2026-11-17

Beslut

Serafim Finans AB
genom styrelsens ordförande

FI dnr 25-6472

Kopia till: verkställande direktören

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Sveavägen 44]
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Anmärkning och sanktionsavgift

Finansinspektionens beslut (att meddelas den 18 november 2026 kl. 8.00)

1. Finansinspektionen ger Serafim Finans AB (556654-9191) en anmärkning.

   (15 kap. 1 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse)

2. Serafim Finans AB ska betala en sanktionsavgift på 10 000 000 kronor.

   (15 kap. 7 § lagen om bank- och finansieringsrörelse)

Hur man överklagar, se *bilaga.*

Sammanfattning

Serafim Finans AB (nedan Serafim eller bolaget) är ett kreditmarknadsbolag som har tillstånd att driva finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Serafim tar emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten och lämnar krediter till konsumenter. Bolaget lämnar även krediter till näringsidkare genom företagskrediter, fakturaköp och fakturabelåning. Serafim ingår i en koncern med totalt 57 bolag. Serafim ingår även i en så kallad konsoliderad situation (Serafim Finans-grupp).

I tillsynsförordningen[1] finns bestämmelser som syftar till att instituten ska säkerställa att de har förmåga att fullgöra sina förpliktelser. Sådana bestämmelser finns även i lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag och i lagen (2014:966) om kapitalbuffertar. Bestämmel-

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

serna reglerar bland annat kapitalkrav för institut och anger gränser för hur stora exponeringar ett institut får ha mot en kund. Serafim ansvarar för att kraven i bland annat bestämmelserna om stora exponeringar följs på såväl individuell nivå som på grundval av den konsoliderade situationen.

Finansinspektionen har undersökt hur Serafim följde bestämmelserna i tillsynsförordningen när bolaget under 2024 använde kreditgarantier från Boverket som godtagbart obetalt kreditriskskydd i beräkningar av riskvägt exponeringsbelopp och stora exponeringar.

Finansinspektionen bedömer att kreditgarantierna från Boverket inte uppfyller de krav som ställs upp i artikel 213 och 215 i tillsynsförordningen för att få behandlas som godtagbart obetalt kreditriskskydd. Serafim hade därför inte rätt att lägga garantierna till grund för att ändra riskvikten i sina beräkningar av riskvägda exponeringsbelopp. Serafims felaktiga användning av garantierna har lett till att bolaget har brutit mot sina kapitalkrav.

Serafim hade inte heller rätt att beakta garantierna i sina beräkningar av stora exponeringar. Till följd av detta har Serafim och Serafim Finans-grupp haft exponeringar vars värde överstiger den tillåtna gränsen för stora exponeringar på 25 procent av primärkapitalet.

Finansinspektionen har även undersökt om Serafim följde tillsynsförordningen när bolaget behandlade en exponering mot ett utländskt försäkringsföretag som en exponering mot ett institut vid tillämpningen av gränsen för stora exponeringar enligt artikel 395.1.

Finansinspektionen bedömer att Serafim inte hade rätt att behandla exponeringen mot det utländska försäkringsföretaget som en exponering mot ett institut. Det innebär att den särskilda gränsen för stora exponeringar på 150 miljoner euro inte var tillämplig i det aktuella fallet, utan endast gränsen på 25 procent av primärkapitalet. Serafim och Serafim Finans-grupp hade en exponering mot det utländska försäkringsföretaget som översteg den gränsen.

Serafim har brutit mot centrala bestämmelser i regleringen som ytterst syftar till att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Överträdelserna är sådana att det finns skäl för Finansinspektionen att ingripa mot Serafim. Överträdelserna är dock – vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet – inte så allvarliga att det finns anledning att överväga att återkalla Serafims tillstånd eller att meddela bolaget en varning. Finansinspektionen ger därför Serafim en anmärkning som, för att vara tillräckligt ingripande, förenas med en sanktionsavgift på 10 000 000 kronor.

1 Bakgrund

1.1 Om Serafim Finans AB

Serafim Finans AB (nedan Serafim eller bolaget) är ett kreditmarknadsbolag som driver finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Serafim tar emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten och lämnar krediter till konsumenter. Krediter lämnas även till näringsidkare genom företagskrediter, fakturaköp och fakturabelåning.

Serafim ingår i en koncern med totalt 57 bolag samt i en konsoliderad situation (Serafim Finans-grupp).[2] Serafim är, såsom utsett institut, ansvarigt företag i den konsoliderade situationen och ska därmed, i enlighet med artikel 11.1, 11.2 b och 18 i tillsynsförordningen[3], uppfylla kraven i bland annat tillsynsförordningens bestämmelser om stora exponeringar såväl på individuell nivå som på grundval av den konsoliderade situationen (s.k. gruppnivå).

Under räkenskapsåret 2025 uppgick omsättningen[4] för såväl Serafim som för koncernen till 267 miljoner kronor.

1.2 Ärendet

Finansinspektionen inledde i februari 2025 en undersökning av hur Serafim hade följt bestämmelserna i tillsynsförordningen när bolaget använt kreditgarantier som hade lämnats av Boverket (i fortsättningen även kallade Boverkets kreditgarantier) som godtagbart obetalt kreditriskskydd i beräkningar av riskvägda exponeringsbelopp och stora exponeringar. Undersökningsperioden omfattar kalenderåret 2024. En avstämningsskrivelse skickades till Serafim den 19 juni 2025.

Den 2 oktober 2025 anmälde Serafim till Finansinspektionen att bolaget hade en för stor exponering mot ett utländskt försäkringsföretag. Finansinspektionen beslutade den 27 oktober 2025, i enlighet med artikel 396 i tillsynsförordningen, att medge Serafim en tidsfrist till den 30 november 2025 att åter följa reglerna om gränsvärdet för stora exponeringar. Serafim har meddelat att bolaget inom tidsfristen hade minskat exponeringen till tillåten nivå.

Finansinspektionen har med anledning av detta även undersökt om Serafim följde tillsynsförordningens bestämmelser när bolaget tillämpade den gräns för stora exponeringar som gäller för kunder som är institut på sin exponering mot det utländska försäkringsföretaget. Undersökningsperioden omfattar tiden från och med den 31 december 2021 till och med den 30 juni 2025.

---

[2] Serafim Finans AB – Om verksamheten, version 29, 2026-05-22.
[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.
[4] Se prop. 2016/17:162 s. 764 och 765 angående beräkning av omsättning när en sanktion riktas mot ett kreditinstitut.

Finansinspektionen skickade den 13 februari 2026 en begäran om yttrande till Serafim. Den 10 september 2026 skickade Finansinspektionen även en kompletterande begäran om yttrande. Serafim har yttrat sig över Finansinspektionens iakttagelser och preliminära bedömningar.

De brister som framgår av detta beslut är de som Finansinspektionen har valt att ingripa mot. Vad som i övrigt har framkommit vid undersökningen motiverar inte någon åtgärd från Finansinspektionens sida.

2 Inledande utgångspunkter

2.1 Kapitalkrav

Ett kreditinstituts rörelse ska drivas på ett sådant sätt att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras. Ett grundläggande krav är att institutet kan hantera de risker som verksamheten är förenad med. För kreditinstitut finns därför regler om kapitalbaskrav (i fortsättningen används även den förenklande termen kapitalkrav). Kapitalkraven anger hur mycket kapital av olika slag som ett institut måste hålla vid varje tidpunkt för att täcka de risker som verksamheten är förenad med, däribland risken för förlust i samband med utlåning (kreditrisk).

För att beräkna hur mycket kapital ett kreditinstitut måste ha för att täcka sina kreditrisker ges institutets exponeringar, till exempel lån, riskvikter. En exponering med hög risk ges en hög riskvikt, medan en exponering med lägre risk ges en lägre riskvikt. Utifrån exponeringens riskvikt beräknas ett så kallat riskvägt exponeringsbelopp, där exponeringens värde multipliceras med dess riskvikt. Kreditinstitutet behöver täcka en viss andel av det riskvägda exponeringsbeloppet med kapital.

I tillsynsförordningen finns bestämmelser som reglerar kreditinstitutens grundläggande kapitalkrav, det så kallade minimikravet i pelare 1. Kravet uppgår till åtta procent av det totala riskvägda exponeringsbeloppet. Ytterligare bestämmelser om kapitalkrav finns i lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) och i lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen). Enligt 2 kap. 1 § tillsynslagen ska Finansinspektionen i vissa fall besluta att ett kreditinstitut även ska uppfylla ett särskilt kapitalbaskrav, ett så kallat pelare 2-krav. Finansinspektionen beslutade den 30 januari 2024 att Serafim ska uppfylla ett särskilt kapitalbaskrav på 5,3 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp för andra risker än risken för alltför låg bruttosoliditet avseende koncentrationsrisk för kreditrisk, samt ränterisker och andra marknadsrisker i övrig verksamhet.

Det följer av tillsynsförordningen och tillsynslagen att minimikravet i pelare 1 och pelare 2-kraven till viss grad ska uppfyllas med primärkapital, varav en viss

andel ska bestå av kärnprimärkapital.[5] Det följer av 2 kap. 1 § buffertlagen att ett kreditinstitut därutöver ska ha ett kärnprimärkapital som motsvarar det kombinerade buffertkravet enligt 2 kap. 2 § samma lag. Kravet motsvarar summan av de kapitalbuffertar som är tillämpliga på institutet.

De olika kapitalkraven förhåller sig till varandra som om de var staplade på varandra. Det brukar beskrivas som en kapitalkravsstapel. Stapelns nedersta del består av minimikravet i pelare 1. Ovanpå detta finns pelare 2-krav och högst upp i stapeln finns det kombinerade buffertkravet (därutöver finns så kallade pelare 2-vägledningar, vilka dock inte är juridiskt bindande krav på samma sätt som övriga krav). Det innebär att ett institut som inte har tillräckligt mycket kapital för att uppfylla sina kapitalkrav i första hand kommer att bryta mot sitt kombinerade buffertkrav. Om buffertkravet inte till någon del är uppfyllt bryter institutet därefter mot pelare 2-kravet och till sist även mot minimikravet i pelare 1.

2.2 Gränsen för stora exponeringar

Utöver kapitalkraven finns det särskilda regler om hur stora risker ett kreditinstitut får ta i olika avseenden, bland annat i form av gränser för hur stora exponeringar institutet får ha.

Enligt artikel 395.1 i tillsynsförordningen får ett institut[6] inte ådra sig en exponering mot en kund, där exponeringens värde överstiger 25 procent av institutets primärkapital, när hänsyn har tagits till effekten av kreditriskreducering i enlighet med artiklarna 399–403. Om kunden också är ett institut gäller dock att exponeringens värde inte får överstiga det högsta beloppet av antingen 25 procent av primärkapitalet eller 150 miljoner euro. Institutet är enligt artikel 395.3 skyldigt att vid varje tidpunkt iaktta den relevanta gränsen för sina exponeringar.

2.3 Godtagbart obetalt kreditriskskydd

Ett kreditinstitut kan minska den kreditrisk som en exponering är förenad med genom att använda olika tekniker för kreditriskreducering. Om kreditrisken för en exponering minskas kan exponeringen ges en lägre riskvikt, vilket i sin tur sänker det riskvägda exponeringsbeloppet och kapitalkraven. En teknik för kreditriskreducering är obetalt kreditriskskydd. Det framgår av artikel 4.1.59 i tillsynsförordningen att ett obetalt kreditriskskydd innebär att kreditrisken för ett instituts exponering minskas genom att en tredje part åtar sig att betala ett belopp om en låntagare fallerar eller om andra särskilt angivna utlösande händelser inträffar. Ett exempel på obetalt kreditriskskydd är garantier.

[5] Primärkapital utgörs av kärnprimärkapital och primärkapitaltillskott. Kärnprimärkapital kan bland annat bestå av aktiekapital och upparbetad vinst, medan primärkapitaltillskott utgörs av eviga instrument som uppfyller kraven på primärkapitaltillskott i tillsynsförordningen.
[6] I tillsynsförordningen används termen institut. Med institut avses bland annat kreditinstitut, se artikel 4.1.3.

Enligt artikel 113.3 i tillsynsförordningen får ett institut, vid beräkningen av riskvägt exponeringsbelopp, ändra den tillämpliga riskvikten för en exponering som är föremål för kreditriskskydd i enlighet med bestämmelserna i del tre, avdelning II, kapitel 4 i förordningen (artikel 192–241). Det riskvägda exponeringsbeloppet ska då beräknas på det sätt som anges i artikel 235. En förutsättning är att kreditriskskyddet är godtagbart. För att så ska vara fallet måste kreditriskskyddet, enligt artikel 194.7, uppfylla tillämpliga krav i kapitlets tredje avsnitt (artikel 205–217). För obetalt kreditriskskydd i form av garantier finns krav för godtagbarhet i artikel 213 och 215. Finansinspektionen återkommer till dessa krav i följande avsnitt.

Kreditriskreducerande tekniker, som obetalt kreditriskskydd, kan under vissa förutsättningar också beaktas vid den beräkning av exponeringens värde som ett kreditinstitut gör när det tillämpar tillsynsförordningens bestämmelser om stora exponeringar. Även då krävs, enligt artikel 399.2 i tillsynsförordningen, att det obetalda kreditriskskyddet uppfyller kraven för godtagbarhet i artikel 213 och 215.

2.4 Förutsättningarna och frågorna i ärendet

Det framgår av utredningen i ärendet att Serafim under 2024 behandlade Boverkets kreditgarantier som godtagbart obetalt kreditriskskydd när bolaget beräknade riskvägda exponeringsbelopp och värdet på sina stora exponeringar. Vidare framgår att Serafim under perioden 31 december 2021–30 juni 2025 tillämpade den gräns för stora exponeringar som gäller i förhållande till kunder som är institut på en exponering som bolaget hade mot ett utländskt försäkringsföretag hos vilket Serafim tecknat kreditförsäkringar.

Det som Finansinspektionen ska ta ställning till är om Boverkets kreditgarantier uppfyller tillsynsförordningens krav för att få användas som godtagbart obetalt kreditriskskydd vid beräkning av riskvägt exponeringsbelopp och stora exponeringar. Finansinspektionen ska även ta ställning till om det var korrekt av Serafim att tillämpa den särskilda gränsen för exponeringar mot institut för exponeringen mot det utländska försäkringsföretaget.

Med utgångspunkt i dessa bedömningar ska Finansinspektionen därefter ta ställning till om Serafim har brutit mot sina kapitalkrav och tillsynsförordningens bestämmelser om gränsen för stora exponeringar.

2.5 Tillsynsförordningen har ändrats

Tillsynsförordningen har varit föremål för flera ändringar under den tid som har gått sedan de två undersökningsperioderna löpte ut. Därmed har flera av de artiklar som aktualiseras i ärendet fått en ny lydelse. Enligt EU-rätten är utgångspunkten att faktiska omständigheter ska bedömas mot bakgrund av de rättsregler som gällde när omständigheterna inträffade.[7] Finansinspektionen konstaterar

[7] Se EU-domstolens dom i mål C-17/10, Toshiba m.fl., EU:C:2012:72, p. 50–51. Se även RÅ 1996 ref. 57.

dessutom att de ändringar som har gjorts i tillsynsförordningen inte innebär sådana förändringar i sak som påverkar utgången i ärendet. I detta beslut utgår Finansinspektionen därför från de lydelser som gällde under respektive undersökningsperiod.

3 Finansinspektionens iakttagelser och bedömningar

3.1 Boverkets kreditgarantier uppfyller inte kraven för godtagbart obetalt kreditriskskydd

3.1.1 Tillsynsförordningens krav för godtagbarhet

I artikel 213 och 215 i tillsynsförordningen ställs det upp flera olika krav som ska vara uppfyllda för att en garanti ska betecknas som godtagbart obetalt kreditriskskydd. I detta avsnitt redogör Finansinspektionen för de krav som har betydelse för inspektionens bedömning i ärendet.

Enligt artikel 213.1 c iii får avtalet om kreditriskskydd inte innehålla någon klausul vars uppfyllande ligger utanför långivarens direkta kontroll, och som skulle kunna befria utfärdaren av skyddet från skyldigheten att betala vid läglig tidpunkt, om den ursprunglige gäldenären inte fullgör förfallna betalningar.

Enligt artikel 215.1 a första stycket måste det utlånande institutet ha rätt att vid läglig tidpunkt kräva garantigivaren på förfallna belopp enligt den fordran avseende vilken skyddet är tillhandahållet, om motparten fallerar eller underlåter att betala så att garantin utlöses. Garantigivarens betalning får inte vara underordnad det faktum att det utlånande institutet först måste kräva gäldenären.

I artikel 215.1 a andra stycket finns en undantagsbestämmelse. Enligt den bestämmelsen behöver kraven i artikel 213.1 c iii och artikel 215.1 a första stycket uppfyllas först inom 24 månader, om det obetalda kreditriskskyddet innefattar hypotekslån.

I artikel 215.2 finns ytterligare undantagsbestämmelser. Bestämmelserna innebär bland annat att kraven i artikel 215.1 a ska anses vara uppfyllda när det gäller garantier som tillhandahålls av stater och andra offentliga organ som anges i artikel 214.2 i tillsynsförordningen, om det utlånande institutet kan visa de behöriga myndigheterna att en sådan behandling rättfärdigas av garantins effekter, som även ska täcka förluster till följd av uteblivna räntebetalningar och andra slags betalningar som låntagaren är skyldig att göra.

3.1.2 Boverkets kreditgarantier

Serafim har tecknat ett ramavtal om statlig kreditgaranti med Boverket. Parterna har därefter ingått ett antal garantiavtal om statlig kreditgaranti. Enligt garanti-

avtalen är parterna överens om att ramavtalet ska gälla tillsammans med garantiavtalen.

Det framgår av punkt 9.1 i ramavtalet att parterna är överens om att Boverkets åtagande att lämna ersättning under garantin är en enkel borgen. Av ramavtalet framgår också vilka förutsättningar som gäller för att garantin ska kunna tas i anspråk. Enligt punkten 10.1 i ramavtalet har kreditgivaren rätt till ersättning ur garantin i följande fall:

(i) vid exekutiv försäljning, med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den garanterade kapitalfordran och det belopp som betalas ut till kreditinstitutet med anledning av den exekutiva försäljningen,

(ii) vid annan försäljning, med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan den garanterade kapitalfordran och det försäljningspris som Boverket har godkänt, eller

(iii) vid skuldnedskrivning, med ett belopp som motsvarar den skuldnedskrivning som Boverket har godkänt.

3.1.3 Serafims inställning

Serafim anser att bolaget har haft stöd för att behandla sina kreditgarantier från Boverket som godtagbart obetalt kreditriskskydd och att bolaget därmed varken har brutit mot sina kapitalkrav eller mot bestämmelserna om stora exponeringar. Serafim anför i huvudsak följande.

Tillsynsförordningen ger ingen närmare vägledning om vad som avses med kravet i artikel 215.1 a på att garantigivarens betalning inte får vara underordnad det faktum att det utlånande institutet först måste kräva gäldenären. Förordningen innehåller varken något uttryckligt krav på proprieborgen eller något förbud mot enkel borgen. Det övergripande syftet med bestämmelserna är att säkerställa att det inte uppkommer någon kreditförlust. Frågan om huruvida kravet är uppfyllt bör bedömas utifrån de faktiska ersättningsmöjligheterna.

En rimlig tolkning av artikel 215.1 a är att det inte ska krävas att alla möjligheter att få betalt från gäldenären först har uttömts, till exempel genom krav på att först få eventuell utdelning från gäldenärens konkurs. Enligt Högsta domstolens praxis (NJA 1990 s. 245) inträder skyldighet att infria en enkel borgen redan innan en konkurs har avslutats, när det har lagts fram bevisning om vilken utdelning i konkursen som borgenären kan räkna med att få. Enligt Serafim har bolaget fått betalt av Boverket vid en tidigare tidpunkt än vid avslutad konkurs. Det krävs alltså inte att en konkurs har avslutats för att ersättning ska betalas ut enligt garantierna. Detta innebär att kravet i artikel 215.1 a i tillsynsförordningen på att garantigivarens betalning inte får vara underordnad det faktum att det utlånande institutet först måste kräva gäldenären är uppfyllt.

När det kommer till kravet i artikel 213.1 c iii i tillsynsförordningen på att avtalet inte får innehålla någon klausul vars uppfyllande ligger utanför långivarens

direkta kontroll – och som kan befria garantigivaren från skyldigheten att betala vid läglig tidpunkt – innebär möjligheten till betalning innan avslutad konkurs att bolaget har direkt kontroll över ersättningen. Ersättningsmöjligheten enligt punkten 10.1 (i) i ramavtalet uppfyller därmed kravet. Det bör räcka att ett av ramavtalets alternativ för ersättning är inom långivarens direkta kontroll.

Oaktat detta är undantagsbestämmelsen i artikel 215.1 a andra stycket i tillsynsförordningen tillämplig. Den är tillämplig eftersom garantierna innefattar hypotekslån och betalning sker inom 24 månader, enligt Serafims erfarenhet. Den aktuella undantagsbestämmelsen hänvisar både till kravet på rätt att vid läglig tidpunkt kräva garantigivaren och till kravet på att garantigivarens betalning inte ska vara underordnad det faktum att långivaren först måste kräva gäldenären. Därmed är kraven i artikel 215.1 a första stycket uppfyllda oavsett vilken typ av borgen det är fråga om.

Även undantagsbestämmelsen i artikel 215.2 i tillsynsförordningen är tillämplig på Boverkets kreditgarantier. Boverket är en sådan enhet som förtecknas i artikel 214.2. Det följer av ramavtalet att långivaren, utöver ersättning för kapitalfordran, har rätt till ersättning för förluster som avser ränta och kostnader. Kreditgarantierna ger fullgott skydd och har i varje fall sådana effekter att villkoren i artikel 215.2 är uppfyllda. Därmed ska kraven i artikel 215.1 a anses vara uppfyllda. Avsikten med undantagsbestämmelsen i artikel 215.2 måste ha varit att möjliggöra undantag även från kravet på ersättning vid läglig tidpunkt i artikel 213.1 c iii, eftersom undantagsbestämmelsen annars vore verkningslös. Att detta är avsikten har förtydligats genom att en hänvisning till artikel 213.1 c iii har lagts till i den lydelsen av artikel 215.2 som är tillämplig från den 1 januari 2025.

3.1.4 Finansinspektionens bedömning

3.1.4.1 Förutsättningarna för godtagbarhet har inte varit uppfyllda

För att Boverkets kreditgarantier ska få användas som godtagbart obetalt kreditriskskydd måste samtliga krav i artikel 213 och 215 i tillsynsförordningen vara uppfyllda.

Finansinspektionen prövar inledningsvis om Boverkets kreditgarantier uppfyller kravet i artikel 215.1 a första stycket på att betalning enligt garantin inte får vara underordnad det faktum att det utlånande institutet först måste kräva gäldenären.

Det framgår av punkt 9.1 i ramavtalet att parterna är överens om att Boverkets åtagande att lämna ersättning under garantin är en enkel borgen. Finansinspektionen konstaterar att betalningsansvaret vid en enkel borgen är subsidiärt. Att ett betalningsansvar är subsidiärt innebär att långivaren först måste vända sig till låntagaren och att borgensmannens betalningsskyldighet inträder först om långivaren kan visa att låntagaren är oförmögen att betala sin skuld. Därmed kan en enkel borgen inte anses uppfylla kravet i artikel 215.1 a första stycket i tillsynsförordningen på att betalning enligt garantin inte får vara underordnad det faktum att det utlånande institutet först måste kräva gäldenären. Boverkets

kreditgarantier uppfyller därför inte kravet i den aktuella artikeln. Vad Serafim anför om att bolaget har fått betalt enligt garantin vid en tidigare tidpunkt än vid avslutad konkurs motiverar ingen annan bedömning.

Enligt artikel 213.1 c iii får avtalet om kreditriskskydd inte innehålla någon klausul vars uppfyllande dels ligger utanför långivarens direkta kontroll, dels skulle kunna befria utfärdaren från skyldigheten att lämna ersättning vid läglig tidpunkt. Enligt artikel 215.1 a första stycket ska långivaren vidare ha rätt att vid läglig tidpunkt kräva garantigivaren på ersättning. Finansinspektionen gör följande överväganden när det gäller dessa krav.

Det följer av ramavtalet mellan Boverket och Serafim att garantin kan tas i anspråk vid exekutiv försäljning, alternativt vid annan försäljning eller skuldnedskrivning. Finansinspektionen konstaterar att det vid exekutiv försäljning är fråga om ersättning som kan tas i anspråk först vid en realiserad förlust, vilket innebär att rätten till ersättning är tidsmässigt obestämd. När det gäller ersättning vid annan försäljning eller skuldnedskrivning krävs ett godkännande från Boverket av försäljningspris respektive skuldnedskrivning. Därigenom förfogar Boverket över vid vilken tidpunkt ersättningen ges. Enligt Finansinspektionens bedömning uppfyller inte någon av de tre ersättningsgrundande situationerna kraven i artikel 213.1 c iii och 215.1 a första stycket i tillsynsförordningen på att ersättning ska lämnas vid läglig tidpunkt, eftersom rätten till ersättning i samtliga fall är tidsmässigt obestämd. Eftersom Serafim inte heller har kontroll över när ersättningen kan tas i anspråk, det vill säga att Serafim inte kan styra över när förlusten är realiserad eller över Boverkets beslut, ligger klausulernas uppfyllande dessutom utanför Serafims direkta kontroll, vilket också strider mot artikel 213.1 c iii. Stöd för denna uppfattning finns i frågesvar från Europeiska bankmyndigheten (EBA).[8]

Serafim gör gällande att undantagsbestämmelsen om hypotekslån i artikel 215.1 a andra stycket i tillsynsförordningen är tillämplig på Boverkets kreditgarantier, och att kraven i artikel 213.1 c iii och 215.1 a första stycket därmed behöver vara uppfyllda först inom 24 månader. Enligt Serafim uppfyller Boverkets kreditgarantier i praktiken kraven i de aktuella artiklarna inom 24 månader, eftersom Boverket erfarenhetsmässigt betalar inom den tiden.

Finansinspektionen konstaterar att utgångspunkten enligt ramavtalet är att garantin omfattar hypotekslån och att undantagsbestämmelsen alltså i och för sig skulle kunna vara tillämplig. Ramavtalet innehåller dock ingen skyldighet för Boverket att betala långivaren inom 24 månader. Att garantin i praktiken har kunnat tas i anspråk inom 24 månader i enskilda fall är, enligt Finansinspektionens mening, inte tillräckligt för att kraven i artikel 213.1 c iii och 215.1 a första stycket, med tillämpning av undantagsbestämmelsen om hypotekslån, ska anses vara uppfyllda. Den motsatta tolkningen skulle innebära att det är först i efterhand – när 24-månadersperioden har löpt ut – som det är möjligt att avgöra

[8] Se Europeiska bankmyndigheten (EBA) Q&A 2014_803 och Q&A 2015_2306.

om en garanti kan anses utgöra ett godtagbart obetalt kreditriskskydd. Enligt Finansinspektionen kan en sådan tolkning inte vara riktig.

Serafim gör även gällande att undantagsbestämmelsen i artikel 215.2 i tillsynsförordningen är tillämplig på Boverkets kreditgarantier och att kraven i artikel 213.1 c iii och 215.1 a därför ska anses vara uppfyllda. Finansinspektionen konstaterar att undantagsbestämmelsen, enligt den lydelse som gällde under undersökningsperioden, endast medger undantag från kraven i artikel 215.1 a. Enligt Finansinspektionens uppfattning finns det inte skäl att, i strid med ordalydelsen, tolka bestämmelsen på så sätt att den även omfattar kraven i artikel 213.1 c iii.[9] Serafim framhåller att artikel 215 har ändrats och att undantagsbestämmelsen enligt den nya lydelsen även innehåller ett undantag från kraven i artikel 213.1 c iii. Finansinspektionen konstaterar att undantagsbestämmelsen, enligt den nya lydelsen, inte längre omfattar kravet på att garantigivarens betalning inte ska vara underordnad det faktum att det utlånande institutet först måste kräva gäldenären. Eftersom Boverkets kreditgarantier inte uppfyller det kravet skulle alltså en tillämpning av undantagsbestämmelsen inte heller i den nya lydelsen leda till att garantierna ska betecknas som godtagbart obetalt kreditriskskydd.

Som Finansinspektionen konstaterar ovan uppfyller inte Boverkets kreditgarantier kravet i artikel 213.1 c iii i tillsynsförordningen på att avtalet inte får innehålla någon klausul vars uppfyllande dels ligger utanför långivarens direkta kontroll, dels skulle kunna befria utfärdaren från skyldigheten att lämna ersättning vid läglig tidpunkt. Eftersom artikel 215.2 inte medger att undantag görs från dessa krav saknas det skäl att pröva om förutsättningarna är uppfyllda för att med stöd av artikel 215.2 göra undantag från kraven i artikel 215.1 a på att långivaren dels ska ha rätt att vid läglig tidpunkt kräva garantigivaren på ersättning, dels kunna vända sig direkt till garantigivaren utan att först kräva gäldenären.

Sammanfattningsvis bedömer Finansinspektionen att de kreditgarantier som Boverket har lämnat till Serafim i detta fall inte uppfyller tillsynsförordningens krav för att få betecknas som godtagbart obetalt kreditriskskydd.

3.1.4.2 Serafim har brutit mot sina kapitalkrav

För att Boverkets kreditgarantier ska kunna användas för att ändra riskvikten vid beräkningar av riskvägda exponeringsbelopp i enlighet med artikel 113.3 och 235 i tillsynsförordningen, krävs det enligt artikel 194.7 att garantierna uppfyller kraven för att betecknas som godtagbart obetalt kreditriskskydd. Finansinspektionen konstaterar i föregående avsnitt att de kreditgarantier som Boverket har lämnat till Serafim inte uppfyller dessa krav. Därmed hade Serafim inte rätt att beakta garantierna vid sina beräkningar av riskvägda exponeringsbelopp.

Under ärendets handläggning har Serafim inkommit med nya uppgifter om kapitalrelationer och bruttosoliditetsgrad, vilka beräknats utan att Boverkets

[9] Jfr även EBA Q&A 2015_2306.

kreditgarantier beaktas vid beräkningen av riskvägda exponeringsbelopp. Uppgifterna avser sista dagen i varje kvartal under undersökningsperioden. Det framgår av uppgifterna att Serafim vid de tre första kvartalssluten under undersökningsperioden, om inte Boverkets kreditgarantier beaktas, på individuell nivå bröt både mot det kombinerade buffertkravet (2 kap. 1 § buffertlagen) och mot sitt särskilda kapitalbaskrav. Det innebär att Serafim då saknade kapital för att täcka hela sin kapitalbuffert och dessutom en del av det kapital som behövdes för att uppfylla det särskilda kapitalbaskravet (se avsnitt 2.1).

3.1.4.3 Serafim har brutit mot bestämmelserna om stora exponeringar

Som Finansinspektionen konstaterar i avsnitt 3.1.4.1 uppfyller Boverkets kreditgarantier inte kraven för att betecknas som godtagbart obetalt kreditriskskydd. Serafim hade därmed inte rätt att beakta garantierna när bolaget beräknade värdet på de exponeringar som omfattades av garantierna.

Serafim har under ärendets handläggning inkommit med uppgifter om värdet på de exponeringar som omfattades av Boverkets kreditgarantier under undersökningsperioden, beräknat utan hänsyn till garantierna. Uppgifterna avser sista dagen i varje kvartal under undersökningsperioden. Utifrån dessa uppgifter konstaterar Finansinspektionen att Serafim och Serafim Finans-grupp vid samtliga kvartalsslut under undersökningsperioden hade exponeringar som översteg den tillåtna gränsen för stora exponeringar på 25 procent av primärkapitalet. Värdet på de enskilda exponeringar som översteg den tillåtna gränsen för stora exponeringar varierade på individuell nivå mellan 29 och 140 procent av primärkapitalet. På gruppnivå varierade exponeringarnas värde mellan 40 och 78 procent av primärkapitalet.

Serafim har därmed brutit mot bestämmelsen om stora exponeringar i artikel 395.1 i tillsynsförordningen på såväl individuell nivå som gruppnivå.

3.2 Det utländska försäkringsföretaget ska inte behandlas som ett institut

3.2.1 Tillämpliga bestämmelser

Som framgår av avsnitt 2.2 följer det av bestämmelserna om stora exponeringar i artikel 395.1 i tillsynsförordningen att värdet på en exponering mot en kund inte får överstiga 25 procent av institutets primärkapital, men att en särskild gräns gäller för exponeringar mot kunder som är institut. Mot sådana kunder får exponeringen inte överstiga det högsta beloppet av antingen 25 procent av institutets primärkapital eller 150 miljoner euro.

Enligt definitionen i artikel 4.1.3 i tillsynsförordningen är ett *institut* ett kreditinstitut som auktoriserats enligt artikel 8 i direktiv 2013/36/EU[10]

[10] Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiven 2006/48/EG och 2006/49/EG.

(kapitaltäckningsdirektivet) eller ett företag som avses i artikel 8a.3 i samma direktiv. Ett institut kan till exempel vara en bank eller ett kreditmarknadsbolag.

I artikel 119 i tillsynsförordningen finns bestämmelser om hur riskvikten för exponeringar mot institut ska bestämmas. Enligt punkt 5 i artikeln ska exponeringar mot finansiella institut under vissa förutsättningar behandlas som exponeringar mot institut.

En definition av vad som är ett *finansiellt institut* finns i artikel 4.1.26 i tillsynsförordningen. Det framgår av artikeln att ett företag som är ett institut inte också kan vara ett finansiellt institut. För att ett företag ska anses vara ett finansiellt institut krävs vidare – med vissa undantag som inte är aktuella i detta ärende – att företaget har som huvudsaklig verksamhet att förvärva, äga innehav eller utföra en eller flera av vissa slags verksamheter och tjänster som listas i punkterna 2–12 och 15–17 i bilaga I till kapitaltäckningsdirektivet och i en bilaga till direktiv 2014/65/EU[11] (Mifid 2-direktivet).[12] Bland de verksamheter som listas i bilagan till kapitaltäckningsdirektivet finns till exempel betaltjänster och finansiell leasing.

3.2.2 Serafims inställning

Serafim gör inte gällande att det utländska försäkringsföretaget skulle vara ett institut i tillsynsförordningens mening. Enligt Serafim bör försäkringsföretaget emellertid anses utgöra ett finansiellt institut som bör likställas med ett institut vid tillämpningen av bestämmelserna om gränser för stora exponeringar i artikel 395.1 i förordningen, på samma sätt som enligt artikel 119.5. Att artikel 395.1 inte ska tillämpas på det sättet kan, enligt Serafim, inte anses vara klarlagt, eftersom kopplingen mellan artiklarna har varit föremål för frågor till EBA från tillsynsmyndigheter, däribland Finansinspektionen, men avvisats utan materiellt svar.[13] Serafim anser därför att bolaget inte har överträtt gränserna för stora exponeringar i artikel 395.1.

När det gäller frågan om huruvida det utländska försäkringsföretaget är ett finansiellt institut anför Serafim att bedömningen av vad som är ett företags huvudsakliga verksamhet måste göras i det enskilda fallet. Om ett kreditförsäkringsföretags affärsmodell i huvudsak består av att utfärda kreditriskåtaganden kan dessa anses funktionellt motsvara borgensförbindelser och garantier enligt punkten 6 i bilaga 1 till kapitaltäckningsdirektivet. Eftersom det aktuella försäkringsföretagets huvudsakliga verksamhet är att ge ut kreditförsäkringar har

[11] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU.
[12] Denna lydelse var tillämplig från och med den 1 januari 2025, dvs. under den senare delen av undersökningsperioden. Enligt den lydelse som var tillämplig under den första delen av undersökningsperioden krävdes det att företagets huvudsakliga verksamhet bestod i att förvärva aktier eller andelar eller att utföra en eller flera av de verksamheter som var upptagna i punkterna 2–12 och 15 i bilaga I till kapitaltäckningsdirektivet. Inte heller enligt den lydelsen kunde ett företag som var ett institut också vara ett finansiellt institut.
[13] EBA Q&A 2019_4898 och EBA Q&A 2025_7453.

Serafim bedömt att företaget uppfyller kriterierna för att vara ett finansiellt institut enligt artikel 4.1.26 i tillsynsförordningen.

3.2.3 Finansinspektionens bedömning

3.2.3.1 Det utländska försäkringsföretaget kan inte behandlas som ett institut vid bestämmande av gränsen för stora exponeringar

Under perioden 31 december 2021–30 juni 2025 tillämpade Serafim den gräns för stora exponeringar som gäller i förhållande till kunder som är institut på en exponering som bolaget hade mot ett utländskt försäkringsföretag. Enligt Serafim var detta korrekt, eftersom det utländska försäkringsföretaget, enligt Serafims uppfattning, uppfyller kraven för att definieras som ett finansiellt institut och att ett finansiellt institut i sin tur ska behandlas som ett institut vid tillämpningen av bestämmelserna i artikel 395.1.

Som framgår av avsnitt 3.2.1 definieras institut och finansiella institut på olika sätt i tillsynsförordningen. Enligt artikel 119.5 ska exponeringar mot finansiella institut under vissa förutsättningar behandlas som exponeringar mot institut. Finansinspektionen konstaterar att den aktuella artikeln handlar om vilken riskvikt som en exponering ska ges [14], vilket är en fråga av betydelse för beräkningen av kapitalkrav, och att artikeln inte innehåller någon hänvisning till artikel 395, som är en bestämmelse om stora exponeringar. Artikel 395.1 innehåller varken någon uttrycklig bestämmelse som likställer finansiella institut med institut eller någon hänvisning till artikel 119.5. Enligt Finansinspektionens bedömning finns det därmed inte något stöd för att behandla exponeringar mot finansiella institut som exponeringar mot institut i fråga om gränsen för stora exponeringar. Vidare framgår det av EBA:s beslut att avvisa Finansinspektionens fråga om kopplingen mellan artiklarna att EBA anser att det saknas behov av ett klargörande i det avseendet.[15]

Finansinspektionen konstaterar sammanfattningsvis att ett finansiellt institut inte kan likställas med ett institut vid tillämpningen av artikel 395.1. Eftersom det utländska försäkringsföretaget inte är ett institut, gällde inte den särskilda gränsen för stora exponeringar för Serafims exponering mot företaget. Exponeringen har därför som mest fått uppgå till 25 procent av primärkapitalet.

3.2.3.2 Serafim har brutit mot bestämmelserna om stora exponeringar

Som Finansinspektionen konstaterar i föregående avsnitt har Serafims exponering mot försäkringsföretaget som mest fått uppgå till 25 procent av primärkapitalet. Serafim har inkommit med uppgifter om exponeringens värde. Uppgifterna avser sista dagen i varje kvartal under undersökningsperioden. Utifrån dessa uppgifter konstaterar Finansinspektionen att Serafim på individuell nivå hade en otillåtet stor exponering mot försäkringsföretaget vid samtliga kvartalsslut under perioden 31 december 2021–30 juni 2025, med undantag för

[14] Artikel 119 finns i del tre, avdelning II, kapitel 2, avsnitt 2 i tillsynsförordningen. Avsnittet har rubriken Riskvikter.
[15] EBA Q&A 2025_7453.

den 31 mars 2022. Den otillåtet stora exponeringen uppgick som lägst till 26,8 procent av primärkapitalet (den 30 juni 2022) och som högst till 86,5 procent av primärkapitalet (den 30 juni 2023).

Vidare hade Serafim Finans-grupp en otillåtet stor exponering mot försäkringsföretaget vid samtliga kvartalsslut under perioden 31 mars 2023–30 juni 2024. Den otillåtet stora exponeringen uppgick som lägst till 25,2 procent (den 30 juni 2024) och som högst till 30,2 procent (den 31 mars 2023).

Serafim har därmed brutit mot bestämmelsen om stora exponeringar i artikel 395.1 i tillsynsförordningen på såväl individuell nivå som gruppnivå.

4 Överväganden om ingripande

4.1 Serafims inställning

Serafim anser att ärendet ska avslutas utan ingripande och anför sammanfattningsvis följande.

Beträffande bedömningen av Boverkets kreditgarantier handlar det om en legal bedömning i en oklar och teknisk fråga, där det har funnits utrymme för skilda uppfattningar och där bolagets tolkning är sakligt motiverad. Även när det gäller det utländska försäkringsföretaget finns det sådana oklarheter i fråga om de aktuella bestämmelsernas tillämpningsområden och förhållande till varandra att det saknas skäl att ingripa på grund av hur bolaget har tolkat bestämmelserna.

När Serafim tog del av Finansinspektionens inställning till Boverkets kreditgarantier slutade bolaget ta in nya exponeringar där sådana garantier beaktas. Serafim uppger att bolaget sedan dess har reducerat befintliga exponeringar och stärkt kärnprimärkapitalet. Bolagets kapitalrelationer och stora exponeringar uppfyllde per den 31 december 2025 kraven i gällande regelverk utan att Boverkets kreditgarantier används som godtagbart obetalt kreditriskskydd. Beträffande exponeringen mot försäkringsföretaget har den del som överstiger tillämpliga gränsvärden allokerats om, enligt Serafim.

Serafim anför att de aktuella bestämmelserna i tillsynsförordningen inte är absoluta utan innehåller flera undantagsmöjligheter, bland annat kopplade till typfall som har lägre risk och till ändamålen bakom reglerna och relevanta skyddsvärden. Enligt bolaget finns det därför skäl att utifrån ett tillsynsperspektiv göra en helhetsbedömning av de praktiska effekterna av ett visst garantiupplägg. De aktuella exponeringarna är mot en statlig myndighet respektive ett av världens största försäkringsföretag. Det har i praktiken aldrig funnits någon faktiskt risk och hanteringen av exponeringarna har inte gått emot ändamålen med tillsynsförordningen. Det har inte heller uppstått någon faktisk skada eller funnits någon reell risk för skada för kunder, marknaden eller det finansiella systemet, menar Serafim.

4.2 Överträdelserna kräver ingripande

Finansinspektionen ska som huvudregel ingripa om ett kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt LBF eller andra författningar som reglerar bolagets verksamhet (15 kap. 1 § LBF). Om ett kreditinstitut bryter mot sina kapitalkrav på ett sådant sätt att det varken uppfyller kraven enligt buffertlagen eller ett särskilt kapitalbaskrav som beslutats enligt 2 kap. 1 § tillsynslagen, följer det av 2 kap. 3 § tillsynslagen att Finansinspektionen får ingripa mot institutet med stöd av bestämmelserna i LBF (se prop. 2013/14:228 s. 273). Finansinspektionen får avstå från att ingripa bland annat om en överträdelse är ringa eller ursäktlig eller om institutet gör rättelse (15 kap. 1 b § andra stycket LBF).

Som Finansinspektionen konstaterar i avsnitt 3 har Serafim felaktigt behandlat Boverkets kreditgarantier som godtagbart obetalt kreditriskskydd i sina beräkningar av riskvägda exponeringsbelopp och stora exponeringar. Serafim har även felaktigt tillämpat den gräns för stora exponeringar som gäller för institut på sin exponering mot ett utländskt försäkringsföretag. Till följd av detta har Serafim brutit mot bestämmelsen om gränsen för stora exponeringar i artikel 395.1 i tillsynsförordningen på såväl individuell nivå som på gruppnivå. Serafim har även, på individuell nivå, brutit mot det kombinerade buffertkravet enligt 2 kap. 1 § buffertlagen samt mot det särskilda kapitalbaskrav som Finansinspektionen har beslutat med stöd av 2 kap. 1 § tillsynslagen.

Som Finansinspektionen utvecklar i avsnitt 4.3.2 är det fråga om överträdelser av centrala bestämmelser som är grundläggande för Serafims rörelse. Det är dessutom fråga om flera överträdelserna under en längre tid. De kan därmed inte betraktas som ringa.

Serafim gör gällande att det inte finns skäl att ingripa mot bolaget på grund av hur det har uppfattat de aktuella bestämmelserna eftersom regleringen är otydlig och lämnar utrymme för tolkning. Finansinspektionen konstaterar att finansmarknadsregleringen i allmänhet är komplex samt att det är av grundläggande betydelse att finansiella företag håller sig underrättade om vilka regler som gäller för verksamheten och tillämpar reglerna på ett korrekt sätt. Det ställs alltså höga krav på finansiella företag i detta avseende. Enligt Finansinspektionen har varken innehållet i bestämmelserna eller rättsläget i övrigt varit oklart på ett sådant sätt som innebär att överträdelserna kan anses ursäktliga. Överträdelserna kan inte heller anses vara ursäktliga av någon annan anledning.

Finansinspektionen anser vidare att överträdelserna är av sådan karaktär att det inte finns utrymme för att avstå från att ingripa mot Serafim på den grunden att bolaget har gjort rättelse. Att avstå från att ingripa kan enligt Finansinspektionens mening endast komma i fråga vid överträdelser som till sin art är mindre allvarliga (jfr prop. 2006/07:115 s. 500).

Sammanfattningsvis bedömer Finansinspektionen alltså att det inte finns förutsättningar att avstå från att ingripa mot Serafim.

4.3 Val av ingripande

4.3.1 Tillämpliga bestämmelser

Finansinspektionen kan ingripa mot ett kreditinstitut genom att förelägga institutet att vidta vissa åtgärder eller genom att ge det en anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska institutets tillstånd i stället återkallas eller, om det är tillräckligt, en varning meddelas (15 kap. 1 § LBF). En anmärkning eller varning får förenas med en sanktionsavgift (15 kap. 7 § LBF).

När Finansinspektionen väljer sanktion ska inspektionen ta hänsyn till hur allvarliga överträdelserna har varit och hur länge de har pågått. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsernas art, deras konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som har uppstått och graden av ansvar (15 kap. 1 b § första stycket LBF).

Finansinspektionen ska därutöver, i försvårande riktning, beakta om kreditinstitutet tidigare har begått en överträdelse. Vid denna bedömning bör särskild vikt fästas vid om överträdelserna är likartade och vid den tid som har gått mellan de olika överträdelserna (15 kap. 1 c § första stycket LBF).

Finansinspektionen ska i förmildrande riktning beakta om kreditinstitutet i väsentlig mån, genom ett aktivt samarbete, har underlättat Finansinspektionens utredning och snabbt upphört med överträdelsen sedan den påtalats av Finansinspektionen (15 kap. 1 c § andra stycket LBF).

Det framgår av förarbetena till LBF att uppräkningen av vilka omständigheter som ska beaktas vid valet av sanktion är exemplifierande. Vidare framgår det att det vid bedömningen av en överträdelses allvarlighet bör läggas vikt vid om det är fråga om överträdelser av regler som har till syfte att upprätthålla stabiliteten i institutet eller i det finansiella systemet som helhet. Sådana överträdelser bör leda till de mest ingripande sanktionsåtgärderna. Till mindre allvarliga överträdelser räknas bland annat överträdelser som är mer av ordningskaraktär, som försenad rapportering (prop. 2013/14:228 s. 239).

4.3.2 Finansinspektionens bedömning

Serafim har brutit mot tillsynsförordningens bestämmelser om gränsen för stora exponeringar samt mot sina kapitalkrav. Det rör sig om regler som är centrala för att upprätthålla stabiliteten i såväl enskilda institut som i det finansiella systemet som helhet. Inte minst finns det i allmänhet anledning att se strängt på att ett institut inte uppfyller sina kapitalkrav. Till detta kommer att det är fråga om överträdelser under lång tid. När det gäller de stora exponeringarna är det dessutom fråga om exponeringar som vid flera tillfällen väsentligen har överstigit den högsta tillåtna gränsen, både på individuell nivå och gruppnivå. Dessa omständigheter talar för att se allvarligt på överträdelserna.

Serafim gör gällande att det aldrig har funnits någon faktisk risk på grund av exponeringarna som omfattats av Boverkets kreditgarantier, eftersom det är fråga

om statliga garantier. Serafim menar även att exponeringen mot det utländska försäkringsföretaget innebär en låg risk eftersom försäkringsföretaget är ett av världens största. Finansinspektionen konstaterar visserligen att det såväl i fråga om de statliga garantierna som de kreditförsäkringar som ställts ut av det utländska försäkringsföretaget handlar om åtgärder som är ägnade att minska risken för att uteblivna betalningar av underliggande krediter ska få en allvarlig påverkan på Serafims förmåga att fullgöra sina förpliktelser. Regelverket ställer emellertid särskilda krav för att sådana åtgärder ska kunna beaktas vid beräkningen av ett kreditinstituts kapitalkrav eller vid bedömningen av tillåtligheten av storleken på en enskild exponering. Dessa krav har inte varit uppfyllda i det här fallet. Vidare konstaterar Finansinspektionen att Serafim, för att få betalt enligt garantierna, måste uppfylla ett antal villkor. Detsamma gäller för att betalning enligt kreditförsäkringarna ska ske. Att det är fråga om garantier från Boverket, respektive kreditförsäkringar hos ett stort försäkringsföretag, innebär alltså inte att betalning är given i varje enskilt fall där betalning av de underliggande krediterna uteblir. Vad Serafim anför om åtgärdernas inverkan på bolagets riskbild är därför av begränsad betydelse vid valet av ingripande.

När det gäller det förhållandet att Serafim inte har uppfyllt sina kapitalkrav anser Finansinspektionen att det inte finns skäl att se lika strängt på den aktuella överträdelsen som när en underkapitalisering har berott på omfattande kreditförluster orsakade av medvetet överdrivet risktagande. Det har inte heller – vare sig när det gäller överträdelserna av kapitalkraven eller överträdelserna av gränsen för stora exponeringar – framkommit att det skulle röra sig om överträdelser som är ett utslag av en generell oförmåga eller ovilja att hantera verksamhetens risker eller ett medvetet åsidosättande av regleringen.

Det har heller inte framkommit att överträdelserna har medfört några skador för Serafims kunder eller tredje part i övrigt eller att det uppstått några konkreta eller potentiella effekter på det finansiella systemet.

Enligt Finansinspektionens uppfattning har Serafim inte samarbetat mer än vad som rimligen kan förväntas av ett företag under tillsyn. Serafim har dock vidtagit åtgärder för att komma till rätta med de brister som Finansinspektionen har påtalat inom ramen för undersökningen, minskat de otillåtet stora exponeringarna och återställt bolagets kapitalrelationer till tillåtna nivåer. I fråga om exponeringen mot det utländska försäkringsföretaget vidtog Serafim åtgärder för att minska exponeringen till tillåtna nivåer inom den tidsfrist som Finansinspektionen gav. Samtliga överträdelser har alltså åtgärdats.

Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet anser Finansinspektionen att överträdelserna inte är allvarliga i den mening som avses i 15 kap. 1 § tredje stycket LBF. Det är därmed inte aktuellt att återkalla Serafims tillstånd eller att meddela bolaget en varning. Som Finansinspektionen har konstaterat finns det emellertid inte förutsättningar att avstå från att ingripa. Serafim bör därför ges en anmärkning som, för att vara tillräckligt ingripande, ska förenas med en sanktionsavgift.

4.4 Sanktionsavgiftens storlek

4.4.1 Tillämpliga bestämmelser

Bestämmelser om hur sanktionsavgiften ska beräknas finns i 15 kap. 8 § LBF. Den 1 juli 2026 trädde lagändringar i kraft som innebär att paragrafen har fått en ny lydelse. Det framgår av övergångsbestämmelserna att äldre bestämmelser gäller för överträdelser som har ägt rum före ikraftträdandet. I detta ärende ska alltså den tidigare lydelsen tillämpas. Det innebär att sanktionsavgiften ska fastställas till lägst 5 000 kronor och högst till det högsta av

1. tio procent av kreditinstitutets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå närmast föregående räkenskapsår,
2. två gånger den vinst som institutet har gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
3. ett belopp motsvarande fem miljoner euro.

Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller soliditets- och likviditetskraven enligt 6 kap. 1 § LBF. Avgiften får alltså inte medföra att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras.

När Finansinspektionen bestämmer storleken på en sanktionsavgift ska inspektionen ta särskild hänsyn till bland annat de omständigheter som beaktas vid valet av sanktion, bolagets finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som institutet har gjort till följd av regelöverträdelsen (15 kap. 9 § LBF).

4.4.2 Finansinspektionens bedömning

Det är inte möjligt att fastställa vilken vinst Serafim har gjort till följd av regelöverträdelserna. Omsättningen för koncernen uppgick enligt årsredovisningen för 2025 till 267 miljoner kronor. Ett tak för sanktionsavgiften som bestäms till tio procent av koncernens omsättning skulle därmed understiga ett belopp motsvarande fem miljoner euro. Det innebär att det högsta beloppet som sanktionsavgiften kan bestämmas till är ett belopp motsvarande fem miljoner euro.

Sanktionsavgiften ska ses som en gradering av överträdelserna. Det högsta belopp som anges i 15 kap. 8 § LBF sätter den yttersta gränsen för hur stor sanktionsavgiften får vara. Samtidigt ska avgiften spegla hur allvarliga överträdelserna är och utgöra ett proportionerligt ingripande utifrån det aktuella företagets finansiella ställning. Det är också centralt att den sanktionsavgift som ges för en viss typ av överträdelse blir lika kännbar för det företag som ingripandet riktas mot oavsett hur stort företaget är. Mot denna bakgrund har Finansinspektionen i tidigare beslut ansett att det finns skäl att utgå från ett belopp som motsvarar tio procent av omsättningen hos det berörda företaget eller koncernen, även när detta belopp är lägre än det tak som anges i lagstiftningen (se till exempel Finansinspektionens beslut i ärendena FI dnr 19-2342, 20-22112 och 22-4684). Finansinspektionen anser att det även i detta ärende finns skäl att utgå

från ett belopp motsvarande tio procent av koncernens omsättning, det vill säga cirka 26,7 miljoner kronor.

De omständigheter som Finansinspektionen redogör för i föregående avsnitt och som har påverkat valet av sanktion ska även ges genomslag vid bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek. Som Finansinspektionen har konstaterat rör det sig om flera överträdelser under en längre tid och som avser centrala bestämmelser som syftar till att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Därtill har de otillåtet stora exponeringarna vid flera tillfällen väsentligen överstigit den tillåtna gränsen.

Mot denna bakgrund och med beaktande av Serafims finansiella ställning finner Finansinspektionen att sanktionsavgiften ska bestämmas till 10 000 000 kronor.

Finansinspektionen bedömer att sanktionsavgiften är väl avvägd och proportionerlig. Den är inte så stor att Serafims soliditets- och likviditetskrav enligt 6 kap. 1 § LBF äventyras.

Sanktionsavgiften tillfaller staten och faktureras av Finansinspektionen när beslutet har vunnit laga kraft.

FINANSINSPEKTIONEN

Beatrice Ask
Styrelseordförande

Anna Bergqvist
Senior jurist

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Beatrice Ask, ordförande, Martin Flodén, Roine Vestman, Gunnar Larsson, Stefan Lundgren, Helena Lindberg och Johan Almenberg, generaldirektör) efter föredragning av den seniora juristen Anna Bergqvist. I den slutliga handläggningen av ärendet har även chefsjuristen Erik Blommé och den tillförordnade avdelningschefen Manne Heimer deltagit.

Bilaga – Hur man överklagar

Kopia: Serafim Finans AB:s verkställande direktör

Delgivningskvitto

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

FI dnr 25-6472

Finansinspektionens beslut om anmärkning och sanktionsavgift

Handling:

Beslut om anmärkning och sanktionsavgift för Serafim Finans AB meddelat den 18 november 2026.

Jag har i dag, i egenskap av behörig firmatecknare eller ombud, tagit emot handlingen.

. . . . . .
Datum

. . . . . .
Namnteckning

. . . . . .
Namnförtydligande

. . . . . .
Eventuellt ny adress

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

Genom att skriva under delgivningskvittot bekräftar du bara att du har tagit emot handlingen. Det är inte ett bevis på att du godkänner innehållet i den.

Det är viktigt att du skickar tillbaka kvittot till Finansinspektionen så fort som möjligt. Om du inte gör det kan vi delge dig på annat sätt, till exempel genom en stämningsman.

Glöm inte att ange vilket datum du tog emot handlingen.

Bilaga

Hur man överklagar

Om ni anser att beslutet är felaktigt kan ni överklaga det genom att skriva till förvaltningsrätten. Ställ överklagandet till Förvaltningsrätten i Stockholm, men skicka det till Finansinspektionen, Box 7821, 103 97 Stockholm, eller till finansinspektionen@fi.se.

Ange följande i överklagandet:

- Namn, personnummer eller organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer
- Vilket beslut ni överklagar och ärendets nummer
- Vilken ändring ni vill ha och varför ni anser att beslutet ska ändras.

Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress och telefonnummer anges.

Överklagandet ska ha kommit in till Finansinspektionen inom tre veckor från den dag ni fick del av beslutet.

Om överklagandet har kommit in i rätt tid kommer Finansinspektionen att pröva om beslutet ska ändras och sedan skicka överklagandet, handlingarna i det överklagade ärendet och eventuellt nytt beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm.