



Kibogozza-e az Európai Bizottság a maga kötötte gordiuszi csomókat?

**STEFÁN CSABA, HARB JAD MARCELL,
PAPP GÁBOR & SIKLÓSI PÉTER**

MKI Nézőpont

A Magyar Külügyi Intézet rendszeres kiadványa.

Kiadó:

© Magyar Külügyi Intézet, 2025.

Szerző(k):

Stefán Csaba,
Harb Jad Marcell,
Papp Gábor,
Siklósi Péter

Lektorálta:

Kulosár Andrea
Vass Ágnes

Korábbi kiadványainkat megtekintheti az [Intézet](#) weboldalán.

A borítókép forrása: Shutterstock

Stefán Csaba, kutató, MKI
Harb Jad Marcell, kutató, MKI
Papp Gábor, kutató, MKI
Siklósi Péter, vezető kutató, MKI

KIBOGOZZA-E AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG A MAGA KÖTÖTTE GORDIUSZI CSOMÓKAT?

Az Európai Tanács (EiT) október 1-jei informális egyeztetésén és az Európai Politikai Közösség (EPK) október 2-i koppenhágai találkozásán Ursula von der Leyen, az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) és António Costa, az EiT elnöke is nagyívű tervekkel állt elő. Azonban, ahogy az várható volt, egyik kezdeményezéshez sem sikerült elegendő tagállami támogatást szerezni. Így továbbra sem született döntés sem az orosz befagyasztott pénzek felhasználásáról, sem a 19. szankciós csomag energiapolitikai elemeiről, sem pedig a „drónfal” ügyéről. Ukrajna csatlakozási tárgyalásai többek között a magyar ellenállás miatt akadtak el, Izrael szankcionálását pedig olyan kevés tagállam támogatta, hogy a téma a következő csúcs napirendjén [nem is szerepel](#). Ezzel azonban még nem fejeződött be a diplomáciai nagyüzem: a vitás kérdések tárgyalása folytatódik, Costa pedig jelezte, hogy az október 23-án kezdődő EiT-ülés a „[döntések ideje lesz](#)”. Ugyanakkor óvatosságra lesz szükség, hiszen a tagországoknak valójában gordiuszi csomókat kellene kibogozniuk, amelyeknek az egyszerű átvágása súlyos következményekkel járna az EU egészére. Az álláspontok ezért vegyesek, az egyes ügyeket támogató és ellenző koalíciók folyamatosan alakulnak. Eközben az Amerikai Egyesült Államok látványosan tartózkodik attól, hogy nyilvánosan állást foglaljon, így az európaiak – akik továbbra is az amerikai vezetésre hagyatkoznak – sokszor a sötétben tapogatóznak.

JOGI „TRÜKKEL” ADNÁ ODA AZ EU A BEFAGYASZTOTT OROSZ PÉNZEKET UKRAJNÁNAK

Nagy kérdés, hogy történik-e előrehaladás az Európai Unióban befagyasztott orosz vagyon felhasználása tekintetében. Egy, az orosz–ukrán háború kitörése után kötött G7-megállapodás [értelmében](#) az EU-ban befagyasztott mintegy 210 milliárd eurónyi orosz állami vagyon kamata 45 milliárd euró értékű, Ukrajnának nyújtandó segély kölcsönre használható fel. A keret azonban kimerülőben van, a kelet-európai ország pedig nyugati pénzügyi segítség nélkül csődbe menne. A helyzetet az EU szemszögéből az is nehezíti, hogy Donald Trump elnök hivatalba lépése óta az Egyesült Államok már nem segíti közvetlenül Ukrajnát, így az túlnyomórészt az Európai Unióra hárul, amelynek a legtöbb tagországa eleve komoly pénzügyi nehézségekkel küszködik.

A befagyasztott orosz vagyon elkobzása és Ukrajnának adása azonban nagyon komoly precedenst teremtené az olyan országok számára, amelyek szintén attól tarthatnak, hogy az EU politikai okokból lefoglalhatja a vagyonukat – így az orosz pénzek egyszerű elkobzása jelentős mennyiségű pénzügyi eszköznek az EU-ból történő kivonásához vezethetne. Ráadásul bizonyára Oroszország is megpróbálna jogi vagy egyéb (az uniós pénzeket érintő hasonló) módon visszavágni. Mindez a közvetlen vagyonekborzás ötletét nem teszi túl népszerűvé. Ugyanakkor a tagállamok egyre nagyobb része afelé hajlik, hogy Ukrajna számára valahogy hasznosíthatóvá tegyék az orosz vagyont – így a korábban azt ellenző német kormány is ebbe az irányba [mozdult el](#). Emiatt állt elő a Bizottság egy „jogilag szilárdabb” [ötlettel](#): a lefoglalt orosz pénzt nem kamatozó kötvényekre cserélnék ki, Moszkva pedig a teljes összegről szóló fizetési ígéretet kapna. A váltóért az EU közösen állna jót – amit azonban Magyarország vagy Szlovákia el-lenezhet, így az „elszántak koalíciója” által kötött nemzetközi egyezmény is elképzelhető. Magát az orosz pénzt az Európai Központi Banknál (EKB) helyeznék el, Ukrajnának adott kölcsön formájában, amelynek azt csak a hábo-rú után kellene visszafizetnie, miután Oroszországtól megkapja a hábo-rús jóvátételt – a befagyasztott vagyon feloldását ugyanis már korábban e feltétel-hez kötötte az EU.

Az október eleji uniós informális csúcson e lehetőségnek csak a politikai támogatását mérték fel, a konkrét döntés az EiT október végi ülésén várható. Mivel az EKB attól fél, hogy egy ilyen lépés alááshatja az eurót, a G7-tagországok – különösen Japán és az Egyesült Államok – [együttes lépése](#) lenne kívánatos ahhoz, hogy a piacok ne veszítsék el az európai fizetőeszközbe vetett bizalmukat. Mivel az EU-n kívüli befagyasztott orosz vagyon viszonylag csekély mértékű, a lényeg a politikai egység szimbolikus erejében rejlik. Az Egyesült Királyság és Kanada alapvetően támogatja az EU lépését, sőt a britek maguk is hasonló tervet terveznek, de az azt egyébként sürgető USA még nem döntött, márpedig azt követné Japán is.

Kulcskérdés lehet Belgiumnak az ügghöz való hozzáállása. Az országban található Euroclear nevű pénzügyi cégnél van ugyanis a befagyasztott orosz vagyon túlnyomó része, mintegy [180 milliárd](#) euró, tehát bármilyen uniós lépés negatív következménye az országot aránytalanul nagy mértékben sújtaná. Bart De Wever belga kormányfő már [jelezte](#) is, hogy a hazája nem szeretné egyedül viselni a kockázatokat, és a javaslatot a jelen formájában elfogadhatatlannak tartja. Az a tény, hogy a belgák [nyitottak](#) a kérdés további megvitatására ugyan, de több biztosítékot kérnek, jól mutatja, hogy egyáltalán nem biztos, hogy egyhamar sikerül zöld ágra vergődni e témában. Hasonló aggodalmak vannak a kb. 6 ([más számítások](#) szerint legalább 10) milliárd eurót zároló [Luxemburnak](#) is. Amennyiben valóban lenne egy „jogilag szilárdabb” ötlet, akkor az jelentős könnyebbséget jelentene az uniós országok számára, de pénzügyi szempontból Washington is jól járna vele, hiszen Ukrajna a pénz jelentős részét fegyverekre költené, amelyeket jórészt az USA-tól venne meg – miközben a Trump-kormányzat anyagi segítséget már nem nyújt Kijevnek. A probléma viszont egyfelől az, hogy a pénzügyi szektor szkeptikus a megvalósítással kapcsolatban, másfelől pedig az oroszokat csak akkor lehetne jóvátétel fizetésére kényszeríteni, ha legyőznék őket a háborúban, aminek jelenleg nagyon alacsony a valószínűsége.

Összességében tehát az ügy jogilag sikamlós ugyan, ám ha a fő érdekelt feleket – elsősorban Belgiumot – sikerül meggyőzni, és a nyugati blokk a piacok megnyugtatása érdekében egyszerre teszi meg a lépést, akkor

a befagyasztott vagyon Ukrajnáknak juttatása során első pillantásra nem igazán lennének vesztesei: az amerikaiak fenntarthatnák a békepárti pozíciót, de a háború folytatásán ők gazdagodnának, míg Európa más pénzét juttatná az ukránoknak.

A DRÓNFAL ÖTLETE MÖGÖTT A BIZOTTSÁGI KOMPETENCIÁK KISZÉLESÍTÉSE IS REJLIK

A koppenhágai találkozókat megelőző időszakban az európai sajtót számos drónincidens tartotta lázban: Lengyelország területére 21 nagy hatótávolságú drón repült be, több állam repülőtere és egyéb kritikus infrastruktúrája felett pedig különféle méretű pilóta nélküli repülőek jelentek meg. Miközben csak néhány esetben lehetett minden kétséget kizáróan megállapítani az elkövetők kilétét, a sajtó és a politika egyértelműen Oroszországnak tulajdonította a határsértéseket. A lengyelországi esemény után a NATO azonnal megindította [Eastern Sentry](#) elnevezésű „készenlétfokozó tevékenységét”, amelynek célja a NATO keleti határain meglévő képességek jobb felhasználása és újjakkal történő kiegészítése az orosz drónok jelentette fenyegetéssel szemben. Ursula von der Leyen bizottsági elnök azonnal meglátta a lehetőséget, hogy az EU-t újból a történések középpontjába helyezze, és [megismételte](#) a State of the Union-beszédében már felvetett drónfalra vonatkozó kezdeményezését.

Koppenhágában azonban a bizottsági elnök felvetését [hidegen fogadták](#). Volt olyan európai vezető, aki azért kritizálta, mert az elnevezés az áthatolhatatlanság hamis biztonságérzetét sugallja, miközben a valós képességek ezt nem támasztják alá. A déli államok képviselőit az zavarta, hogy a forrásokat egy számukra kevésbé releváns területre költi az EU. Többen arra hívták fel a figyelmet, hogy a drónfal a NATO felelősségi területe, nem az EU-é, mások pedig a feladat komplexitását és időigényességét emelték ki. Amit azonban senki sem említett, miközben nyilvánvalóan fontos motiváció sokuk esetében, az a hadiipari cégek érdekeinek az ütközése. Az elnök asszonynak a kérdésben tapasztalható hozzáállása viszont tökéletesen illeszkedik abba a tendenciába, hogy Brüsszel újabb és újabb területeken akarja kiszélesíteni a kompetenciáit. Ez esetben azonban, úgy tűnik, hogy az

egyetlen falba nem a drónok, hanem a Bizottság ütközik. A legvalószínűbb forgatókönyv valószínűleg az lesz, hogy a kezdeményezést vagy csendben beillesztik valamelyik már létező védelmi projektbe, s ezzel „technikaivá” teszik az eredetileg politikai jellegű ügyet, vagy pedig az Ukrajnát támogató programok egyikéhez sorolják be.

SZANKCIÓK – LNG-VEL VAGY ANÉLKÜL?

Az EPK, illetve az EiT informális ülését megelőzően úgy tűnt, hogy azok során nagy figyelem hárul majd a 19. szankciós csomagra és azon belül is az orosz fosszilis erőforrásokról történő leválás kérdésére. Ez végül nem így történt, aminek több magyarázata is lehet, amelyek előrevetítik azt is, hogy többé-kevésbé mi várható a téma kapcsán a hónap vége felé esedékes következő találkozón. A lehetséges befolyásoló tényezők közül az első, hogy a szankciós csomagnak a találkozókat megelőzően nem tették teljesen egyértelművé a tartalmát: szeptember közepén ugyanis egyazon napon eltérően nyilatkozott arról [Ursula von der Leyen](#) és [Kaja Kallas](#) külügyi és biztonságpolitikai főképviselő. Az egyik kérdés, amely kapcsán ez tetten érhető volt, az orosz olajat vásároló harmadik országokat érintő elképzelés. Míg ugyanis Von der Leyen szó szerint említette az olajvásárlást, és a harmadik országbeli olajipari vállalatok vagyonának a befagyasztását helyezi kilátásba (és Kínát is nevesíti), addig Kallas nem említette kimondottan az olajkérdést és annak a vonatkozásait, ám sejtelmesen azokat a nagy gazdasági szereplőket sújtó következményeket helyezett kilátásba, amelyek Oroszországot a szankciók kijátszásában segítik. Ez utóbbi könnyen összefügghet azon amerikai törekvésekkel, amelyek célja a jelentős mennyiségű orosz energiahordozót vásároló országokra – például Indiára – történő nyomásgyakorlás. A sejtelmesség sem véletlen: jelenleg úgy tűnik, a felek még nem tisztázták, hogy az USA milyen mértékben várja el az EU-tól, hogy vele összhangban fejtse ki a hatását harmadik országokra. Pedig ez semmiképpen sem másodlagos kérdés, hiszen ez is átírhatja a 19. szankciós csomag alapjait. Egy másik eltérő pont a két nyilatkozatban az orosz LNG-import betiltásának a céldátuma. Míg Von der Leyenében nem szerepel konkrét

időpont, addig Kallas egyértelműen 2027. január 1-jét jelöli meg – azaz egy évvel korábban, mint az eddig emlegetett 2028.

Az október eleji informális ülésre érkezésükkor az állam- és kormányfők által a [sajtnak adott nyilatkozatok](#) többségében az európai védelmi kapacitások, illetve Ukrajna támogatásának a kérdése állt a középpontban, és azokat jelölték meg az egyeztetések fő témáiként is. Noha többen említették a 19. szankciós csomagot is, de elsősorban a befagyasztott orosz vagyónok kapcsán. A fosszilis energiahordozók ügyét már kevesebben hozták fel. Közéjük tartozott például a francia és a litván elnök: az előbbi az orosz árnyékflottát, az utóbbi pedig a teljes leválást emelte ki e téren. Az orosz LNG kitiltási határidejének az előbbre hozását nem érintették.

A kép az eseményt záró [sajtótájékoztatóra](#) sem tisztult ki. Az António Costa, Mette Frederiksen (a soros elnökséget adó Dánia miniszterelnöke) és Ursula von der Leyen alkotta trióból csak az első osztott meg információkat a szankciós csomag kapcsán, de csak annyit említett, hogy az az olajbevételeket is célba fogja venni. Az LNG kérdéskörét azonban egyikőjük sem érintette. Mindebből úgy tűnik, mintha annak a politikai prioritása fakult volna. Ez éppenséggel kitarthat az október vége felé esedékes találkozóig, és hatással lehet az azon esetlegesen megszülető döntésekre is.

A fentiek mellett a szankciós csomagnak az energiára vonatkozó részét az orosz árnyékflottát övező figyelem és az azzal kapcsolatos európai döntéskényszer alakulása is befolyásolhatja. A becslések szerint ugyanis igen nagy bevételforrást jelent Moszkva számára, ráadásul – és ez talán a jelen körülmények között még többet nyom a latban – egyes [források úgy vélik, hogy összefüggés](#) lehet az orosz árnyékflotta és a drónbehatolások között. Emiatt a flotta nemcsak egyszerűen feljebb léphet a prioritás tekintetében – hiszen a drónkérdés jelenleg a figyelem középpontjában áll –, de akár egyfajta politikai villámhárító szerepét is betöltheti. Az árnyékflotta ugyanis per definitionem egy nehezen körülhatárolható entitáshalmaz, így lehetővé teszi, hogy a vele kapcsolatos döntések kellően többértelműek és figyelemelterelők legyenek – különösen akkor, ha az LNG ügyében nem sikerülne döntést hozni.

Végezetül egyáltalán nem mindegy, hogy mennyire valós és mekkora súlyú az Egyesült Államoknak az EU-t az orosz fosszilis energiahordozókról való teljes leválasztását célzó nyomása. E kérdésre még nem tudni a választ, pedig az növelheti vagy éppen csökkentheti a szankciók körüli diskurzus intenzitását és tartalmát.

Összességében kijelenthető, hogy a szankciós csomag jövőjének alakulásakor több tényezőt is érdemes figyelemmel kísérni. Ilyen kérdés, hogy az LNG ügyében sikerül-e egyértelmű álláspontot kialakítani; érkezik-e újabb amerikai nyomás az orosz fosszilis energiahordozók kapcsán; mennyire kerül a figyelem középpontjába az árnyékflotta, és milyen annak a drónbehatolásokkal való feltételezett kapcsolata. Ez utóbbi ugyanis jelenleg kulcskérdés a vitákban, és ha az összefüggés beigazolódik, az várhatóan keményebb fellépéshez vezet majd, ami akár a teljes csomagra is rányomhatja a bélyegét.

Az események ilyen alakulása következtében pedig akár a Magyarország az utóbbi időkben az Európai Unió belülről és azon kívülről érő, az orosz kőolaj és földgáz importja kapcsán fellángolt éles kritikákban megnyilvánuló nyomás is csökkenhet. Tekintettel ugyanis arra, hogy az a Barátság kőolajvezeték és a Török Áramlat gázvezeték miatt éri Budapestet, egy olyan ügy, amely a fosszilis energiaforrásokkal kevésbé, az árnyékflottával viszont annál inkább összefügg, átveheti mind a diskurzus témáját, mind a szankciós csomag fókuszát. Habár teljes bizonyossággal még így sem zárható ki, hogy a kérdés terítékre fog kerülni a következő találkozón, amennyiben a szankciós csomag kevésbé érinti majd az energiát, és még más területre is összpontosít, azzal lekerülhet némi nyomás Magyarországról.

UKRAJNA CSATLAKOZÁSI TÁRGYALÁSAINAK BEFELLEGZETT – HA A SZABÁLYOK SZERINT JÁTSZANAK

Annak érdekében, hogy az EU szimbolikusan elősegítse, hogy Ukrajna minél erősebb pozícióba kerüljön, António Costa egyes tagállamokkal már a csúcstalálkozók előtt egyeztetett, és azzal a céllal érkezett Koppenhágába, hogy haladást érjen el Ukrajna csatlakozása ügyében – vagy legalább azt elérje, hogy a tagállamok az egyhangú helyett minősített többségi dön-

téshozatallal (qualified majority voting, QMV) is előrébb tudjanak lépni. Az uniós indoklás szerint erre azért lenne szükség, hogy Magyarország ne blokkolhassa az éppen aktuális csatlakozási fejezetek megnyitását. Costának (és Von der Leyennek) azonban rövid idő alatt rá kellett jönnie, hogy e kérdésben az egyhangú szavazás – és azzal együtt a vétó lehetősége – a tagállamok számára egyfajta „szent tehén”. Így hiába támogatta a tagállamok többsége az ukrán csatlakozási fejezetek megnyitását, a QMV alkalmazását már több ország vezetése is [szkeptikusan fogadta](#). Ha ugyanis a csatlakozási tárgyalások kapcsán a QMV-re térnének át, több ország kormánya is azzal szembesülne, hogy nincs lehetősége más ügyekben a politikai érdekeit érvényesíteni, például feltételekhez kötni egyes tagjelöltek csatlakozását. Erre jó példa Bulgária vagy Görögország (Észak-Macedónia esetében), Ciprus és Görögország (Törökország kapcsán), illetve Franciaország (a balkáni bővítés ügyében) szeretné a végső beleszólás lehetőségét megtartani.

Az egyeztetések ettől függetlenül a színpad mögött továbbra is folytatódnak, még ha a Costa-terv a jelen formájában „halottnak” is tekinthető. Egyrészt Ukrajna gyorsított csatlakozásának a támogatója a Bizottság mellett például Németország is, Friedrich Merz pedig – legfőképp az általa vezetett ország súlya miatt – komoly befolyással rendelkezik az EU-n belül. Másrészt pedig időről időre felmerül a befagyasztott orosz vagyon felhasználásához hasonló jogi kerülőutak ötlete. Azokat azonban nem támogatná minden tagállam, hiszen hosszú távon a saját mozgásterüket korlátoznák velük. Harmadrészt Kijev látványos és szimbolikus támogatása továbbra is sok ország számára fontos – a hangsúly a szimbolikuson van. Mindenki tudja, hogy Ukrajna csatlakozása rövid távon irreális, ugyanakkor a téma napirenden tartása önmagában is érdekük: egyszerre demonstrálják az Ukrajna melletti kiállásukat, és egyúttal nyomást gyakorolnak a magyar kormányra. Mindezek fényében a legvalószínűbb forgatókönyv, hogy Ukrajna csatlakozása a fő napirendi pontok között marad, de érdemi előrelépés az ügyben az október végi EiT-ülésen sem várható.



**MAGYAR
KÜLÜGYI
INTÉZET**