



NORGES HØYESTERETT

Den 15. september 2010 avsa Høyesterett dom i

HR-2010-01533-A, (sak nr. 2010/486), sivil sak, anke over dom,

Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet (Regjeringsadvokaten
v/advokat Atle J. Skaldebø-Rød)

mot

A (advokat Anne-Marie Berg – til prøve)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Normann**: Saken gjelder spørsmålet om forskrift om stønad til motorkjøretøy eller annet transportmiddel (bilforskriften) av 7. mars 2003 nr. 290 § 2 fjerde ledd kan tolkes utvidende slik at det foreligger rett til stønad til innkjøp av såkalt gruppe 2 bil, også når den trygdede kan komme seg inn og ut av bil ved egen hjelp. Saken reiser videre spørsmål om forskriftsbestemmelsen innskrenker medlemmets rettigheter på en måte som er i strid med folketrygdloven § 10-6 annet ledd jf. § 10-7 første ledd.
- (2) A lider av en sjelden sykdom i nedre del av ryggmargen, som ble forverret ved operasjon i 1981. Hun har arteriovenøs malformasjon intra spinalis, som medfører lammelser i begge ben og betydelige smerter i nedre del av rygg, bekken og seteområde. A oppnår smertelindring gjennom avlastning av ryggen ved at hun ligger på magen flere ganger i løpet av dagen. I tillegg har hun problemer med endetarmslukkemuskel og en blæretømmingsforstyrrelse som gjør at hun hyppig og på kort varsel må på toalettet i løpet av dagen. Hun er 100 prosent ufør og mottar uførepensjon, hjelpestønad og grunnstønad. Det er ikke bestridt at hun fyller de alminnelige vilkårene for stønad til bil fra folketrygden.

- (3) A ble innvilget støtte til trygdebil i 1995 etter daværende regelverk, en Volkswagen Caravelle 1995-modell med blant annet håndbetjening og kran for innlasting av manuell rullestol. Støtten ble gitt i form av et rente- og avdragsfritt lån på ca. 400 000 kroner, som faller bort ved tilbakelevering av bilen. Bilen er innredet med seng for hvilemuligheter på lengre turer og toalett, og dekker hennes behov. Bilen tilsvarende en gruppe 2 bil etter de regler som gjelder i dag.
- (4) A fremsatte krav om gjenanskaffelse av motorkjøretøy 26. januar 2007. NAV X trygd fattet 31. mai 2007 vedtak hvor hun ble innvilget fullt tilskudd til gruppe 1 bil, men fikk avslag på søknad om stønad til gruppe 2 bil, jf. bilforskriften § 2 fjerde ledd.
- (5) A påklaget vedtaket. NAV Klage og anke Midt-Norge stadfestet dette. A anket til Trygderetten, som 21. november 2008 avsa kjennelse med slik slutning:

”Vedtaket truffet av NAV Klage og anke Midt-Norge den 25. februar 2008 stadfestes.”

- (6) Trygderetten avgjorde saken på grunnlag av en fortolkning av bilforskriften § 2 fjerde ledd, og la til grunn at det er en ”tilnærmet ufravikelig forutsetning for å yte stønad til en gruppe 2 bil, at vedkommende er ute av stand til å komme inn og ut av bilen ved egen hjelp”. Retten uttalte videre at regelen slik den er utformet og praktisert, ikke legger opp til en skjønnsmessig vurdering i denne type saker.
- (7) A brakte kjennelsen inn for Frostating lagmannsrett 29. mai 2009, i medhold av trygderettsloven § 23. Lagmannsretten avsa 11. februar 2010 dom med denne domsslutning:

”1. Trygderettens kjennelse datert 21. november 2008 oppheves.

2. Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet dømmes til å erstatte A egenandel fri sakførsel med kr. 4 450,- – firetusenfirehundrefemti 00/100 – innen 2 – to – uker fra dommens forkynnelse.”

- (8) Lagmannsretten kom etter en samlet vurdering til at det i As tilfelle er tungtveiende grunner som taler for å fravike ordlyden i bilforskriften § 2 fjerde ledd. Etter lagmannsrettens syn tilhører A gruppen ”mest funksjonshemmede”, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) Sosialdepartementet side 166.
- (9) Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet har anket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Anken gjelder rettsanvendelsen. For Høyesterett foreligger skriftlig erklæring fra A og ny legeerklæring. Saken står for øvrig i samme stilling som for tidligere instanser.
- (10) Den ankende part, *staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet*, har i korte trekk anført:
- (11) Lagmannsretten har misforstått måten regelverket skiller mellom stønad til bil i gruppe 1 og bil i gruppe 2, jf. bilforskriften § 2 fjerde ledd. Stønad i gruppe 2 benyttes til anskaffelse av kassebil som er ”spesielt tilpasset” med ”heis eller rampe” for medlemmer som ikke er i stand til å komme seg inn og ut av bilen på egen hånd. Stønad til gruppe 1 bil kan brukes til alle biler forutsatt at det dreier seg om personbil. Paragraf 2 regulerer uttømmende hvem som kan få stønad til gruppe 2 bil. Utformingen av regelverket var et bevisst valg fra forskriftsgivers side og innebar omfordeling mellom brukerne. Trygderetten har i sin praksis holdt fast ved vilkåret i § 2 for stønad til gruppe 2 bil. De

tilfeller der kravet er fraveket, er for øvrig ikke sammenlignbare med vår sak. Det følger dessuten av Rt. 2005 side 1757 (Skyggekjennelsen) avsnitt 45 at avgjørelser fra Trygderetten bare tillegges vekt i den utstrekning det er etablert en fast og konsistent praksis.

- (12) Subsidiært anføres at stønad bare gis i forbindelse med tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for å bedre medlemmets funksjonsevne ”i dagliglivet”, jf. folketrygdloven § 10-6 annet ledd. Dette gjelder alle stønadsformer etter § 10-7, også etter første ledd bokstav h. Det følger blant annet av lovens forarbeider at det må avgrenses mot stønad til utpregede fritidsaktiviteter; herunder rekreasjon, fritidsinteresser, trening mv. Hensynet til klarhet, likebehandling og en praktikabel regel tilsier en avgrensning mot utpregede fritidsaktiviteter. En utvidende fortolkning kan få betydelige budsjettmessige konsekvenser. Det hører under Stortinget å ta stilling til hvem som skal prioriteres og tilgodeses.
- (13) Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet har nedlagt slik påstand:
- ” Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.”**
- (14) Ankemotparten, A, har i korte trekk anført:
- (15) Formålet med bilstønadsordningen er at denne skal dekke utgifter ved funksjonshemming, jf. folketrygdloven § 10-1. Sondringen mellom stønad til gruppe 1 og gruppe 2 biler ble innført for blant annet å tilgodese de ”mest funksjonshemmede”, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003) side 166, dvs. brukere med særskilte behov. A tilhører denne gruppen.
- (16) Bilforskriften oppstiller ikke som krav at bil i gruppe 2 skal være spesialtilpasset med heis eller rampe.
- (17) Ordlyden i § 2 fjerde ledd annet punktum er ikke uttømmende og utelukker ikke at også andre enn medlemmer som ikke er i stand til å komme seg inn og ut av bilen på egen hånd uten å bruke heis eller rampe, etter omstendighetene også kan ha krav på bil i gruppe 2.
- (18) Tolkning av bilforskriften § 2 må for øvrig skje på grunnlag av det øvrige regelverk; særlig folketrygdloven § 10-6 annet ledd hvor det fremgår at stønad ytes ”i forbindelse med tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for å bedre medlemmets funksjonsevne i dagliglivet ...”. Behovet for å komme ut i naturen er i dette tilfellet en del av As ”dagligliv”. For den som er ufør, har begrepet ”dagligliv” et noe annet innhold enn for mennesker som er i arbeid.
- (19) Den fullmakt departementet har i folketrygdloven § 10-6 tredje ledd til å definere ”dagliglivet” gjennom forskrift, er aldri blitt benyttet, og uttalelser i forarbeidene til denne bestemmelsen kan derfor ikke tillegges vekt.
- (20) A har nedlagt slik påstand:
- ”1. Anken forkastes.**
- 2. Staten ved arbeids og velferdsdirektoratet dømmes til å betale sakens kostnader.”**

- (21) *Jeg er kommet til at anken må føre frem.*
- (22) Innledningsvis redegjør jeg kort for det regelverk som ligger til grunn for vedtaket i saken. Jeg tar så stilling til om bilforskriften § 2 fjerde ledd annet punktum uttømmende angir hvem som har krav på bil i gruppe 2, og vurderer deretter om forskriften innskrenker medlemmenes rettigheter i strid med folketrygdloven § 10-6 jf. § 10-7 første ledd bokstav h, slik at bilforskriften må fortolkes utvidende.
- (23) I henhold til folketrygdloven § 10-1 er formålet med ytelser etter kapittel 10 blant annet "å kompensere for bestemte utgifter til bedring av ... funksjonsevnen i dagliglivet" for medlemmer som har sykdom, skade eller lyte. Etter § 10-6 kan stønad gis til bedring av funksjonsevnen når et medlem har fått sin "funksjonsevne i dagliglivet vesentlig og varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte".
- (24) Loven hjemler ulike stønadsformer, herunder stønad til "motorkjøretøy eller annet transportmiddel", jf. § 10-7 første ledd bokstav h. De nærmere vilkår for tildeling av stønad til motorkjøretøy er regulert i den såkalte bilforskriften gitt med hjemmel i § 10-7 sjette ledd.
- (25) Regelverket for støtte til anskaffelse av bil ble endret med virkning fra 1. april 2003. Det fremgår imidlertid av rundskriv fra NAV – Arbeids- og velferdsetaten (R10-07H-A09) at den nye stønadsordningen ikke innebar endring av grunnvilkårene for rett til stønad til bil, men at det etter 1. april 2003 ble differensiert mellom stønad til bil i gruppe 1 eller gruppe 2. Ved stønad til gruppe 1 bil dreier det seg om stønad til kjøp av ordinære personbiler, og medlemmet står fritt ved valg av bil. Med gruppe 2 biler menes spesialtilpassede kassebiler. Medlem som får stønad til gruppe 2 bil, tilstås stønad i form av et rente- og avdragsfritt lån knyttet opp mot et bestemt kjøretøy. Ordningen med gruppe 2 bil forvaltes av hjelpemiddelsentralen.
- (26) Bilforskriften § 2 fjerde ledd lyder:
- "Med gruppe 1 i denne forskriften menes ordinære personbiler, mens gruppe 2 omfatter spesielt tilpassede kassebiler. Det gis stønad til gruppe 2 til medlemmer som ikke er i stand til å komme seg inn og ut av bilen på egen hånd, uten å bruke heis eller rampe."**
- (27) Omleggingen av regelverket ble foretatt for å overføre ressurser fra brukere i gruppe 1 til brukere i gruppe 2. I St.prp. nr. 1 (2002–2003) side 166 uttales at:
- "Det representerer en overføring av ressurser fra gruppe 1-biler til gruppe 2-biler. Det gir en stønadsordning som er mer målrettet mot de mest funksjonshemmede, som nå kommer dårligst ut fordi de trenger så dyre biler.**
- I utgangspunktet vil gruppe 1-brukere komme mindre gunstig ut enn de gjør med gjeldende stønadsordning."**
- (28) Videre heter det at forslaget til de nye reglene representerer en betydelig administrativ forenkling for trygdeetaten og gruppe 1-brukere.
- (29) Spørsmålet i denne saken er om A fyller vilkårene for tildeling av bil i gruppe 2 etter bilforskriften § 2 fjerde ledd.

- (30) Paragraf 2 er gitt en noe spesiell utforming ved at paragrafen i overskriften er angitt å inneholde definisjoner, mens fjerde ledd annet punktum etter sin ordlyd angir vilkårene for å motta stønad til bil i gruppe 2. Lest i sammenheng finner jeg det likevel klart at bestemmelsen oppstiller som vilkår for stønad til gruppe 2 bil, at medlemmet ikke er i stand til å komme seg inn og ut av bilen på egen hånd. Det er ikke bestridt at A kan komme seg inn og ut av bil uten hjelp av heis eller rampe.
- (31) A har anført at bestemmelsen ikke uttømmende angir hvem som har krav på stønad til gruppe 2 bil. Jeg er ikke enig i dette. Av Rikstrygdeverkets forslag avgitt 15. desember 2000, fremgår at bilområdet er et ressurskrevende stønadsområde for trygdeetaten å forvalte, og at regelverket inneholder store tolkningsmuligheter med risiko for ulik skjønnsutøvelse. Jeg viser også til Sosialdepartementets høringsbrev 12. desember 2002; utkastet til ny forskrift. Endring av regelverket ble der blant annet begrunnet i et ønske om en forenkling og effektivisering av stønadssystemet. Dette tilsier at regelverket må tolkes objektivt for å oppnå formålet med omleggingen i 2003.
- (32) I St.prp. nr. 1 (2002–2003) side 166 er det uttalt at forenklingen av folketrygdens bilstønadsordning ”gir en stønadsordning som er mer målrettet mot de mest funksjonshemmede”. A har anført at uttalelsen gir grunnlag for en utvidende fortolkning av bilforskriften § 2 fjerde ledd, og at hun som alvorlig funksjonshemmet tilhører den gruppen uttalelsen tar sikte på. Jeg kan ikke se at formuleringen gir særlig veiledning for den konkrete vurderingen av om et medlem har krav på stønad til bil i gruppe 2. Lovgiver har overlatt den nærmere avgrensningen av hvem som tilhører denne gruppen – og som dermed har krav på bil i gruppe 2 – til departementet gjennom forskriftshjemmelen i folketrygdloven § 10-7 sjette ledd. Avgrensningen er således foretatt i bilforskriften § 2 fjerde ledd.
- (33) Omleggingen av bilstønadsordningen med prioritering av gruppen med store funksjonshemninger ville nødvendigvis måtte medføre en innskrenking i stønaden til øvrige brukere, jf. uttalelser i St.prp. nr. 1 (2002–2003) side 166 som er sitert tidligere. Jeg legger derfor til grunn at Stortinget har gitt sin tilslutning til den omlegging som ble foretatt i 2003. En uttalelse i en budsjettproposisjon om bakgrunnen for omleggingen av regelverket kan dessuten uansett ikke begrunne at den klare ordlyden i § 2 fjerde ledd settes til side.
- (34) A har videre vist til uttalelser i NAV – Arbeids- og velferdsetatens rundskriv (R10-07H-A09) om at man i ”spesielle tvilstilfeller” ved vurderingen av om vilkårene for tildeling av gruppe 2 bil er oppfylt, skal ta hensyn til at medlemmet skal bli ”mest mulig selvhjulpne”. Jeg kan ikke se at vi her står overfor et slikt tvilstilfelle.
- (35) Jeg har heller ikke funnet støtte i trygderettspraksis for en utvidende fortolkning. Praksis etterlater et inntrykk av en ganske firkantet praktisering av tildelingsreglene; riktignok med enkelte unntak som ikke uten videre er sammenlignbare med denne saken. A har særlig vist til Trygderettens kjennelse 22. januar 2010 (TRR 2009-1806). Trygderetten opphevet her et vedtak hvor medlemmet hadde fått avslag på bil i gruppe 2 under henvisning til at han kunne komme seg inn og ut av bil på egenhånd. Det ble lagt avgjørende vekt på at medlemmet tilhørte gruppen ”mest funksjonshemmede” slik dette er kommet til uttrykk i St.prp. nr. 1 (2002–2003), og at det etter folketrygdloven § 10-6 skal gis stønad til tiltak som er nødvendige blant annet for å bedre medlemmets funksjonsevne i dagliglivet.

- (36) Lagmannsretten har lagt til grunn tilsvarende betraktninger.
- (37) Jeg kan for min del ikke se at det foreligger en entydig trygderettspraksis som gir støtte for å fravike ordlyden i bilforskriften § 2 fjerde ledd. I de fleste avgjørelser som berører problemstillingen, finner Trygderetten ordlyden i § 2 fjerde ledd avgjørende. Uttalelser i enkelte avgjørelser kan ikke tillegges selvstendig betydning, jf. Rt. 2005 side 1757 (Skyggekjennelsen) avsnitt 45. De faktiske forhold i TRR 2009-1806 var uansett andre enn dem i den foreliggende sak.
- (38) Etter min vurdering er det vesentlig at vi står overfor et regelverk som ikke åpner for et individuelt skjønn. Hensynet til å ha et regelverk som er enkelt å praktisere og som derved sikrer likebehandling av medlemmene, bør være avgjørende. Lagmannsrettens konkrete og individuelle tilnærming til et regelverk som er grunnlag for tildeling av offentlige ytelser, er slik jeg ser det, lite hensiktsmessig. Regelverket danner grunnlag for fordelingen av et knapphetsgode hvor den nærmere prioritering av ulike grupper er et politisk valg som best kan gjøres gjennom utforming av klare regler og ikke av de enkelte organer som skal håndheve regelverket. Etter min oppfatning er det også et slikt system lovgiver har lagt opp til her gjennom de mer generelle bestemmelsene i folketrygdloven kapittel 10, og forskriftshjemmelen i § 10-7 sjette ledd som overlater til departementet å fastsette de nærmere vilkårene for stønad i forskrift.
- (39) Jeg går så over til spørsmålet om folketrygdloven § 10-6 jf. § 10-7 første ledd bokstav h gir A rettigheter utover det som uttrykkelig følger av forskriften.
- (40) Formålet med folketrygdloven kapittel 10 er, som nevnt, blant annet å ”kompensere for bestemte utgifter til bedring av ... funksjonsevnen i dagliglivet”, jf. folketrygdloven § 10-1. Etter § 10-6 gis stønad til bedring av funksjonsevnen i ”dagliglivet”. Lovens ordlyd tilsier at medlemmenes rettigheter er begrenset til stønad som bidrar til en bedring, og at medlemmene ikke uten videre kan få stønad som gir den optimale løsning. Loven regulerer tildeling av et knapphetsgode. Utover rett til stønad som gjør det lettere for vedkommende å gjennomføre daglige gjøremål, gir loven ikke særlig veiledning. Jeg kan derfor ikke se at forskriften er i strid med forskriftshjemmelen.
- (41) Det er ikke bestridt at A på kortere turer for daglige gjøremål kan greie seg med en såkalt gruppe 1 bil.
- (42) En gruppe 2 bil vil utvilsomt bedre As funksjonsevne ytterligere ved at hun gis mulighet til å reise på hytta og til å oppholde seg i naturen. Det kan reises spørsmål om begrepet ”i dagliglivet” omfatter friluftaktiviteter og reiser til hytta. Begrepet er ikke entydig. A har anført at begrepet ”dagliglivet” ikke er det samme for en som er 100 prosent uføretrygdet som for en som er i arbeid.
- (43) Det er uttalt i Ot.prp. nr. 10 (2003–2004) side 18 at lovgivers forutsetning var at hjelpemidler til bruk i dagliglivet ikke skal omfatte hjelpemidler til trening, sport og hobby. Men den nærmere avgrensning skulle her skje i forskrift, som foreløpig ikke er gitt.
- (44) For meg blir det ikke nødvendig å ta stilling til det nærmere innholdet av begrepet ”dagliglivet”. Uansett om man skulle komme til at turer i naturen og på hytta inngår som

en del av dagliglivet, endrer dette ikke resultatet jeg er kommet til tidligere på grunnlag av en fortolkning av bilforskriften § 2 fjerde ledd.

- (45) Jeg er etter dette kommet til at lagmannsretten ikke har anvendt regelverket korrekt, og at statens anke må tas til følge. Staten har ikke nedlagt påstand om dekning av sakskostnadene. A har hatt fri sakførsel for Høyesterett.
- (46) Jeg stemmer for denne

D O M :

Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.

- (47) Dommer **Matheson:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (48) Dommer **Øie:** Likeså.
- (49) Dommer **Endresen:** Likeså.
- (50) Dommer **Bruzelius:** Likeså.
- (51) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet frifinnes.

Riktig utskrift bekreftes: