget fastställer det tillgängliga stödet inom ramen för Ukrainastödslånet till högst 90 miljarder euro. Detta belopp ska göras tillgängligt för Ukraina baserat på Ukrainas finansieringsbehov, enligt vad som anges i Ukrainas finansieringsstrategi som godkänts i enlighet med artikel 8 i förslaget. Lånet ska vara tillgängligt till och med den 31 december 2027. Det ska tillhandahållas av kommissionen i delbetalningar, som kan betalas ut i en eller flera trancher. Alla sådana trancher ska ha betalats ut senast den 31 december 2028. Artikel 4.4 i förslaget anger att icke-deltagande medlemsstater i enlighet med artikel 332 i EUF-fördraget ska ha rätt till en justering i enlighet med artikel 11 i rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 för utgifter som finansieras genom den antagna budgeten och som följer av genomförandet av det fördjupade samarbetet, med undantag av institutionernas administrativa kostnader som belastar unionens budget. Justeringen ska särskilt omfatta eventuella kostnader för betalning av skulder samt ianspråktagande av garantin.

Artikel 5 i förslaget fastställer förhandsvillkor för stöd enligt Ukrainastödslånet. Enligt punkt 1 i artikeln ska ett förhandsvillkor för beviljande av stöd enligt Ukrainastödslånet vara att Ukraina fortsätter att upprätthålla och respektera gällande demokratiska mekanismer, däribland ett parlamentariskt flerpartisystem, rättsstatsprincipen och att garantera respekt för mänskliga rättigheter, inbegripet rättigheterna för personer som tillhör minoriteter. Kampen mot korruption ska ingå i upprätthållandet och respekten för rättsstatsprincipen. Punkt 2 i artikeln anger att kommissionens avdelningar och Europeiska utrikestjänsten ska övervaka att det förhandsvillkor som anges i punkt 1 uppfylls.

Genomförande av Ukrainastödslånet (kapitel II)

Artikel 6 i förslaget har bestämmelser om att Ukraina ska lämna in en ukrainsk finansieringsstrategi till kommissionen som ska innehålla närmare uppgifter om strategins innehåll, särskilt Ukrainas behov och finansieringskällor för de kommande tolv månaderna. Finansieringsstrategin ska bland annat innehålla de huvudsakliga makroekonomiska antagandena, information om Ukrainas budget per kvartal, information om de offentliga finansernas tidigare och beräknade utveckling samt om genomförandet av beviljat stöd enligt Ukrainastödslånet. Det är möjligt att uppdatera finansieringsstrategin.

Artikel 7 har bestämmelser om kommissionens bedömning av Ukrainas finansieringsstrategi och nödvändiga kriterier för bedömningen. Kommissionen ska särskilt bedöma bland annat finansieringsstrategins fullständighet, genomförbarhet och förenlighet, samstämmighet med andra tillgängliga uppgifter och det externa finansieringsgapets överensstämmelse med den vägledande fördelningen av Ukrainastödslånet. Led c i artikel 7.3 fastställer att i) 30 miljarder euro av lånet är avsett för makroekonomiskt stöd i enlighet med kapitel III i förslaget eller för budgetstöd i form av ett lån som ska genomföras inom ramen för Ukrainafaciliteten enligt kapitel III i förordning (EU) 2024/792 och att ii) 60 miljarder euro av lånet är avsett för att stödja Ukrainas försvarsindustriella kapacitet i enlighet med kapitel IV.

Artikel 8 i förslaget har bestämmelser om rådets genomförandebeslut som gör det finansiella och ekonomiska stödet tillgängligt. Beslutet ska bland annat fastställa hur stödbeloppet ska göras tillgängligt för olika ändamål: stöd i form av ett lån som ska genomföras enligt Ukrainafaciliteten, makroekonomiskt stöd enligt kapitel III i förslaget och stöd för Ukrainas försvarsindustriella kapacitet.

Artikel 9 har bestämmelser om nära samarbete mellan kommissionen, Ukraina, medlemsstaterna, relevanta internationella organ och givare till Ukraina för att säkerställa att Ukrainas behov av finansiellt och ekonomiskt stöd tillgodoses enhetligt och konsekvent.

Makroekonomiskt stöd (kapitel III)

Artikel 10 i förslaget har bestämmelser om ändamålet för makroekonomiskt stöd. Det makroekonomiska stödet ska särskilt bidra till att täcka Ukrainas finansieringsgap, såsom detta fastställts i en positivt bedömd ukrainsk finansieringsstrategi. Artikel 10.2 anger att frigörandet av det makroekonomiska stödet ska hanteras av kommissionen på grundval av dess bedömning av det förhandsvillkor som anges i artikel 5 och ett tillfredsställande uppfyllande av de politiska villkor som ingår i det samförståndsavtal som avses i artikel 11.

I artikel 11 föreskrivs att kommissionen ska komma överens med Ukraina om de politiska villkor som stödet ska vara kopplat till och som beskrivs i ett samförståndsavtal. Artikel 11.2 anger att de politiska villkoren ska omfatta robusta och ambitiösa reformåtaganden, inbegripet sådana som särskilt syftar till att stärka mobiliseringen av intäkter för att stödja Ukrainas finansieringsbehov och åtgärda de bakomliggande orsakerna till korruption i de offentliga finanserna, bland annat genom att förbättra de offentliga utgifternas hållbarhet och kvalitet och öka effektiviteten, transparensen och redovisningsskyldigheten i systemen för förvaltning av de offentliga finanserna. I förekommande fall ska dessa åtaganden vara förenliga med alla program som Ukraina har med Internationella valutafonden och vid behov vara mer långtgående. Kommissionen ska regelbundet övervaka framstegen avseende dessa åtaganden. Enligt artikel 11.3 i förslaget ska kommissionen genom genomförandeakter godkänna undertecknandet av samförståndsavtalet och ändringar därav. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 27.3.

Stöd till Ukrainas försvarsindustriella kapacitet (kapitel IV)

Artikel 12 i förslaget har bestämmelser om ändamålet för stödet till Ukrainas försvarsindustriella kapacitet. Med hjälp av stödet ska man i synnerhet kunna genomföra brådskande och stora offentliga investeringar till stöd för Ukrainas försvarsindustri och dess integrering i den europeiska försvarsindustrin. Artikel 12.2 fastställer att verksamheterna, utgifterna och åtgärderna för att stödja Ukrainas försvarsindustriella kapacitet ska ha anknytning till försvarsprodukter eller andra produkter för försvarsändamål och ska syfta till att (a) snabba upp den ukrainska försvarsindustrins anpassning till strukturella förändringar, inbegripet genom ny och expanderad tillverkningskapacitet samt tillhörande stödverksamhet, (b) förbättra snabb tillgång till försvarsprodukter eller andra produkter för försvarsändamål för Ukraina, inbegripet genom minskad ledtid för leveranser, reservation av tillverkningstider eller lagerhållning av försvarsprodukter eller andra produkter för försvarsändamål, insatsvaror eller råvaror, eller (c) stärka det gränsöverskridande samarbetet mellan den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen och Ukrainas försvarstekniska och försvarsindustriella bas, med beaktande av Ukrainas behov av försvarsindustriell förstärkning och försvarsupphandling, vilket möjliggör utbytbarhet mellan försvarsprodukter eller andra produkter för försvarsändamål som tillverkas av den ukrainska försvarsindustrin och den europeiska försvarsindustrin.

Artikel 13 anger villkoren för stödberättigande för de verksamheter, utgifter och åtgärder som avser försvarsprodukter och andra produkter för försvarsändamål och som ska stödja Ukrainas försvarsindustriella kapacitet. Enligt artikel 13.2 ska försvarsprodukterna tillhöra någon av följande kategorier: (a) Kategori ett: ammunition och robotar, artillerisystem, inbegripet kapacitet för precisionsanfall på djupet, markstridsförmågor med stödsystem, inbegripet soldatutrustning och infanterivapen, små drönare (Nato-klass 1) och relaterade antidrönarsystem, skydd av kritisk infrastruktur, cybermateriel, militär rörlighet, inbegripet fördröjande fältarbeten; (b) Kategori två: system för luft- och robotförsvar, maritima yt- och undervattensförmågor, drönare som inte är små drönare (Nato-klasserna 2 och 3) och relaterade antidrönarsystem, strategiska stödresurser såsom men inte uteslutande strategisk flygtransport, lufttankning, C4ISTAR-system samt rymdtillgångar och rymdtjänster, skydd av rymdtillgångar, artificiell intelligens och elektronisk krigföring.

I artikel 13.3 föreskrivs att verksamheter, utgifter och åtgärder för att stödja Ukrainas försvarsindustriella kapacitet avseende försvarsprodukter eller andra produkter för försvarsändamål inte får strida mot unionens och dess medlemsstaters säkerhets- och försvarsintressen.

Artikel 13.4 har bestämmelser om villkoren för produktion av försvarsprodukter, däribland att tillverkare och underleverantörer som deltar i produktionen ska vara etablerade i unionen, en Eftastat i EES eller Ukraina, med vissa undantag. Led a i artikel 13.4 specificerar att tillverkare och underleverantörer som deltar i produktionen ska vara etablerade och ha sina strukturer för verkställande ledning i unionen, en Eftastat i EES eller Ukraina. De får inte vara föremål för kontroll av ett tredjeland som inte är en Eftastat i EES eller Ukraina eller av en enhet i ett annat tredjeland som inte är etablerad i unionen, en Eftastat i EES eller Ukraina. Led b i artikel 13.4 anger att försvarsprodukter som involverar en underleverantör som deltar i produktionen och som tilldelas mellan 15 % och 35 % av kontraktets värde och som inte är etablerad eller inte har sina strukturer för verkställande ledning i unionen, i Eftastaterna i EES eller i Ukraina ska genom undantag från led a vara berättigade till stöd under förutsättning att (i) ett direkt kontraktsförhållande med anknytning till försvarsprodukten har upprättats mellan tillverkaren och underleverantören före den 28 maj 2025 eller att (ii) tillverkaren åtar sig att inom två år undersöka om det är genomförbart att ersätta den insatsvara som underleverantören tillhandahållit med en alternativ, restriktionsfri insatsvara som har sitt ursprung i unionen, Eftastaterna i EES eller Ukraina. Andra villkor och undantag för stödberättigande behandlas i led c-i som följer därefter.

Artikel 13.5 har bestämmelser om undantag från villkoren för stödberättigande i situationer där det finns ett akut behov av stöd för en försvarsproduktupphandling till följd av Rysslands anfallskrig mot Ukraina.

Artikel 13.6 fastställer villkor för stödberättigande avseende andra produkter för försvarsändamål.

Punkt 7 i artikel 13 anger att bidrag i enlighet med punkt 8 e i denna artikel ska användas i linje med villkoren för stödberättigande för respektive unionsprogram, genom undantag från punkt 4 i denna artikel.

Artikel 13.8 i förslaget har bestämmelser om genomförandemetoder för de verksamheter, utgifter och åtgärder som avser försvarsprodukter och andra produkter för försvarsändamål: (a) Upphandlingar som görs av Ukraina, förutsatt att upphandlingen och leveransen valideras av kommissionen eller de deltagande medlemsstaterna. Ukraina ska ansvara för sådana upphandlingar i enlighet med ukrainsk lagstiftning, där kommissionens eller de deltagande

medlemsstaternas valideringar ska omfatta på stickprovsbasis kontroller av kontraktshandlingar, fakturor och leveransintyg, fysiska inspektioner hos leverantörer och fysisk kontroll av leveranser; (b) Upphandlingar som görs av Ukraina och som är en gemensam upphandling i enlighet med förordning (EU) 2025/1106; (c) Avtal mellan Ukraina och medlemsstaterna eller Europeiska försvarsbyrån; (d) Upphandlingsavtal mellan Ukraina och internationella eller mellanstatliga organisationer och (e) Bidrag från Ukraina till det stödinstrument för Ukraina som inrättats genom [Edip-förordningen], den investeringsram för Ukraina som inrättats genom förordning (EU) 2024/792 för varor med dubbla användningsområden eller andra unionsprogram. I artikel 13.8 föreskrivs därtill att verksamheter, utgifter och åtgärder som rör andra produkter för försvarsändamål också får genomföras genom upphandlingar som görs av Ukraina för upphandlingar som understiger 7 000 000 euro.

I artikel 13.9 föreskrivs att kontrakt som ingåtts av Ukraina ska vara berättigade till stöd om de undertecknas efter den 14 januari 2025, förutsatt att de uppfyller övriga krav i artikel 13.

Enligt artikel 13.10 ska kommissionen ges befogenhet att anta en delegerad akt i enlighet med artikel 26 för att komplettera denna förordning genom att utvidga kriterierna för stödberättigande till att omfatta andra tredjeländer än Eftastaterna i EES och Ukraina som inte agerar i strid mot unionens och dess medlemsstaters säkerhets- och försvarsintressen, förutsatt att sådana länder har ingått ett avtal med unionen i enlighet med artikel 17 i rådets förordning 2025/1106.

Artikel 14 i förslaget förutsätter att Ukraina utarbetar ett formulär för varje verksamhet, utgift eller åtgärd som rör en försvarsprodukt eller annan produkt för försvarsändamål för vilken landet avser att begära stöd. Ukraina ska samråda med kommissionen om formuläret i syfte att säkerställa efterlevnad av artikel 13. Ukraina ska inte vara skyldigt att upprätta ett formulär för genomförandet i enlighet med artikel 13.8 e. Om Ukraina inte identifierar en genomförandemetod i enlighet med artikel 13.8 eller om kommissionen anser att en alternativ genomförandemetod är mer ekonomisk, effektiv eller ändamålsenlig får kommissionen föreslå Ukraina en genomförandemetod.

Artikel 15 har bestämmelser om inrättande av en expertgrupp för Ukrainas försvarsindustriella kapacitet. Utöver företrädare för kommissionens avdelningar och Europeiska utrikestjänsten ska expertgruppen för Ukrainas försvarsindustriella kapacitet omfatta företrädare för de deltagande medlemsstaterna och Eftastaterna i EES. Ukraina ska bjudas in till mötena i expertgruppen när så är lämpligt. Expertgruppen ska tillhandahålla rådgivning, sakkunskap och stöd om försvarsprodukterna och andra produkter för försvarsändamål samt om genomförandemetoden.

Artikel 16 har bestämmelser om att Ukraina ska öppna ett särskilt konto med det enda syftet att förvalta det finansiella och ekonomiska stöd som Ukraina har mottagit till stöd för sin försvarsindustriella kapacitet. Alla betalningar enligt de kontrakt eller avtal som begärs för stöd till Ukrainas försvarsindustriella kapacitet ska betalas från detta konto och kommissionen ska beviljas övervakningsrättigheter för detta konto. Ukraina ska förse kommissionen med en månatlig rapport som ska lämnas in inom 10 arbetsdagar från utgången av varje månad.

I artikel 17 fastställs kraven på övervakning av genomförandet av stödet till Ukrainas försvarsindustriella kapacitet. Kommissionen ska övervaka genomförandet av stödet, i synnerhet när det gäller leverans av produkter. För upphandlingar som görs av Ukraina i enlighet med artikel 13.8 a och som valideras av kommissionen ska kommissionen använda valideringsprocessen i den bestämmelsen. För upphandlingar som görs av Ukraina i enlighet med samma artikel och som valideras av de deltagande medlemsstaterna ska medlemsstaten

övervaka genomförandet av upphandlingen och leveransen i enlighet med den bestämmelsen samt rapportera till kommissionen.

I artikel 18 fastställs villkoren för ändring av gällande ramavtal eller kontrakt som rör försvarsprodukter.

Med stöd av artikel 19, uteslutande vid tillämpning av förordningen, får medlemsstater begära att en ekonomisk aktör som är etablerad på medlemsstatens territorium prioriterar en viss beställning på försvarsprodukter.

Finansiering och genomförande av Ukrainastödslånet (kapitel V)

Artikel 20 i förslaget har bestämmelser om avtalet gällande Ukrainastödslånet. Enligt punkt 1 i artikeln ska närmare finansiella villkor för Ukrainastödslånet fastställas i avtalet om Ukrainastödslånet. Punkt 2 i artikeln har bestämmelser om detaljerade villkor för låneavtalet. Utöver de inslag som anges i artikel 223.4 i budgetförordningen (EU, Euratom) 2024/2509 ska det i avtalet om stödlånet fastställas följande: (a) stödlånet ska vara ett lån med begränsad regressrätt som förfaller till betalning när en återbetalningsutlösande faktor enligt definitionen i led j föreligger; (b) Ukraina ska förse unionen med en förmånsrätt till dess anspråk på Ryssland om krigsskadestånd som säkerhet för stödlånet. Värdet av denna förmånsrätt ska vid varje given tidpunkt vara lika med värdet av utbetalda medel enligt stödlånet; (c) De rättigheter, ansvarsområden och skyldigheter som fastställs i det ramavtal enligt Ukrainafaciliteten som avses i artikel 9 i förordningen om inrättande av Ukrainafaciliteten (EU) 2024/792 är tillämpliga på avtalet om stödlånet och de medel som omfattas av det avtalet; (d) Det stödbelopp som avses i artikel 8.2 a i ska genomföras i enlighet med kapitel III i förordning (EU) 2024/792, med undantag för reglerna om lånets löptid och återbetalning, inbegripet subventioner av lånekostnader, på vilka reglerna i den här förordningen ska tillämpas; (e) Ukraina ska använda samma förvaltnings- och kontrollsystem som i den Ukrainaplan som upprättats enligt förordning (EU) 2024/792, även efter den tillgänglighetsperiod som avses i artikel 6.2 i den förordningen; (f) Kommissionen ska ha rätt att övervaka verksamhet, utgifter och åtgärder enligt kapitel IV i denna förordning som utförs av de ukrainska myndigheterna under ett projekts hela löptid; (g) Ukraina ska omedelbart underrätta kommissionen om ett utkast till kontrakt eller avtal som finansieras genom stödlånet inte genomförs; (h) Ukraina ska fortsätta att uppfylla det förhandsvillkor som fastställs i artikel 5.1; (i) Ukraina får inte upphäva någon åtgärd som vidtagits inom ramen för något annat av unionens eller Internationella valutafondens nuvarande eller tidigare stödinstrument för korruptionsbekämpning.

Artikel 20.2 j har bestämmelser om situationer där Ukraina ska vara skyldigt att återbetala kapitalbeloppet för stödlånet inom 30 dagar. Enligt detta led ska följande vara återbetalningsutlösande faktorer: (i) Ukraina tar emot kontanter som utgör krigsskadestånd, ersättningar eller varje annan ekonomisk uppgörelse från Ryssland, upp till beloppet för en sådan uppgörelse; (ii) En tid på 90 dagar löper ut efter det att Ukraina tar emot icke-monetära tillgångar som utgör krigsskadestånd, gottgörelse eller varje annan ekonomisk uppgörelse från Ryssland, utom territorium, upp till beloppet för en sådan uppgörelse, vilket ska fastställas genom en oberoende värdering. På begäran av Ukraina får kommissionen bevilja en förlängning av denna tidsfrist om det är strikt motiverat; (iii) Ukraina bryter mot led h; (iv) Det har konstaterats att Ukraina i samband med förvaltningen av krigsskadeståndslånet har varit inblandat i bedrägeri, korruption eller någon annan olaglig verksamhet som skadar unionens ekonomiska intressen. Villkoren i detta led ska ingå i avtalet om lånet.

Enligt led k i artikel 20.2 är Ukraina skyldigt att återbetala stödlånet (i) om ovan beskrivna förhandsvillkor i led j i och ii föreligger till ett belopp av det monetära värdet av

krigsskadestånd, gottgörelse eller varje annan ekonomisk uppgörelse från Ryssland som motsvarar den andel av stödlånet som är utestående i förhållande till summan av värdet av det utestående stödlånet, eventuella utestående krigsskadeståndslån från G7-medlemmar och eventuella utestående skulder enligt ERA-lån, (ii) om ovan beskrivna förhandsvillkor i led j iii föreligger till det totala utestående beloppet av stödlånet, eller (iii) om ovan beskrivna förhandsvillkor i led j iv föreligger till värdet av bedrägeriet, korruptionen eller den andra olagliga verksamheten som skadat unionens ekonomiska intressen. Villkoren i detta led ska ingå i avtalet om lånet.

Enligt led l i artikel 20.2 ska det i avtalet om stödlånet förutsättas att alla belopp av lånet som inte täcks av den betalningsskyldighet som avses i led k fortsätter att gälla till dess att framtida återbetalningsutlösande faktorer föreligger. Enligt punkt 2 m ska Ukraina, när det gäller betalningar eller återkrav, ange vilka utbetalningar av Ukrainas stödlån som ska återbetalas eller återkrävas. Enligt led n i artikel 20.2 ska avtalet om lånet förutsätta att Ukraina i händelse av utbetalningar eller återkrav anger de relevanta utbetalningar från stödlånet som återbetalas eller återkrävs. Enligt led o i artikel 20.2 ska avtalet om lånet förutsätta att Ukraina säkerställer att de upphandlingsförfaranden och kontrakt för andra produkter för försvarsändamål som följer av upphandling med stöd från Ukrainastödslånet innehåller lämpliga villkor för stödberättigande som skyddar unionens och medlemsstaternas säkerhets- och försvarsintressen. Avtalet om Ukrainastödslånet ska också innehålla alla andra krav som krävs för genomförandet av det, inbegripet krav som genomförandet av artikel 17 i förslaget förutsätter.

Om villkoren i avtalet om stödlånet inte är uppfyllda ska kommissionen ha rätt att helt eller delvis skjuta upp eller ställa in frigörandet av delbetalningen eller trancherna, enligt artikel 20.3 i förslaget. Bristande efterlevnad av återbetalningsvillkoren i avtalet om Ukrainastödslånet ska dessutom utgöra en grund för att hela eller en del av det utestående beloppet för Ukrainastödslånet ska förfalla till betalning. Avtalet om stödlånet ska på begäran göras tillgängligt för Europaparlamentet och rådet samtidigt, enligt punkt 4 i artikeln.

Artikel 21 har bestämmelser om Ukrainas ansökan om medel. För att erhålla finansiellt och ekonomiskt stöd ska Ukraina enligt punkt 1 i artikeln lämna in en vederbörligen motiverad ansökan om medel till kommissionen. Ukraina får i princip lämna in en sådan ansökan om medel till kommissionen sex gånger om året. För budgetstöd i form av ett lån som ska genomföras enligt kapitel III i förordning (EU) 2024/792 ska ansökan om medel lämnas in i enlighet med kapitel III i förordning (EU) 2024/792. För makroekonomiskt stöd ska ansökan om medel enligt punkt 2 i artikeln åtföljas av en rapport i enlighet med bestämmelserna i samförståndsavtalet. Enligt punkt 3 i artikeln gäller följande för stöd till Ukrainas försvarsindustriella kapacitet: (a) Ansökan om medel får omfatta flera produkter. För varje produkt som omfattas ska ansökan om medel innehålla ett kontrakt eller en överenskommelse i enlighet med artikel 13 och ett formulär i enlighet med artikel 14; (b) Om ansökan om medel avser finansiering till ett belopp som överstiger 20 % av det belopp som gjorts tillgängligt i enlighet med ett sådant rådsgenomförandebeslut som avses i artikel 8, ska Ukraina lämna en detaljerad motivering, inbegripet om konsekvenserna för framtida ansökningar om medel enligt det beslutet.

Artikel 22 i förslaget har bestämmelser om subvention av lånekostnader. Genom undantag från artikel 223.4 e i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 och med förbehåll för tillgängliga medel får unionen enligt punkt 1 i artikeln bära de kostnader som uppstår till följd av upplåningen för ett lån till Ukraina som annars skulle ha burits av Ukraina. Dessa kostnader omfattar lånekostnader (finansieringskostnader, kostnader för tillhandahållande och hantering av likviditet samt tjänstekostnader relaterade till allmänna administrativa kostnader i samband med lån och utlåning). Enligt punkt 2 i artikeln får Ukraina varje år begära den subvention av lånekostnader som avses i punkt 1. Kommissionen får bevilja subventionen av lånekostnader

för ett belopp som inte överstiger gränserna för de anslag som gjorts tillgängliga under det årliga budgetförfarandet.

Artikel 23 har bestämmelser om krav som ligger till grund för kommissionens beslut om att frigöra en betalning av stödlånet. Punkt 1 i artikeln har bestämmelser om krav som ska ligga till grund för kommissionens bedömning och beslut om frigörande av stöd. Punkterna 2–4 i artikeln har bestämmelser om kommissionens beslutsförfarande.

Artikel 24 i förslaget har bestämmelser om stödlånets finansiering. Enligt punkt 1 i artikeln får kommissionen befogenhet att låna upp de nödvändiga medlen för unionens räkning på kapitalmarknaderna eller från finansinstitut i enlighet med den diversifierade finansieringsstrategi som avses i artikel 224 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509. Enligt punkt 2 i artikeln ska upp- och utlåningstransaktioner för stödlånet genomföras i euro. Punkt 3 i artikeln anger följande: Med avvikelse från artikel 31.3 andra meningen i förordning (EU) 2021/947 ska det ekonomiska stöd som ges till Ukraina genom Ukrainastödslånet inte omfattas av garantin för yttre åtgärder. Ingen avsättning ska upprättas och genom undantag från artikel 214.1 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 ska ingen avsättningsnivå fastställas för Ukrainastödslånet.

Artikel 25 har bestämmelser om tillämpning av reglerna om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och känsliga uppgifter.

Slutbestämmelser (kapitel VI)

Bestämmelserna i artikel 26 ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter på vissa villkor.

Artikel 27 har bestämmelser om tillämpligt kommittéförfarande.

Artikel 28 har bestämmelser om en dialog om Ukrainastödslånet i syfte att stärka kommunikationen mellan unionens institutioner, särskilt Europaparlamentet, rådet och kommissionen.

Artikel 29 har bestämmelser om information till Europaparlamentet och rådet.

Artikel 30 har bestämmelser om förordningens ikraftträdande.

2. Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2024/792 om inrättande av Ukrainafaciliteten

För att kunna bevilja Ukraina budgetstöd och minska begränsningarna i fråga om extern finansiering anger det ovan beskrivna förslaget om Ukrainastödslånet flera alternativ genom vilka medlen kan kanaliseras till Ukraina. Stöd kan tillhandahållas i form av makroekonomiskt stöd och enligt Ukrainafaciliteten, särskilt dess pelare I och Ukrainaplanen. Genom ändringsförslaget fastställs nödvändiga ändringar i förordningen om inrättande av Ukrainafaciliteten så att stödet kan kanaliseras genom pelare I i faciliteten. Ukrainaplanen ska uppdateras för att återspegla dessa ytterligare belopp, inbegripet med åtgärder för att stärka rättsstatsprincipen och kampen mot korruption.

Artikelinnehåll i förslaget till förordning

Enligt artikel 1.1 i förslaget ska artikel 6.4 i förordningen om Ukrainafaciliteten ändras så att belopp som görs tillgängliga i enlighet med den förordningen ska genomföras som ytterligare ekonomiskt stöd i form av lån i enlighet med kapitel III i Ukrainafaciliteten (pelare I/Ukrainaplanen), och dessa belopp ska läggas till det totala beloppet av lån och stöd som redan ingår i den nuvarande förordningen om faciliteten.

Enligt artikel 1.2 i förslaget ska det i artikel 22.2 i förordningen om Ukrainafaciliteten läggas till ett stycke som anger att efter antagandet av rådets genomförandebeslut om ändring av Ukrainaplanen avseende de ytterligare stödbeloppen i den nya förordningen om stödlånet ska kommissionen göra en ändring av eller ett tillägg till det låneavtal som ingåtts med Ukraina i syfte att säkerställa genomförandet av beloppen enligt kapitel III i Ukrainafaciliteten (Pelare I: Ukrainaplanen), med undantag för regler om lånets löptid och återbetalning samt subvention av upplåningskostnader, som ska omfattas av reglerna i förordningen om Ukrainastödslånet.

Enligt artikel 1.3 i förslaget ska artikel 23.1 i förordningen om Ukrainafaciliteten ändras så att Ukrainafaciliteten får bära finansieringskostnader, kostnader för likviditetsförvaltning och tjänstekostnader relaterade till allmänna administrativa kostnader i samband med lån och utlåning (subvention av lånekostnader), med undantag av kostnader i samband med återbetalning i förtid av lånet och belopp som görs tillgängliga i enlighet med förordningen om Ukrainastödslånet. [För perioden 1 januari 2024–31 december 2027 ska subventionen av lånekostnader täckas enligt kapitel V (om Ukrainafaciliteten).”]

Artikel 2 i förslaget har bestämmelser om förordningens ikraftträdande.

3. Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) 2020/2093 om den fleråriga budgetramen 2021–2027

Kommissionen föreslår att förordningen om den fleråriga budgetramen ändras och att unionens budgetgaranti utvidgas till att omfatta det ekonomiska stöd på 90 miljarder euro som ges till Ukraina. Unionen ska då låna upp de medel som behövs genom finansmarknaden. Ukraina beviljas finansiellt stöd i form av lån som garanteras av marginalen mellan taket för EU:s egna medel och den fleråriga budgetramen 2021–2027. Kommissionen föreslår dessutom att det skapas ett nytt särskilt instrument utanför budgetramen för att täcka finansieringskostnaderna i upplåningen (instrumentet för Ukrainastödslånet). Beslut om utnyttjande av detta tematiska instrument fattas inom ramen för EU:s årliga budgetförfarande. Andra särskilda instrument som redan finns kan likaså användas för att täcka finansieringskostnader i upplåningen. Kommissionen uppskattar finansieringskostnaderna till cirka en miljard euro 2027.

I skäl 6 till förslaget konstateras att för att kunna ge stöd till Ukraina på mycket förmånliga villkor är det lämpligt att inrätta ett nytt tematiskt särskilt instrument – instrumentet för Ukrainastödslånet – som gör det möjligt att finansiera lånekostnaderna. I lånekostnaderna ingår finansieringskostnader samt kostnader för tillhandahållande och hantering av likviditet avseende medel som lånas upp på kapitalmarknaderna för ett lån till Ukraina som genomförs inom ramen för ett fördjupat samarbete. Med tanke på att lånekostnaderna för lånet till Ukraina sannolikt börjar faktureras under det sista året av den fleråriga budgetramen 2021–2027 är det lämpligt att beakta tillgängliga budgetmedel i andra särskilda instrument, tillämpliga sektorsspecifika regler, eventuella rättsliga eller andra skyldigheter, inbegripet sådana som faller under artikel 10a i rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093, prioriteringar, försiktigt

budgetering och sund ekonomisk förvaltning, när instrumentet för Ukrainastödslånet utnyttjas inom ramen för budgetförfarandet.

Artikelinnehåll i förslaget till förordning

Kommissionen föreslår att första stycket i artikel 2.2 i förordningen om den fleråriga budgetramen ska ersättas med följande: ”Om det är nödvändigt att utnyttja resurserna från de särskilda instrument som föreskrivs i artiklarna 8, 9, 10, 10a, 10b, 10c och 12 ska åtagandebemyndiganden och motsvarande betalningsbemyndiganden föras upp i budgeten utöver relevanta tak i budgetramen.” I praktiken införs det alltså en hänvisning till artikel 10c, den nya artikeln om instrumentet för Ukrainastödslånet.

Kommissionen föreslår också att följande stycke läggs till i artikel 2.2 i förordningen om den fleråriga budgetramen: ”I fall då det är nödvändigt att utnyttja en garanti för ekonomiskt stöd i form av ett lån till Ukraina som ska genomföras inom ramen för ett fördjupat samarbete enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) XXX/XXX och som godkänts i enlighet med artikel 223.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2024/2509, ska det nödvändiga beloppet utnyttjas utöver taken i den fleråriga budgetramen.”

Därtill föreslås att artikel 10c om instrumentet för Ukrainastödslånet införs i förordningen om den fleråriga budgetramen: ”Instrumentet för Ukrainastödslånet får endast användas för att finansiera lånekostnader för ett lån till Ukraina som ska genomföras inom ramen för ett fördjupat samarbete. Instrumentet för Ukrainastödslånet får tas i anspråk av Europaparlamentet och rådet inom ramen för det budgetförfarande som föreskrivs i artikel 314 i EUF-fördraget.”

Ändring av rådets förordning om den fleråriga budgetramen kräver enhällighet i rådet.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Den rättsliga grunden för förslaget till förordning om inrättande av Ukrainastödslånet (COM(2026) 20 final) och förslaget om ändring av förordningen om den fleråriga budgetramen (COM(2026) 22 final) är artikel 212 i EUF-fördraget. Enligt artikel 212.2 i EUF-fördraget ska Europaparlamentet och rådet genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder som behövs för att genomföra punkt 1. Artikel 212 i EUF-fördraget är i enlighet med kommissionens förslag en lämplig rättslig grund för program för ekonomiskt stöd som unionen beviljar tredjeländer som inte är utvecklingsländer.

Den rättsliga grunden för förslaget om ändring av rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (COM(2025) 3500 final) är artikel 312 i EUF-fördraget. Förslaget ska antas enhälligt i rådet.

Enligt statsrådets bedömning är valet av rättslig grund ändamålsenligt.

Subsidiaritetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen kan unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om det kan ske effektivare än på medlemsstaternas nationella eller lokala nivåer. Subsidiaritetsprincipen följs eftersom behovet av en gemensam ansats när det gäller att ge ett tillräckligt omfattande stöd till Ukraina inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av

medlemsstaterna utan det på grund av åtgärdens omfattning och verkningar kan uppnås bättre på EU-nivå, enligt kommissionen.

Proportionalitetsprincipen

Förslaget står i proportion till omfattningen av och allvaret i de brister som har identifierats, inbegripet behovet av att tillhandahålla budgetstöd till Ukraina och av att genomföra brådskande och större offentliga investeringar till stöd för Ukrainas försvarstekniska och försvarsindustriella bas och dess integrering i den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen. Förslagen ligger inom fördragens ramar för eventuella unionsåtgärder.

Enligt statsrådets bedömning är unionsåtgärder nödvändiga eftersom de ovan beskrivna målen för förslaget är omöjliga att uppnå på medlemsstaternas nivå. De föreslagna åtgärderna står också i proportion till det yttersta allvaret i situationen. Därmed anser statsrådet att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

Ukrainastödslånet utgör ett lån på högst 90 miljarder euro (*limited recourse loan*) som avses återbetalas med krigsskadestånd från Ryssland. Lånet är baserat på EU:s upplåning på finansmarknaden där marginalen mellan den fleråriga budgetramen och taket för egna medel utgör säkerhet. Därtill finansieras lånekostnaderna (finansieringskostnader samt kostnader för tillhandahållande och hantering av likviditet) och relaterade administrativa kostnader ur EU:s budget.

Ifall marginalen i unionsbudgeten används som garanti uppstår Finlands garantiåtagande genom åtagandet att finansiera EU-budgeten i enlighet med systemet för egna medel. Finlands garantiåtagande uppstår genom åtagandet att finansiera EU-budgeten i enlighet med systemet för egna medel. Systemet för EU:s egna medel bygger på proportionalitet så att varje medlemsstats finansiella åtagande är proportionerligt och individuellt, inte solidariskt. Betalningsandelarna fastställs i proportion till fastställda andelsnivåer i själva beslutet om egna medel (särskilt de så kallade BNI-andelarna). Det finansiella åtagandet utgår från storleken på medlemsstatens ekonomi. Finlands åtagande beräknas utgöra högst cirka 1,4 miljarder euro av det totala beloppet på 90 miljarder euro (enligt Finlands BNI-andel 1,54 % 2026). I det högsta beloppet för Finlands åtagande beaktas även att alla EU-medlemsstater inte deltar i Ukrainastödslånet. Andelen kan tillfälligt bli högre, men andelarna kommer att utjämnas i ett senare skede. Det totala beloppet av likvida medel som medlemsstaterna tillhandahåller kommissionen är under alla omständigheter begränsat till medlemsstatens BNI-andel av taket för egna medel. Om någon medlemsstat försummar att betala sina avgifter till unionen ska kommissionen omedelbart vidta behövliga åtgärder för att driva in avgifterna och se till att betalningsandelarna för de andra medlemsstaterna som eventuellt har betalat kompletterande betalningsandelar återgår till rätt nivå. I rådets förordning nr 609/2014 föreskrivs det om metoderna och förfarandet för tillhandahållande av egna medel och likvida medel. Förordning nr 609/2014 innehåller bland annat bestämmelser om dröjsmålsränta och finansförvaltning. Den nuvarande sanktionsmekanismen för uteblivna betalningar är mycket strikt, vilket sannolikt har bidragit till att medlemsstaterna hittills alltid i tid har fullgjort sina skyldigheter att finansiera unionens budget.

Finlands andel av de ansvarsförbindelser som täcks av marginalen mellan taket för EU:s egna medel och den fleråriga budgetramen är grovt uppskattat cirka 9,4 miljarder euro i nuläget. Ansvarsförbindelserna består bland annat av betalningsbalanslån som beviljats EU:s medlemsländer, lån inom europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM), Euratom-lån, lån inom Sure, lån inom faciliteten för återhämtning och resiliens, lån som beviljats Ukraina samt lån som beviljas inom instrumentet säkerhetsaktion genom förstärkning av försvarsindustrin (SAFE).

Lånekostnaderna för Ukrainastödslånet ska finansieras med ett nytt särskilt instrument, instrumentet för Ukrainastödslånet (*Ukraine Support Loan Instrument*), som går utöver taken i den nuvarande fleråriga budgetramen och endast kan utnyttjas för detta ändamål. Beslut om användning av instrumentet för Ukrainastödslånet fattas inom ramen för EU:s budgetförfarande. Det kan även beslutas att lånekostnader ska täckas med andra särskilda instrument som redan finns.

Eftersom Ukrainastödslånet kommer att finansieras inom ramen för fördjupat samarbete i enlighet med artikel 332 i EUF-fördraget ska de deltagande medlemsstaterna bära utgifterna för stödlånet, med undantag för de förvaltningskostnader som institutionerna åsamkas. Medlemsstater som inte deltar i det ekonomiska stödet till Ukraina har rätt till en justering som beräknas enligt den angivna metoden i artikel 11 (justering till följd av undantagsklausuler) i förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 (s.k. MAR-förordningen). Utgifterna för stödlånet (främst räntekostnaderna) ska alltså först bäras av unionens budget, där alla EU-medlemsstater deltar på normalt sätt. Under året efter det berörda budgetåret ska kommissionen beräkna justeringen för icke-deltagande och underrätta medlemsstaterna om justeringsbeloppet så att de kan kreditera kontot för egna medel med beloppet. Enligt kommissionens förslag uppgår lånekostnaderna för Ukrainastödslånet till cirka en miljard euro 2027. Medlemsstaternas andel av lånekostnaderna bestäms enligt BNI-andelarna. Finlands beräknade andel av de lånekostnader som ska betalas 2027 är cirka 15 miljoner euro. Beräkningen utgår från kommissionens prognos hösten 2025 om Finlands BNI-andel 2027 när även BNI-andelarna för medlemsstater som inte deltar i Ukrainastödslånet är med. I det beräknade beloppet beaktas även att alla EU-medlemsstater inte är med och täcker lånekostnaderna. Kommissionen har inte lämnat någon beräkning av de lånekostnader som ska betalas under följande fleråriga budgetram (2028–2034).

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Vid bedömningen om huruvida förslaget är förenligt med grundlagen är säkerställandet av den nationella budgetsuveräniteten det väsentliga. Grundlagsutskottet har vid flera tillfällen ansett att Finlands ekonomiska ansvar ska granskas som en helhet för att utreda den begränsning av riksdagens budgetbefogenhet som de orsakar (GrUU 55/2017 rd, GrUU 3/2012 rd, GrUU 25/2011 rd). Utskottet har betonat behovet av att skydda riksdagens budgetbefogenhet (GrUU 28/2013 rd). Enligt stora utskottet och grundlagsutskottet (StoUU 2/2020 rd, GrUU 11/2020 rd) ska maximiantalet av Finlands ekonomiska ansvar ha begränsats noga och även räntorna och övriga utgifterna ska beaktas i ansvaren. Det ska även vara möjligt att uppskatta sannolikheten av att ansvaren realiseras. Vidare har grundlagsutskottet (GrUU 11/2020 rd) förutsatt att framöver vid behandlingen av dylika förslag som förknippas med EU-medlemskapet uppskattar man i statsrådets utredningar de ekonomiska ansvaren och riskerna kumulativt och beaktar även de ärenden som det redan beslutats om och ärenden där beslut kan förväntas inom kort.

Förslagets ekonomiska konsekvenser beskrivs ovan i avsnitt 5. Finansministeriet publicerade senast i december 2025 en helhetsöversikt över statens finansiella ansvar och risker (2025:59).

Av förslaget framgår maximibeloppet av Finlands ekonomiska ansvar. I förslaget har också räntor och andra kostnader beaktats. Enligt statsrådets bedömning blir propositionen inte problematisk med tanke på riksdagens budgetmakt.

7 Ålands behörighet

Enligt 27 § 4 punkten och 59 a § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i ärendet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Europeiska unionens råd antog förslaget till rådets beslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete för inrättande av ett lån till Ukraina i skriftligt förfarande den 12 januari 2026. Europaparlamentet godkände bemyndigandet till fördjupat samarbete den 21 januari 2026. Rådet antog ett beslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete den 28 januari 2026.

Den 14 januari 2026 lade kommissionen fram lagstiftningsförslagen om inrättande av Ukrainastödslånet 2026 och 2027.

9 Den nationella behandlingen av förslaget

Statsrådets skrivelse har beretts i finansministeriet.

Statsrådets E-utredning (E 108/2025 rd) om Europeiska kommissionens förslag till rådets beslut om bemyndigande av ett fördjupat samarbete för inrättande av ett lån till Ukraina lämnades till riksdagen den 9 januari 2026. Om detta förslag kommer en separat U-skrivelse att lämnas till riksdagen med liknande innehåll som i E-skrivelsen.

Förslaget och det relaterade utkastet till statsrådets skrivelse har behandlats i skriftligt förfarande i sektion 1 (Samordning av den ekonomiska politiken och finanspolitiken) under kommittén för EU-ärenden den 20 januari 2026. Statsrådets ståndpunkter fastställdes i EU-ministerutskottet den 22 januari 2026.

10 Statsrådets ståndpunkt

I statsrådets utredning den 18 december 2025 om förberedelserna inför Europeiska rådet: Helheten som gäller Ukrainas s.k. krigsskadeståndslån (E 106/2025 rd) intogs följande ståndpunkter:

I enlighet med regeringsprogrammet förbinder sig Finland starkt till att stödja Ukraina och återuppbyggnaden av landet och är öppen för olika finansieringslösningar för att stödja Ukraina. (E 31/2024 rd)

Statsrådet betraktar alternativet att använda den ryska centralbankens immobiliserade tillgångar för att stödja Ukraina som motiverat. Finland vill som förstahandsalternativ stödja och främja modeller där användningen av tillgångarna kopplas till fullgörandet av Rysslands ersättningsskyldighet. (Kompletterande USP 23/2025 rd)

Finland förutsätter att Rysslands ansvar för kränkningar av internationell rätt och ersättningsskyldighet för skador till följd av dem uppfylls. (SRR 3/2024 rd)

Finland betonar att EU:s åtgärder ska beredas så att de är förenliga med internationell rätt och EU-rätten. (Kompletterande USP 23/2025 rd)

Finland anser det viktigt att även ha beredskap för Rysslands eventuella motåtgärder. Finland anser det viktigt att unionens svar är samordnat även ifall Ryssland riktar sådana åtgärder mot enskilda medlemsländer, värdepapperscentraler eller finansiella institut. (USP 12/2024 rd)

Finland anser att krigsskadeståndslånet är det klart bästa och mest rättvisa alternativet. Det skulle också möjliggöra ett snabbt beslut med kvalificerad majoritet i rådet. (E 106/2025 rd)

Finland anser det ytterst viktigt att rådet den 12 december 2025 fattade ett tydligt beslut med kvalificerad majoritet som möjliggör att Rysslands immobiliserade tillgångar förblir immobiliserade. (E 106/2025 rd)

Finland är öppet för att den ryska centralbankens immobiliserade tillgångar utnyttjas för olika garantiarrangemang. Som en del av förhandlingarna anser Finland det ändamålsenligt att även tredjeländer kan delta i arrangemanget på ett flexibelt sätt. (E 106/2025 rd)

Finland kan också tänka sig att godkänna att garantin täcks med marginalen mellan taket för EU:s egna medel och den fleråriga budgetramen, men inser att enhälligt beslutsfattande om detta utgör en utmaning. (E 106/2025 rd)

Finland anser det nödvändigt att Ukrainas omedelbara behov tillgodoses utan dröjsmål. (E 106/2025 rd)

Finland anser det viktigt att EU fortsätter diskussionerna och samarbetet kring frågan med partnerländerna och särskilt i G7-gruppen. (USP 12/2024 rd)

Dessa ståndpunkter kompletteras enligt följande:

Statsrådet kan godkänna Ukrainastödslånet som är baserat på EU:s upplåning på finansmarknaden där marginalen mellan den fleråriga budgetramen och taket för egna medel utgör säkerhet.

Statsrådet kan godkänna inrättandet av ett nytt särskilt instrument, instrumentet för Ukrainastödslånet, och uppdateringen av den fleråriga budgetramen 2021–2027 för att finansiera lånekostnaderna för Ukrainastödslånet. Statsrådet anser det viktigt att man försöker utnyttja omfördelningar inom ramen för EU:s årliga budgetförfarande för att täcka lånekostnader när det är möjligt.

Statsrådet anser att man i samband med Ukrainastödslånet ska sträva efter att öka Ukrainas försvarsförmågor så flexibelt och effektivt som möjligt i upphandlingarna av försvarsprodukter och framförallt prioritera direkta militära behov.

Statsrådet anser att villkorligheten ska begränsas till de absolut nödvändiga punkterna såsom i tidigare stödprogram med hänsyn till Ukrainas situation och administrativa kapacitet att uppfylla villkoren.

Statsrådet anser att stödet och dess fördelning ska utgå från identifierade utgiftsbehov och tillförlitliga bedömningar av dessa.

Statsrådet kan godkänna att förordningen om inrättande av Ukrainafaciliteten (EU) 2024/792 ändras.