



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2025.12.23.
COM(2025) 806 final

2025/0431 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

**az Ukrajnát támogató hitel létrehozására irányuló megerősített együttműködésre való
felhatalmazásról**

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az Ukrajnát támogató hitel létrehozására irányuló megerősített együttműködésre való felhatalmazásról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 329. cikke (1) bekezdésére,

tekintettel a Belga Királyság, a Bolgár Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Horvát Köztársaság, Írország, a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Máltai Köztársaság, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Portugál Köztársaság, Románia, a Szlovén Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Spanyol Királyság, az Olasz Köztársaság és a Svéd Királyság kérelmére,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

tekintettel az Európai Parlament egyetértésére¹,

mivel:

- (1) Az Oroszországi Föderáció elnöke 2022. február 24-én Ukrajnában folytatandó katonai műveletet jelentett be, és Oroszország fegyveres erői provokáció nélküli és indokolatlan katonai agressziót indítottak Ukrajna ellen. Ez a jogellenes agressziós háború Ukrajna területi integritásának, szuverenitásának és függetlenségének kirívó megsértése, továbbá sérti az erőszak alkalmazásának az Egyesült Nemzetek (ENSZ) Alapokmánya 2. cikkének (4) bekezdésében rögzített tilalmát – amely a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabálya – és az ENSZ Alapokmányának egyéb elveit is.
- (2) Oroszország Ukrajna elleni, provokáció nélkül indított és indokolatlan agressziós háborújának kezdete óta az Unió, annak tagállamai és az európai pénzügyi intézmények példa nélkül álló támogatást mozgósítottak Ukrajna gazdasági, társadalmi pénzügyi és védelmi rezilienciájának megerősítésére. Ez a támogatás ötvözi az uniós költségvetésből nyújtott támogatást – amelyre különösen a makroszintű pénzügyi támogatás plusz², az Ukrajna-eszköz³ és az Ukrajna-hitelezési együttműködési

¹ HL C [...], [...], [...] o.

² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2463 rendelete (2022. december 14.) az Ukrajna 2023. évi támogatását célzó eszköz (makroszintű pénzügyi támogatás plusz) létrehozásáról (HL L 322., 2022.12.16., 1. o.).

mechanizmus (ULCM)⁴ formájában nyújtott makroszintű pénzügyi támogatás révén került sor –, az Európai Beruházási Bank és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank által nyújtott, részben vagy egészben az uniós költségvetés által garantált támogatást, valamint a tagállamok által nyújtott további pénzügyi támogatást.

- (3) Ukrajna 2025. szeptember 9-én hivatalos kérelmet nyújtott be a Nemzetközi Valutaalaphoz (IMF), hogy egy új program segítsen fedezni a 2026–2029-es időszak további finanszírozási igényeit. Ez a program a korábbi IMF-program helyébe lépne, annak sikeres végrehajtását követően – amelynek keretében Ukrajna nyolc felülvizsgálatot zárt le –, de annak figyelembevételével, hogy Oroszország agressziós háborúja folytatódik. Az, hogy az IMF képes lesz-e kivitelezni ezt a programot, attól függ, hogy kap-e elegendő finanszírozási biztosítékot a partnerektől, köztük az Európai Uniótól.
- (4) 2025. október 23-án 26 tagállam vállalta, hogy segít fedezni Ukrajna sürgető pénzügyi szükségleteit a 2026–2027-es időszakban, többek között azokat is, amelyek katonai és védelmi erőfeszítéseikhez szükségesek. Az említett tagállamok nyomatékosították, hogy rendkívül fontos gondoskodni arról, hogy Ukrajna reziliens maradjon, és rendelkezzen az ahhoz szükséges költségvetési és katonai eszközökkel, hogy továbbra is gyakorolni tudja az önvédelemhez való természetes jogát, és továbbra is fel tudjon lépni Oroszország agressziójával szemben, valamint újólág megerősítették, hogy az Európai Unió a hasonlóan gondolkodó partnerekkel és a szövetségesekkel koordinálva továbbra is átfogó politikai, pénzügyi, gazdasági, humanitárius, katonai és diplomáciai támogatást fog nyújtani Ukrajnának és népének. Az említett tagállamok továbbá megfogalmazták, hogy minden katonai támogatás, valamint a biztonsági garanciák Ukrajna számára való nyújtására egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának teljes körű tiszteletben tartásával, továbbá az összes tagállam biztonsági és védelmi érdekeinek figyelembevételével fog sor kerülni. A tagállamok megállapodtak arról, hogy az uniós jogra is figyelemmel, Oroszország vagyoni eszközeinek mindaddig immobilizálnak kell maradniuk, amíg Oroszország fel nem hagy az Ukrajna elleni agressziós háborújával, és nem kompenzálja Ukrajnát a háborúja által okozott károkért, továbbá felkérték a Bizottságot, hogy terjesszen elő opciókat Ukrajna pénzügyi támogatására vonatkozóan. Ugyanazon a napon az Európai Tanács arra a következtetésre jutott, hogy Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja és annak az európai és globális biztonságra gyakorolt hatásai egy változó környezetben egzisztenciális kihívást jelentenek az Európai Unió számára.
- (5) Ukrajna pénzügyi helyzete megköveteli, hogy az uniós pénzügyi támogatás folyósítására legkésőbb 2026 második negyedévében sor kerüljön. Ebből a célból a Bizottság 2025. december 3-án különböző javaslatokból álló csomagot fogadott el, amely magában foglalta a jóvátételi hitel létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatot⁵, valamint a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről (MFF) szóló, 2020. december 17-i (EU, Euratom) 2020/2093 tanácsi rendelet módosítására irányuló rendeletjavaslatot⁶. Ezek a

³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/792 rendelete (2024. február 29.) az Ukrajna-eszköz létrehozásáról (HL L, 2024/792, 2024.2.29.).

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/2773 rendelete (2024. október 24.) az Ukrajna-hitelezési együttműködési mechanizmus létrehozásáról és az Ukrajnának nyújtandó rendkívüli makroszintű pénzügyi támogatásról (HL L, 2024/2773, 2024.10.28., 1. o.).

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

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

javaslatok összességében két különböző lehetőséggel kívánják fedezni Ukrajna sürgető pénzügyi szükségleteit a 2026–2027-es időszakban. A csomagban az MFF módosítására irányuló javaslat célja, hogy Ukrajna pénzügyi támogatása céljából az MFF felső határait meghaladóan lehetővé tegye az uniós költségvetési mozgástérből adódó garanciák igénybevételét. E módosítás hiányában a jóvátételi hitelből eredő függő kötelezettséget a tagállamok által önkéntes alapon nyújtandó garanciákkal kellett volna alátámasztani.

- (6) A Tanács 2025. december 12-én elfogadta az (EU) 2025/2600 rendeletet az Ukrajna elleni agressziós háborúval összefüggésben hozott orosz intézkedések okozta súlyos gazdasági nehézségek kezelésére irányuló szükséghelyzeti intézkedésekről⁷; ez részét képezte a 2025. december 3-án benyújtott javaslatcsomagnak.
- (7) A Tanácson belül intenzív konzultációkra került sor a csomag elemeiről, különösen a jóvátételi hitel létrehozásáról szóló rendeletjavaslatról és a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló rendelet (az MFF-rendelet) módosítására irányuló javaslatról. Egyértelművé vált, hogy az MFF-rendelet módosítása – amely az MFF felső határát meghaladóan lehetővé teszi az Ukrajna uniós költségvetésből nyújtott támogatásához kapcsolódó függő kötelezettség támogatását – olyannyira fontos elem volt egyes tagállamok számára, hogy azt a jóvátételi hitelhez nyújtott támogatásuk feltételéül szabták. Néhány más tagállam azonban elzárkózott a jóvátételi hitelhez kapcsolódó lehetséges kiadások és függő kötelezettségek támogatásától.
- (8) Az Európai Tanács a 2025. december 18-i következtetéseiben támogatta, hogy Ukrajna 90 milliárd EUR összegű hitelt kapjon a 2026–2027-es időszakra az Unió költségvetési mozgástérből fedezett tőkepiaci uniós hitelfelvétel alapján. Az Európai Tanács következtetése is tükrözik, hogy az EUMSZ 212. cikkén alapuló eszköz tekintetében a megerősített együttműködés (az EUSZ 20. cikke) révén az uniós költségvetés forrásainak e hitel garanciájaként történő mozgósítása nem lesz hatással a Cseh Köztársaság, Magyarország és Szlovákia pénzügyi kötelezettségeire.
- (9) A Tanács előkészítő szervei – köztük a Coreper – 2025. december 3. óta több alkalommal üléseztek azzal a céllal, hogy megállapodjanak a Bizottság által javasolt jogi aktusokról, többek között a jóvátételi hitel létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslatról és az MFF-rendelet módosítására irányuló javaslatról. A Tanács előkészítő szervei (Coreper) 2025. december 19-én elismerték, hogy az Unió egészét érintő jogiaktus-csomag révén lehetetlen észszerű időn belül elérni a hitel célkitűzését. Az értékelés figyelembe vette, hogy Ukrajnának sürgősen pénzügyi támogatásra van szüksége. Azt is megállapította, hogy az Ukrajnának hitelt nyújtó eszközről és az MFF-rendelet szükséges módosításairól végső megoldásként csak úgy lehet megállapodni, hogy az MFF-rendelet módosítására irányuló javaslatról egyhangú megállapodás születik, az Ukrajnát támogató hitellel kapcsolatban pedig, amely az EUMSZ 212. cikkén alapul, olyan megerősített együttműködésre kerül sor, amelyben az említett jogi aktus végrehajtásából eredő kiadásokat – az intézmények igazgatási költségein kívül – az EUMSZ 332. cikkével összhangban a részt vevő tagállamok viselik.

⁷ A Tanács (EU) 2025/2600 rendelete (2025. december 12.) az Ukrajna elleni agressziós háborúval összefüggésben hozott orosz intézkedések okozta súlyos gazdasági nehézségek kezelésére irányuló szükséghelyzeti intézkedésekről (HL L, 2025/2600, 2025.12.13.).

- (10) 2025. december 20-án a Belga Királyság, a Bolgár Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Horvát Köztársaság, Írország, a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Máltai Köztársaság, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Portugál Köztársaság, Románia, a Szlovén Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Spanyol Királyság, az Olasz Köztársaság és a Svéd Királyság közös levelet intézett a Bizottsághoz, amelyben felkérték, hogy nyújtson be javaslatot a Tanácsnak egy olyan megerősített együttműködésre való felhatalmazásról szóló határozatra vonatkozóan, amelynek célja és hatálya 90 milliárd EUR összegű hitel nyújtása Ukrajnának a 2026–2027-es időszakra az uniós költségvetési mozgástérből fedezett, az uniós tőkepiacokon felvett hitelek alapján, az Európai Tanács következtetései (EUCO 24/25) 3. és 4. pontjának, valamint az Ukrajnáról szóló, 25 állam- vagy kormányfő által határozottan támogatott szöveg (EUCO 26/25) 8. pontjának érvényre juttatása révén.
- (11) A harmadik országoknak nyújtott, az EUMSZ 212. cikkében meghatározott pénzügyi támogatás nem szerepel az EUMSZ 3. cikkének (1) bekezdésében említett, az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területek listáján. Az Ukrajnának az Európai Tanács 2025. december 18-i következtetéseiben előírányzott módozatok szerint nyújtandó pénzügyi támogatás (a továbbiakban: a tervezett megerősített együttműködés) ezért az Unió nem kizárólagos hatáskörébe tartozik.
- (12) A tervezett megerősített együttműködés különböző célkitűzéseket támogat, amelyek az EUSZ 20. cikkének (1) bekezdésével összhangban megerősítik az integrációs folyamatot. Először is, az Ukrajnának nyújtott pénzügyi támogatás hozzájárulna az EUSZ 3. cikkében meghatározott uniós célkitűzésekhez, különösen a békéhez és a biztonsághoz mind az Unióban, mind világszerte, valamint Európa fenntartható, többek között a kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen és az árstabilitáson alapuló fejlődéséhez. Egy ilyen támogatás ugyanis lehetővé tenné azon hatások enyhítését, amelyeket Oroszország lépései gyakoroltak az Unió és szomszédsága biztonságára és gazdaságára. Ukrajna veresége annak a fokozott kockázatával járna, hogy Oroszország agressziót követ el egy tagállam vagy egy Ukrajnával szomszédos – adott esetben tagjelölt – ország ellen, ami közvetlen és közvetett következményekkel járna az Unió biztonsági és gazdasági helyzetére nézve. Az orosz agresszió az Unió gazdaságára gyakorolt hatásai várhatóan még súlyosabbak lennének abban az esetben, ha Ukrajna nem lenne képes fenntartani a háborús erőfeszítéseinek folytatásához szükséges költségvetési erőfeszítéseket. Másodszor, figyelembe kell venni, hogy Ukrajna uniós tagjelölt ország is, így ez a támogatás az Unió stratégiai beruházását jelenti Európai békéjébe, biztonságába, stabilitásába és jólétébe, és lehetővé teszi az Unió számára, hogy megfelelőbb választ adjon a globális kihívásokra, miközben hozzájárul az Ukrajna-eszközlől szóló (EU) 2024/792 rendelet végrehajtásához, amely a csatlakozás kulcsfontosságú alapfeltételeiként a jogállamisági reformokra, a közigazgatási reformra és a demokratikus intézmények működésére összpontosít. Harmadszor, az Ukrajnának nyújtandó támogatás az egységes piac számára is előnyös lenne, és az Unió és Ukrajna számára kölcsönösen előnyös fokozott gazdasági és kereskedelmi lehetőségeket teremtené, biztosítva az ország fokozatos átalakulását is, többek között az (EU) 2025/2157 tanácsi végrehajtási határozattal módosított Ukrajna-terv végrehajtása révén. Negyedszer, az Unió a biztonsági helyzetének jelentős romlásával szembesül, ami nemcsak a tartós orosz fenyegetéssel, Oroszország háborús gazdaságra való fokozott átállásával és az ukrajnai háború alakulásával függ össze, hanem azokkal a bizonytalanságokkal is, amelyek egy olyan geopolitikai helyzet kialakulásából erednek, amelyben az Uniónak határozottan fokoznia kell a védelmének autonóm

biztosítására irányuló erőfeszítéseit. Ezzel összefüggésben Ukrajna pénzügyi támogatása várhatóan lehetővé teszi olyan célkitűzések támogatását is, amelyek segítenék az európai védelmi és technológiai ipari bázis (EDTIB) megerősítését, összefüggésben azzal, hogy az Ukrajnával folytatott védelmi ipari együttműködést már több uniós eszköz és program – így különösen az Európa biztonságát az európai védelmi ipar megerősítése révén szolgáló cselekvési eszköz (SAFE) létrehozásáról szóló, 2025. május 27-i (EU) 2025/1106 tanácsi rendelet⁸ és az európai védelmi ipari program (EDIP)⁹ – is előmozdítja.

- (13) A tervezett megerősített együttműködés – amelynek keretében a tagállamok egy csoportja pénzügyi támogatást nyújt Ukrajnának – összhangban áll a Szerződésekkel és az uniós joggal, és azt úgy kell megszervezni, hogy ne veszélyeztesse a belső piacot vagy a gazdasági, társadalmi vagy területi kohéziót. Nem különböztetheti meg és nem akadályozhatja a tagállamok közötti kereskedelmet, és nem torzíthatja a tagállamok közötti versenyt.
- (14) A tervezett megerősített együttműködés végrehajtása az intézmények igazgatási költségein kívüli kiadásokkal (a továbbiakban: a megerősített együttműködés kiadásai) és a pénzügyi támogatásból eredő olyan függő kötelezettségekkel fog járni, amelyeket az MFF felső határát meghaladó garanciákkal kell alátámasztani (a továbbiakban: függő kötelezettségekre vonatkozó garancia).
- (15) A tervezett megerősített együttműködésnek tiszteletben kell tartania a részt nem vevő tagállamok hatásköreit, jogait és kötelezettségeit. A részt nem vevő tagállamoknak nem kell hozzájárulniuk sem a megerősített együttműködés kiadásainak finanszírozásához, sem a függő kötelezettségekre vonatkozó garancia fedezetéhez. E célból azoknak a tagállamoknak, amelyek nem vesznek részt a jóvátételi hitel létrehozására irányuló megerősített együttműködésben, jogosultnak kell lenniük a 609/2014/EU, Euratom tanácsi rendelet¹⁰ 11. cikke szerinti kiigazításra. A kiigazításnak ki kell terjednie mind a megerősített együttműködés kiadásaira, mind a függő kötelezettségekre vonatkozó garancia bármely lehívására.
- (16) A tervezett megerősített együttműködés bármikor nyitva áll minden olyan tagállam előtt, amely az e határozatban meghatározott feltételek mellett részt kíván venni benne. A megerősített együttműködésben újonnan részt vevő tagállamoknak attól az időponttól kezdve kell hozzájárulniuk a megerősített együttműködés kiadásainak finanszírozásához, amikor az adott tagállam részvétele az EUMSZ 331. cikkének (1) bekezdése értelmében hatályossá válik. Az újonnan részt vevő tagállamoknak továbbá fedezetet kell biztosítaniuk az Unió által a megerősített együttműködés kezdetétől vállalt függő kötelezettségekre vonatkozó garanciához, annak végrehajtása céljából. E célból az említett tagállamoknak attól az időponttól kezdve, amikor részvételük az EUMSZ 331. cikkének (1) bekezdése értelmében hatályossá válik, részvételükkel arányosan hozzá kell járulniuk a függő kötelezettségekre vonatkozó garancia bármely lehívásához, beleértve az olyan függő kötelezettségekhez kapcsolódó lehívásokat is,

⁸ A Tanács (EU) 2025/1106 rendelete (2025. május 27.) az Európa biztonságát az európai védelmi ipar megerősítése révén szolgáló cselekvési eszköz (SAFE) létrehozásáról (HL L, 2025/1106, 2025.5.28., 39. o.).

⁹ COM(2024) 150 final.

¹⁰ A Tanács 609/2014/EU, Euratom rendelete (2014. május 26.) a tradicionális, a héa- és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről (átdolgozás) (HL L 168., 2014.6.7., 39. o.).

amelyeket az Unió a megerősített együttműködés végrehajtása céljából ezen időpont előtt vállalt,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

A Belga Királyság, a Bolgár Köztársaság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Horvát Köztársaság, Írország, a Görög Köztársaság, a Francia Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Máltai Köztársaság, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Portugál Köztársaság, Románia, a Szlovén Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Spanyol Királyság, az Olasz Köztársaság és a Svéd Királyság felhatalmazást kap arra, hogy a Szerződések vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazásával az e határozatban ismertetett feltételek mellett az Ukrajnát támogató hitel létrehozásának területén megerősített együttműködést hozzanak létre.

2. cikk

Ez a határozat az elfogadásának napján lép hatályba.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*