



A tagállami fékek és ellensúlyok érvényesültek az Európai Bizottsággal szemben – a december 18-i tanácsülés eredményei

Dr. Vass Ágnes & Stefán Csaba

MKI Nézőpont

A Magyar Külügyi Intézet rendszeres kiadványa.

Kiadó:

© Magyar Külügyi Intézet, 2025.

Szerző(k):

Dr. Vass Ágnes

Stefán Csaba

Lektorálta:

Aronson Lillian

Korábbi kiadványainkat megtekintheti az Intézet weboldalán.

Borítókép forrás: Shutterstock

Dr. Vass Ágnes, kutatási igazgató, MKI
Stefán Csaba, kutató, MKI

A TAGÁLLAMI FÉKEK ÉS ELLENSÚLYOK ÉRVÉNYESÜLTEK AZ EURÓPAI BIZOTTSÁGGAL SZEMBEN – A DECEMBER 18-I TANÁCSÜLÉS EREDMÉNYEI

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ:

A december 18-i Európai Tanácsülés egyértelműen jelezte az Európai Unió döntéshozatalának jelenlegi korlátait. Bár a tanácskozás végül kézzelfogható eredménnyel zárult az Ukrajnának nyújtandó pénzügyi támogatás kérdésében, a stratégiai szempontból legambiciózusabb kezdeményezés – a befagyasztott orosz vagyon felhasználása – megbukott. A 210 milliárd eurós orosz vagyon felhasználásának tagállami elutasítása megakadályozta a EU pénzügyi megbízhatóságának komoly megingását.

A döntés egyben súlyos presztízavesztést jelentett mind az Európai Bizottság, mind Németország számára. Ursula von der Leyen hónapokon át próbálta érvényesíteni a „geopolitikai Bizottság” narratíváját, míg Friedrich Merz kancellár az ügyet Németország európai vezető szerepének visszaszerzéseként kezelte. A kimenetel azonban épp az ellenkezőjét demonstrálta: Berlin nem tudta maga mögé állítani sem a tagállamok többségét, sem a kulcsszereplő Belgiummal szembeni ellenállást feloldani, és végül kénytelen volt elfogadni egy újabb közös hitelfelvételt.

A tanácsülés egyik legfontosabb politikai tanulása ugyanakkor a közép-európai koordináció újjáéledése volt. Magyarország, Szlovákia és Csehország összehangolt fellépése érdemben hozzájárult ahhoz, hogy a kockázatos vagyonfelhasználási javaslat lekerüljön a napirendről. Bár a három ország Ukrajnához való viszonya eltérő, a formáció ismét képesnek bizonyult arra, hogy közös érdek mentén legyen hatással az uniós döntéshozatalra. Ez a fejlemény arra utal, hogy a regionális szövetségek szerepe az EU-ban a jövőben tovább erősödhet – különösen akkor, amikor a hagyományos „vezető hatalmak” iránymutató képessége látványosan meggyengült.

A ZÁROLT OROSZ VAGYON FELHASZNÁLÁSA ELBUKOTT, DE AZ UKRAJNA-VITA NEM ZÁRULT LE

A befagyasztott orosz vagyon felhasználásának, illetve – 210 milliárd euró értékben – Ukrajna támogatására történő átadásának ügye lényegében lezártnak tekinthető. Bár egyes európai vezetők továbbra is azt hangsúlyozzák, hogy a zárolt összegek később még mozgósíthatók,¹ egyértelmű, hogy Bart de Wever belga miniszterelnök nem kíván visszatérni a kérdéshez. A döntésben pedig a belgák álláspontja volt a mérvadó: a zárolt vagyon legjelentősebb részét, 140 milliárd eurót, a belga Euroclear banknál tárolták. A bizottsági és a német javaslattal szemben már korábban több tagállam is (Magyarország, Szlovákia, Csehország, Olaszország, Bulgária és Málta) fenntartásokat fogalmazott meg,² a kezdeményezés megakadályozása elsősorban Belgium, és személy szerint Bart de Wever politikai sikereként értékelhető. A javaslatot sikeresen ellenző tagállamok „észnél voltak”: a zárolt orosz vagyon felhasználása valóban precedens nélküli, ellenséges lépés lett volna, amely nemcsak a béketárgyalások folyamatát és a háború lezárása utáni EU-Oroszország kapcsolatot nehezítette volna, hanem hosszú távú, súlyos pénzügyi és jogi kockázatokat rótt volna Belgiumra, valamint az Európai Unió pénzügyi hitelességére is. Az, hogy egyes tagállamok vagy maga az Európai Bizottság egyáltalán hajlandóak lettek volna egy ilyen javaslat támogatására, magyarázható az úgynevezett „kilátáselmélettel”, amely azt a döntéshozatali torzítást írja le, amely szerint a döntéshozók „veszteséghelyzetekben” jóval nagyobb valószínűséggel vállalnak aránytalanul magas kockázatot.³ Jelen esetben az uniós döntéshozók számára a „veszteséghelyzetet” az jelentette, hogy a béketárgyalásokban korlátozott mozgástérrel rendelkeznek, és attól tartottak, hogy határozott lépések hiányában Ukrajnának egy számára rendkívül kedvezőtlen békemegállapodást kellene elfogadnia – ráadásul az is bonyolítja a helyzetet, hogy 2026-ban Ukrajnának 71,7 milliárd euróra van szüksége, hogy áprilisra ne omoljon össze. A zárolt vagyon felhasználásában rejlő problémákat végül sokan felismerték – nem véletlen, hogy az utolsó pillanatban az addig háttérben mara-

1 Max Grier, „EU will eventually use Russian assets to pay for Ukraine war costs, Manfred Weber says,” *Politico*, 2025. december 19., <https://www.politico.eu/article/eu-eventually-use-russia-assets-pay-ukraine-war-war-manfred-weber/>

2 Thomas Mollar-Nielsen, „Using Russian assets for Ukraine loan ‘increasingly difficult’, says EU’s Kallas,” *Euractiv*, 2025. december 15., <https://www.euractiv.com/news/using-russian-assets-for-ukraine-loan-increasingly-difficult-says-eus-kallas/>

3 Kahneman & Tversky, „Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk,” *Econometrica* 47, 2. sz. (1979): 263-293, <https://doi.org/10.2307/1914185>

dó Franciaország is szkeptikus álláspontra helyezkedett, és ezzel a belga álláspontot felülíró minősített többségi döntéshozatal (QMV) is ellehetetlenült.

Abban, hogy végül a zárolt orosz vagyon felhasználására nem került sor, fontos szerepe volt a magyar-szlovák-cseh fellépésnek is. A cseh államfő, aki pár nappal a Tanács ülése előtt tudta megalakítani kormányát, most tért vissza a brüsszeli politikába is mint a Patrióták Európáért frakció másik miniszterelnöke. Andrej Babis első miniszterelnöki külföldi útja nem szokványos módon épp Belgiumba vezetett, ahol mind a belga államfővel, mind pedig a Bizottság elnökével is találkozott. A cseh kormányfőn nagy volt a nyomás, hiszen a legtöbb uniós vezető arra kérte őt, hogy Csehország továbbra is támogassa Ukrajnát, és ne adják fel azokat a kezdeményezéseket, amelyek a Fiala-kormányzat nagymértékben támogatott. A befagyasztott orosz vagyon felhasználást azonban rendkívül megfontolatlan lépésnek tartotta, Ukrajna további anyagi támogatásával kapcsolatban is jóval pragmatikusabban lépett fel. Andrej Babiš hangsúlyozta azonban a csúcs után, hogy Csehország pozíciója nem azonos a magyar és a szlovák állásponttal. Prága továbbra is támogatja Ukrajnát, és támogatta az uniós csúcstalálkozó következtetéseit is, ugyanakkor elzárkózik attól, hogy garanciát vállaljon az Ukrajnának nyújtott hitelekért.⁴ Szlovákia történetében először nem támogatta az Európai Tanács Ukrajnára vonatkozó következtetéseit, arra hivatkozva, hogy el kívánja kerülni: Pozsonyt bármilyen, az Európai Unió által Kijevnek nyújtott, általa „katonai jellegűnek” tekintett hitelhez kössék. Robert Fico emellett bírálta azt is, hogy a csúcstalálkozón ismét nem került napirendre a béke kérdése.⁵

A kockázatos döntés elvetése mellett ugyanakkor megszületett egy klaszikus uniós kompromisszum: az Európai Unió a következő hétéves költségvetési keret (MFF) fedezetként felhasználva mintegy 90 milliárd euró összegű közös hitelt vesz fel. Ez a megoldás rövid távon képes kielégíteni Ukrajna finanszírozási igényeit, miközben a megállapodás értelmében az intézkedést ellenző tagállamoknak – Magyarországnak, Szlovákiának és Csehországnak – nem kell viselniük a hitel kamatterheit.⁶ Első ránézésre a kompromisszum minden fél számára elfogadhatónak tűnhet, hiszen a tanácsülés kézzelfogható eredménnyel zárult;

4 Iveta Křížová, „Babiš v Bruselu. Jeden z nejtvrdších summitů a ladění not s Ficem a Orbá-nem”, *Seznam Správy*, 2025. december 19., <https://www.seznamspravy.cz/clanek/domaci-politika-ba-bis-zpet-v-bruselu-podpora-ukrajiny-ano-ruceni-za-miliardy-ne-294648>

5 „Smrteľný omyl, hovori o pôžičke pre Ukrajinu Fico. V Bruseli vraj dodržal slovo”, *TA3*, 2025. december 19., <https://www.ta3.com/clanok/1025627/smrteľny-omyl-hovori-o-pozicke-pre-ukrajinu-fico-v-bruse-li-vraj-dodrzal-slovo>

6 European Council, „European Council meeting (18 December 2025) – Conclusions,” *European Council*. <https://www.consilium.europa.eu/media/wqmknoh4/en-20251218-european-council-conclusions.pdf>

érdemben azonban az alku a bizottsági és a német álláspont vereségeként értelmezhető. A Bizottság részéről Ursula von der Leyen hónapok óta igyekezett meggyőzni Belgiumot arról, hogy a kezdeményezéshez megfelelő pénzügyi és jogi garanciák biztosíthatóak. E törekvések kudarca azonban azt eredményezte, hogy a Bizottság kezdeményező szerepe érdemben háttérbe szorult. Friedrich Merz kancellár egzisztenciális jelentőségű kérdésként kezelte az ügyet, a folyamat kimenetele ugyanakkor arra utal, hogy befolyása jóval korlátozottabb volt annál, mint amivel ő számolt. Ráadásul a németeknek Ukrajna támogatásához további közös hitelfelvételbe kellett belemennie, amit bármely más esetben reflexből elutasítottak volna. Mindez megkérdőjelezi mind von der Leyen Bizottságának „geopolitikai Bizottságként” való önmeghatározását, mind pedig azt a narratívát, amely Friedrich Merzet külpolitikai kancellárként keretezte.

Bár a békefolyamatok jelenlegi alakulása alapján 2026 elejére legalább egy tűzszünet, vagy akár egy békemegállapodás is reális forgatókönyvnek tekinthető, Ukrajna ügye és annak hatása az uniós döntéshozatalra és prioritásokra nem fog eltűnni. Egyrészt Ukrajna csatlakozásának kérdése továbbra is napirenden marad. Másrészt több tagállam és maga az Európai Bizottság is jelentős tabukat döntött meg azzal, hogy Magyarország vétóját jogi trükkökkel megkerülve határozatlan időre meghosszabbította az orosz vagyon zárolását biztosító szankciókat, illetve hasonló jogi trükkel a zárolt vagyon felhasználásának kérdését minősített többségi döntéshozatal alá vonta.⁷ Az ehhez hasonló tabudöntögetés újabb ukrajnai válsághelyzetek esetén várhatóan ismételten napirendre kerül majd. Továbbá az amerikai pénzügyi források elapadásával egyre nagyobb nyomás nehezedik az Európai Unióra, hogy átvállalja Ukrajna finanszírozásának terheit. Nem ez lesz az utolsó alkalom, hogy Kijev jelentős többletforrásokat kér a tagállamoktól. Már felmerült az európai partnerek által támogatott, legfeljebb 800 000 fős ukrán haderő fenntarthatóságának kérdése, amelynek finanszírozása bizonytalan, és amelynek költségeiben Zelenskij már részben az Európai Unióra számítana.⁸ Európa összességében gazdag kontinens, ugyanakkor számos tagállam – köztük a két legbefolyásosabb, Franciaország és Németország – már jelenleg is súlyos költségvetési kihívásokkal szembesül. Németország esetében

7 Peter van Elsuwege, „Walking a Tightrope – On the Legal Stakes of the EU’s Proposed Reparations Loan for Ukraine,” *Verfassungsblog*, 2025. december 8., <https://verfassungsblog.de/on-the-legal-stakes-of-the-eus-proposed-reparations-loan-for-ukraine/>

8 Olena Mukhina, „Ukraine can’t afford its 800,000-strong army alone: Zelenskyy says allied funding is now post-war security guarantee,” *Euractiv*, 2025. december 20., <https://euromaidanpress.com/2025/12/20/ukraine-cant-afford-its-800000-strong-army-alone-zelenskyy-says-allied-funding-is-now-post-war-security-guarantee/>

például 2029-ig mintegy 150 milliárd eurós költségvetési hiányt kellene kezelni, miközben az ország a következő évtől kezdve évi 11,5 milliárd euróval támogatja Ukrajnát közvetlenül a szövetségi költségvetésből.⁹ Mindez arra utal, hogy a háborút követő EU–ukrán kapcsolatokban a pénzügyi kérdések idővel elkerülhetetlenül feszültségforrássá fognak válni.

A MERCOSUR KERESKEDELMI EGYEZMÉNY ALÁÍRÁSÁT ÉS AZ MFF KÉRDÉSÉT ELHALASZTOTTÁK

A zárolt orosz vagyon felhasználásának kérdése oly mértékben uralta az Európai Tanács ülését, hogy végül több más napirendi pont inkább az időhúzást szolgálta, miközben a szakdiplomata az Ukrajnát érintő technikai kérdésekben igyekeztek megállapodásra jutni. Az ukrainai megegyezés politikai ára így elsősorban a MERCOSUR-kereskedelmi megállapodás végső elfogadásának elhalasztása lett. Ez ugyancsak súlyos vereségként értékelhető mind a Bizottság, mind Németország számára: Ursula von der Leyen részéről már előkészítés alatt állt a december 20-i braziliai aláírás, míg Friedrich Merz számára a megállapodás elfogadása a német gazdasági érdekek szempontjából bírt volna kiemelt jelentőséggel. Ugyanakkor mindez nem jelenti azt, hogy a MERCOSUR-megállapodás meghíúsulását pusztán az időhiány magyarázná. A zárolt orosz vagyon ügyéhez hasonlóan itt is meghatározó szerepet játszott a francia, az olasz és már a lengyel kormány ellenző álláspontja is – amelyhez a magyar pozíció is igazodik –, és amely végső soron megakadályozta a QMV döntéshozatalt. A probléma gyökere immár mintegy huszonöt éve, a tárgyalások kezdetétől fogva változatlan: az Európai Unió Közös Agrárpolitikájában érvényesített minőségi és egészségügyi előírások sok esetben nem, vagy nem azonos módon érvényesülnek a latin-amerikai országokban. Ennek következtében az uniós piacok megnyitása a latin-amerikai agrártermékek előtt olcsóbb, ám eltérő minőségi standardok szerint előállított termékek megjelenését eredményezné, ami súlyos versenyhátrányba hozná az európai gazdákat. Amíg e kérdés nem rendeződik, és a Bizottság nem képes hiteles és kielégítő garanciákat nyújtani, a megállapodás elfogadása várhatóan tovább húzódik.¹⁰

9 Martin Greive, Jan Hildebrand, "150-Milliarden-Lücke – Klingbeils Geldnot wird immer größer," *Handelsblatt*, 2025. július 24., <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundeshaushalt-150-milliarden-luecke-klingbeils-geldnot-wird-immer-groesser/100143646.html>

10 Philip Blenkinsop, "What's in the EU-Mercosur deal and why is it contentious?," *Reuters*, 2025. december 17., <https://www.reuters.com/business/whats-eu-mercossur-deal-why-is-it-contentious-2025-09-03>

Végső soron a jelenlegi, a többéves pénzügyi keretről (MFF) folyó tárgyalásokhoz kapcsolódó problémák is nagyrészt a Közös Agrárpolitikához vezethetők vissza. A Bizottság jelenlegi elképzelései szerint a jövőben a kohéziós és az agrárpolitika a „Nemzeti és Regionális Partnerségi Tervek” keretében összeolvadna, ami érdemben csökkentené a közös agrárpolitika önálló súlyát. Több tagállam ezt a kérdést politikai szinten, a legfelsőbb döntéshozói fórumokon kívánja rendezni, és amíg erre nem kerül sor, a tárgyalások érdemi előrehaladása is korlátozott marad. Mindeközben a hivatalos célkitűzés továbbra is az, hogy a 2028–2034-es MFF-et 2026 végéig elfogadják. A Bizottság jelenlegi javaslata azonban számos ponton vitatott, ezért ez az időzítés egyelőre nem tűnik realitásnak – a MERCOSUR kérdésével együtt a vita feloldása jövő évre fog tolódni.



**MAGYAR
KÜLÜGYI
INTÉZET**