



Lagstiftningspaket om stöd till Ukraina under 2026 och 2027

Finansdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2026) 20 Celexnummer 52026PC0020

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om genomförandet av fördjupat samarbete vad gäller inrättandet av Ukrainastödslånet 2026 och 2027

COM(2026) 21 Celexnummer 52026PC0021

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

COM(2026) 22 Celexnummer 52026PC0022

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

Sammanfattning

Den 14 januari 2026 presenterade den Europeiska kommissionen ett förslag till lagstiftningspaket om nytt stöd om 90 miljarder euro i form av lån till Ukraina. Stödet syftar till att avhjälpa landets akuta finansiella och militära behov 2026 och 2027. Ukraina ska endast behöva återbetala lånet när Ryssland har betalat krigsskadestånd. I linje med Europeiska rådets överenskommelse från rådets möte den 18 och 19 december 2025 ska det nya stödet inrättas genom ett fördjupat samarbete mellan samtliga medlemsstater förutom Slovakien, Tjeckien och Ungern. Inga finansiella kostnader för lånet ska belasta dessa tre länder. Lånet ska finansieras genom att kommissionen lånar upp medel på finansmarknaden för EU:s räkning och garanteras av utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket i EU-budgeten. Sådan utlåning får enligt rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga

budgetramen 2021–2027 (förordningen om den fleråriga budgetramen) endast ske till medlemsstater. För att möjliggöra det aktuella stödet till Ukraina krävs, i likhet med tidigare makrofinansierat stöd och utlåning genom Ukrainafaciliteten, därför en förordningsändring. Ukrainas lånekostnader ska vidare subventioneras av EU-budgeten genom ett nytt specialinstrument. För att möjliggöra att den del av lånet som avser budgetstöd ska kunna kanaliseras genom Ukrainafaciliteten föreslås en ändring i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/792 av den 29 februari 2024 om inrättande av Ukrainafaciliteten.

Regeringen anser att EU fortsatt bör upprätthålla ett omfattande, förutsebart och strukturerat ekonomiskt stöd till Ukraina som är i linje med landets behov. Det föreslagna lagstiftningspaketet möjliggör snabba utbetalningar från EU, vilket är viktigt mot bakgrund av Ukrainas akuta behov. Regeringen stödjer därför förslaget.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU, dess medlemsstater och europeiska finansinstitut har sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 bidragit med betydande finansiellt och ekonomiskt stöd till Ukraina. Rysslands krig visar dock inga tecken på avmattning och Ukrainas finansieringsbehov för 2026 och 2027 kommer att vara betydande. Mot den bakgrunden presenterade Europeiska kommissionen den 3 december 2025 två finansieringsalternativ för nytt finansiellt stöd till Ukraina. Ett alternativ var ett s.k. reparationslån baserat på de immobiliserade ryska tillgångarna i EU. Det andra alternativet var att Europeiska kommissionen skulle låna upp medel på marknaden med garanti från EU-budgeten. Vid Europeiska rådets möte den 18 och 19 december 2025 enades EU:s stats- och regeringschefer om att gå vidare med det andra alternativet för att ställa ut ett nytt lån om 90 miljarder euro till Ukraina för 2026 och 2027, samtidigt som arbetet med reparationslånet skulle fortsätta. Stödet är uppbyggt på så sätt att Ukraina endast ska behöva återbetala lånet när Ryssland har betalat krigsskadestånd till landet. Europeiska rådet enades också om att genomföra ett fördjupat samarbete för att inrätta lånet i vilket samtliga medlemsstater förutom Slovakien, Tjeckien och Ungern deltar. Det innebär att inga finansiella kostnader

för lånet ska belasta dessa tre länder. Mot denna bakgrund presenterade Europeiska kommissionen den 14 januari 2026 ett lagstiftningspaket i syfte att tillhandahålla nytt finansiellt stöd till Ukraina i enlighet med överenskommelsen.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Ukrainastödslånet

Rysslands fortsatta krig mot Ukraina och dess intensifierade attacker innebär att Ukrainas finansieringsbehov har ökat och att det behövs brådskanande investeringar i Ukrainas försvarstekniska och försvarsindustriella bas för att stärka landets försvarsförmåga. Fortsatt finansiellt stöd från Ukrainas partners är avgörande för att landet ska kunna upprätthålla viktiga statliga funktioner, säkerställa makroekonomisk stabilitet, återställa kritisk energiinfrastruktur och stärka sin försvarsförmåga.

Kommissionen föreslår mot denna bakgrund att ett nytt stödlån till Ukraina, kallat Ukrainastödslånet, på upp till 90 miljarder euro inrättas genom ett fördjupat samarbete mellan samtliga medlemsstater förutom Slovakien, Tjeckien och Ungern. Lånet föreslås återbetalas genom krigsskadestånd från Ryssland till Ukraina. Lånet ska göras tillgängligt utifrån Ukrainas finansieringsbehov fram t.o.m. den 31 december 2027 och betalas ut i delbetalningar. Dessa kan ske t.o.m. 31 december 2028.

Ukrainastödslånet syftar till att hjälpa Ukraina täcka sina finansierings- och försvarsbehov för 2026 och 2027 och föreslås utformas på ett flexibelt sätt för att kunna anpassas till landets behov, som kan förändras beroende på krigets utveckling. Två tredjedelar, motsvarande 60 miljarder euro, ska gå till militärt stöd och att den återstående tredjedelen, motsvarande 30 miljarder euro, ska utgöras av allmänt budgetstöd.

För att ta del av lånet ska Ukraina ta fram en finansieringsplan med uppgifter om landets finansieringsbehov och finansieringskällor. Kommissionen ska göra en bedömning av finansieringsplanen och lägga fram ett förslag till genomförandebeslut till rådet. I rådets genomförandebeslut ska antalet delbetalningar och respektive delbelopp fastställas.

Budgetstöd

Kommissionen föreslår att det allmänna budgetstödet ska kunna ställas ut i form av makrofinansiellt stöd och budgetstöd genom Ukrainafaciliteten, som är ett instrument för stöd till Ukraina som EU inrättade 2024. I båda fallen kommer utbetalningarna vara kopplade till förhandsvillkor och politiska villkor, såsom att Ukraina fortsätter att upprätthålla och respektera demokratiska mekanismer och institutioner, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. När det gäller det makrofinansiella stödet till Ukraina kommer det att förenas med villkor som ska omfatta robusta och ambitiösa reformåtaganden, bl.a. sådana som syftar till att stärka mobiliseringen av intäkter för att minska Ukrainas externa finansieringsbehov, förbättra de offentliga finansernas hållbarhet och bekämpa korruption. Villkoren ska fastställas i ett samförståndsavtal mellan kommissionen och Ukraina. Utbetalningar av medlen kommer villkoras med krav på genomförande och rapportering av politiska reformer som framgår av samförståndsavtalet. När det gäller Ukrainafaciliteten kommer Ukrainaplanen, dvs. den reformplan som är kopplad utbetalningar av budgetstödet och som antogs i rådets genomförandebeslut (EU) 2024/1447 av den 14 maj 2024 om godkännande av bedömningen av Ukrainaplanen, att uppdateras för att återspegla detta ytterligare budgetstöd och inkludera nya åtgärder för att stärka rättsstatsprincipen och kampen mot korruption.

Militärt stöd

Den militära delen av stödet syftar främst till att stärka Ukrainas försvarsindustriella kapacitet genom ekonomiska, finansiella och tekniska samarbeten. Stödet kommer att möjliggöra för Ukraina att genomföra brådskande och stora offentliga investeringar i landets försvarsindustri, stärka dess integrering i den europeiska försvarsindustrin och få snabb tillgång till försvarsmateriel och annan materiel som används för försvarsändamål. Ukraina ska också få stöd för upphandling av försvarsmateriel.

Tilldelningen av medel för militärt stöd regleras av särskilda deltaganderegler för stödberättigande. Framförallt ställs krav på att leverantörer och underleverantörer ska ha sitt huvudsäte inom EU, Europeiska frihandels-sammanslutningen (EFTA), det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Ukraina och den militära materiel som upphandlas måste innehålla komponenter från EU, EFTA, EES eller Ukraina motsvarande ett värde på minst 65 procent av den estimerade slutkostnaden för försvarsprodukten. Om Ukrainas

akuta behov inte går att tillgodose enligt dessa regler finns möjlighet att tillämpa undantag som möjliggör för Ukraina att under vissa förutsättningar upphandla materiel från tredjeland, däribland USA och Storbritannien, förutsatt att vissa krav uppfylls, t.ex. att det inte finns någon alternativ likvärdig produkt inom EU, EES/EFTA eller Ukraina som kan levereras tillräckligt snabbt.

Finansiering av lånet

För att finansiera lånet föreslås kommissionen få befogenhet att för unionens räkning låna upp medel på kapitalmarknaderna eller från finansieringsinstitut med EU-budgeten som garanti, genom att utnyttja utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket samt i enlighet med den diversifierade finansieringsstrategi som avses i artikel 224 i förordning (EU, Euratom) 2024/2509 av den 23 september 2024 om finansiella regler för unionens allmänna budget. Eftersom utrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket i EU-budgeten utnyttjas krävs varken avsättningar för garantin eller utställande av nationella garantier. Det innebär också att taket eller storleken på den fleråriga budgetramen inte behöver ändras. Sådan utlåning är enligt förordningen om den fleråriga budgetramen begränsad till medlemsstaterna. För att möjliggöra sådan utlåning även för Ukrainastödslånet krävs därför en ändring i förordningen. Förordningen har också tidigare ändrats för att under 2023 och 2024 garantera lån till Ukraina (bl.a. genom makrofinansiellt stöd och genom Ukrainafaciliteten). Vidare föreslås lånekostnaderna subventioneras av EU och finansieras utöver utgiftstaken i den fleråriga budgetramen genom ett nytt specialinstrument som endast får mobiliseras för detta ändamål.

Ukrainastödslånet kommer att finansieras inom ramen för ett fördjupat samarbete mellan Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike i enlighet med artikel 20 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och artikel 332 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), vilket innebär att det endast är de deltagande medlemsländerna som ska bära utgifterna. Detta innebär att en eventuell mobilisering av medel från EU:s budget som garanti för detta lån inte ska påverka Tjeckiens, Ungerns och Slovakiens finansiella skyldigheter.

1.2.2 Ändring i förordningen om den fleråriga budgetramen

Den föreslagna ändringen i rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2093 av den 17 december 2020 om den fleråriga budgetramen 2021–2027 (förordningen om den fleråriga budgetramen) skulle leda till att garantiutrymmet mellan utgiftstaket och egna medelstaket, som för närvarande används för att garantera EU:s makrofinansiella lån till Ukraina som ställts ut under 2023 och 2024 och lån genom Ukrainafaciliteten, även skulle omfatta Ukrainastödslånet.

För att Ukrainastödslånet ska kunna ges på förmånliga villkor, och inte öka påfrestningarna på Ukrainas offentliga finanser, föreslås EU-budgeten subventionera lånekostnaderna. Dessa innefattar räntekostnader, kostnader för likviditetsförvaltning och tillhörande administrativa kostnader.

Lånekostnaderna ska i första hand finansieras av tillgängliga budgetmedel inom den nuvarande fleråriga budgetramen. I andra hand ska befintliga specialinstrument användas. Genom ändringen av förordningen införs även ett nytt specialinstrument som ska användas i sista hand.

1.2.3 Ändring i förordningen om inrättande av Ukrainafaciliteten

Den del av Ukrainastödslånet som avser budgetstöd föreslås tillhandahållas i form av makrofinansiellt stöd och genom Ukrainafacilitetens pelare I, som avser utbetalning av budgetstöd i takt med att Ukraina uppfyller reformvillkor. För att möjliggöra detta krävs en ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/792 av den 29 februari 2024 om inrättande av Ukrainafaciliteten (förordningen om Ukrainafaciliteten).

Den föreslagna ändringen innebär att beloppet för budgetstöd i form av lån som kan betalas ut genom pelare I kan utökas i linje med vad som fastställs i förordningen om Ukrainastödslånet. Vidare kommer även den reformplan som är kopplad till genomförandet av budgetstödet i Ukrainafaciliteten (den s.k. Ukrainaplanen) uppdateras för att återspegla dessa ytterligare belopp.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslagen väntas inte ha någon påverkan på svenska regler eller lagar.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

1.4.1 Garantiinfrianden

Om EU:s garantiåtaganden mellan utgiftstaket och taket för egna medel behöver infrias påverkas statens budget då EU:s medlemsstater, enligt rådets beslut (EU, Euratom) 2020/2053 av den 14 december 2020 om systemet för Europeiska unionens egna medel och om upphävande av beslut 2014/335/EU, Euratom, är skyldiga att bidra med de medel som behövs för att finansiera garantiinfrianden av detta slag.

Att Ukrainastödslånet kommer att finansieras inom ramen för ett fördjupat samarbete innebär i enlighet med artikel 332 i EUF-fördraget att endast de deltagande medlemsstaterna ska bära de relaterade utgifterna. Om EU-budgetgarantin infrias kommer således de deltagande medlemsstaternas andel av garantin att beräknas enligt artikel 11 i rådets förordning (EU, Euratom) nr 609/2014 av den 26 maj 2014 om metoder och förfaranden för tillhandahållande av traditionella, momsbaseade egna medel och BNI-baserade egna medel samt åtgärder för att möta likviditetsbehov. Det innebär att Slovakiens, Tjeckiens och Ungerns totala andel (i dagsläget uppskattad till 3,6 procent) av EU:s totala bruttonationalinkomst (BNI) kommer att omfördelas på de 24 övriga medlemsstaterna.

I dagsläget uppskattas Sveriges andel av garantin under 2026 till ca 3,48 procent, vilket motsvarar 3,1 miljarder euro. Den svenska BNI-andelen förändras över tid och beräknas i förhållande till övriga medlemsstaters ekonomiska utveckling. Även valutakursen påverkar eventuella återbetalningar.

1.4.2 Lånekostnader

Ukrainas lånekostnader föreslås att i första hand finansieras av tillgängliga budgetmedel inom den nuvarande fleråriga budgetramen. I andra hand ska befintliga specialinstrument användas för att täcka dessa kostnader. I sista hand kommer det nya specialinstrumentet nyttjas och betalningar ske genom de 24 deltagande medlemsstaternas EU-avgift.

Lånekostnaderna väntas uppstå först 2027 och beräknas för detta år uppgå till ca 1 miljard euro. Om dessa behöver finansieras genom det nya specialinstrumentet kommer de att fördelas enligt ländernas BNI-andel, där Slovakiens, Tjeckiens

och Ungerns totala andel omfördelas på de övriga 24 medlemsstaterna. Den svenska kostnaden beräknas uppgå till ca 35 miljoner euro, baserat på en uppskattad BNI-andel om 3,52 procent för 2027. Det motsvarar en ökning av den svenska EU-avgiften med ca 380 miljoner kronor 2027, vilket belastar utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen.

1.4.3 Administrativa kostnader

Tillkommande administrativa utgifter till följd av det fördjupade samarbetet ska finansieras av EU:s budget, utan någon justering för de medlemsstater som inte deltar i det fördjupade samarbetet. De tillkommande administrativa kostnaderna uppskattas till ca 11,7 miljoner euro per år 2026 och 2027. Sveriges del av utgifterna beräknas uppgå till ca 4 miljoner kronor per år 2026 och 2027, vilket belastar Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska unionen.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

I enlighet med vad som anfördes vid överläggningen med finansutskottet den 16 december 2025 om nytt finansiellt stöd till Ukraina och samrådet med EU-nämnden den 19 december 2025, anser regeringen att EU fortsatt bör upprätthålla ett omfattande, förutsebart och strukturerat ekonomiskt stöd till Ukraina som är i linje med landets behov. Givet Ukrainas betydande och akuta behov, och vikten av att säkra ny finansiering, stödjer regeringen att ett nytt finansiellt stöd till Ukraina för 2026 och 2027 baseras på att kommissionen lånar upp medel på finansmarknaden för EU:s räkning och ställer ut lån till Ukraina med EU-budgeten som garanti.

Ukraina befinner sig mitt i ett krig och landets behov kan komma att ändras beroende på krigets utveckling. Regeringen anser därför att det är viktigt att stöd till Ukraina är flexibelt och utgår från landets behov. Regeringen anser att lagstiftningspaketet är ambitiöst och ändamålsenligt.

Regeringen välkomnar att det budgetära stödet är kopplat till ambitiösa villkor, t.ex. avseende rättsstatens principer, demokrati och åtgärder mot korruption. Det är vidare viktigt att det militära stödet möjliggör för Ukraina att kunna anskaffa den materiel som behövs för att tillgodose landets militära behov, utan onödiga begränsningar vad gäller upphandling av materiel från tredje land. Regeringen

anser även att stödet bör vara enkelt och inte innebära en för stor administrativ börda för Ukraina eller den europeiska industrin. Med hänsyn till Ukrainas akuta behov, och vikten av att snabbt få nytt finansiellt stöd på plats, kan regeringen godta vissa begränsningar vad gäller användningen av det militära stödet.

Gällande lånekostnaderna anser regeringen att dessa i första hand ska finansieras inom den befintliga budgetramen, i andra hand genom befintliga specialinstrument, och först om detta inte är möjligt genom det nya specialinstrumentet.

Mot denna bakgrund stödjer regeringen kommissionens förslag om lagstiftningspaket för stöd till Ukraina 2026 och 2027. Förslaget möjliggör snabba utbetalningar från EU, vilket är viktigt mot bakgrund av Ukrainas akuta behov.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga deltagande medlemsstater i det fördjupade samarbetet har välkomnat det föreslagna tillvägagångssättet för stöd till Ukraina 2026 och 2027 och betonat vikten av en skyndsam process för att få stödet på plats. De har också sett positivt på den föreslagna fördelning mellan budgetärt och militärt stöd och på den flexibilitet som finns i förslaget om Ukrainastödslånet.

Sverige har tillsammans med andra likasinnade medlemsstater verkat för mer flexibla deltaganderegler för det militära stödet för att möjliggöra upphandling från tredjeland. En mindre grupp medlemsstater har däremot velat se mer restriktiva deltaganderegler med större fokus på upphandling från leverantörer inom EU, EES/EFTA och Ukraina.

Sverige har även, tillsammans med likasinnade, påpekat att lånekostnaderna i första hand bör hanteras inom den befintliga budgetramen genom omfördelningar och i andra hand genom andra redan existerande specialinstrument. Kommissionen har beaktat medlemsstaternas synpunkter och gjort förtydliganden i enlighet med dessa i lagtexten i förslaget om ändring av förordningen om den fleråriga budgetramen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inga ståndpunkter har tillkännagivits.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Regeringen avser inte att skicka ut förslagen på remiss.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

3.1.1 Ukrainastödslånet

Den rättsliga grunden för förordningen om Ukrainastödslånet är artikel 212 i EUF-fördraget. Artikeln är enligt kommissionen en lämplig rättslig grund för ekonomiskt stöd som unionen beviljar tredjeländer som inte är utvecklingsländer. Förslaget antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet, i form av de 24 medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet, efter beslut av Europaparlamentet.

3.1.2 Ändring i förordningen om den fleråriga budgetramen

Den föreslagna rättsliga grunden för ändringen i förordningen om den fleråriga budgetramen är artikel 312 i EUF-fördraget. Förordningen antas med enhällighet i rådet efter godkännande av Europaparlamentet.

3.1.3 Ändring i förordningen om inrättande av Ukrainafaciliteten

Den rättsliga grunden för ändringen i förordningen om Ukrainafaciliteten är artikel 212 i EUF-fördraget. Förslaget antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet, i form av de 24 medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet, efter beslut av Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Enligt kommissionen kan stöd till Ukraina inte i tillräcklig grad tillhandahållas av medlemsstaterna själva. De främsta orsakerna till detta är enligt kommissionen den begränsade finanspolitiska kapaciteten och budgetbegränsningarna på nationell nivå, behovet av en stark givarsamordning för att maximera stödets omfattning och ändamålsenlighet samt behovet av att begränsa den administrativa bördan för de ukrainska myndigheterna. EU anses vidare ha förutsättningar

att utan onödigt dröjsmål tillhandahålla stöd till Ukraina för att täcka landets akuta finansieringsbehov och behov avseende dess försvarsindustriella kapacitet på ett förutsebart, kontinuerligt och ordnat sätt. Regeringen anser mot denna bakgrund att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen anser vidare att det föreslagna stödet är tillräckligt för att täcka de uppskattade finansierings- och försvarsbehoven för 2026 och 2027, samtidigt som hänsyn tas till den betydande osäkerhet som följer av kriget. Stödet bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att tillhandahålla budgetstöd till Ukraina och stöd för att genomföra brådskande och större offentliga investeringar i Ukrainas försvarstekniska och försvarsindustriella bas och dess integrering i den europeiska försvarstekniska och försvarsindustriella basen. Vidare bedömer regeringen att förslaget om ändring av den fleråriga budgetramen för att möjliggöra utlåning med EU-budgeten som garanti till tredjeland står i proportion till det brådskande behovet av att inrätta ett instrument för stöd till Ukraina. Mot denna bakgrund anser regeringen att lagstiftningspaketet är proportionerligt.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Lagstiftningspaketet började behandlas i ständiga representanternas kommitté II den 14 januari 2026 och den 4 februari 2026 nåddes en principöverenskommelse om rättsakterna. Europaparlamentet antog lagstiftningspaketet den 11 februari 2026. Rådet väntas anta paketet den 24 februari 2026.

4.2 Fackuttryck och termer