



DIGITALISERINGSSTYRELSEN

Årsberetning 2022 Tilsyn med cookies og lignende teknologier

Juni 2023

2023

Indledning

1. Indledning

Digitaliseringsstyrelsens arbejde med cookieområdet i 2022

Digitaliseringsstyrelsen fører tilsyn med cookiebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1148 af 9. december 2011 om krav til information og samtykke ved lagring af eller adgang til oplysninger i slutbrugeres terminaludstyr).¹ Det primære mål med reglerne i cookiebekendtgørelsen er at beskytte danske brugere af tjenester såsom hjemmesider, apps og smart devices imod uønsket indsamling og deling af oplysninger gennem brugen af cookies og lignende teknologier. Reglerne finder således ikke alene anvendelse ved brug af de ”traditionelle” cookies på hjemmesider, men gælder derimod også i en lang række andre situationer. Det kan fx være hvor en tjenesteudbyder indsamler oplysninger via tracking pixels i et nyhedsbrev, eller en tjenesteudbyder analyserer, hvordan en dansker benytter sit smartfridge ved brug af fingerprinting teknikker.

Digitaliseringsstyrelsen har i 2022 fortsat arbejdet ud fra en risiko- og væsentlighedsvurdering, med fokus på de områder, hvor der potentielt kan ske de største krænkelse af danskernes privatsfære, eller hvor flest danskere kan blive påvirket af den manglende efterlevelse af reglerne. Styrelsen har således primært ført en række emnebaserede tilsyn, suppleret med tilsyn pba. borgerklager. Det er styrelsens vurdering, at der overordnet set er færre mangler og at danske tjenesteudbydere har fokus på efterlevelse af reglerne. Der er dog fortsat plads til forbedring, og en af de mangler, som styrelsen hyppigst støder på, er manglende tilbageholdelse af ikke-teknisk nødvendige teknologier. Brugeren risikerer herved at blive udsat for sporing før vedkommende har haft mulighed for at tage stilling til at give samtykke til cookies og lignende teknologier.

Som et af de mest digitaliserede lande i Europa interagerer danskerne i meget høj grad digitalt med det offentlige. Der stilles flere obligatoriske, digitale løsninger til rådighed for borgerne, ligesom borgerne søger mod myndighedernes hjemmesider for at finde oplysninger om alt fra tilbud i kommune til forskudsopgørelse hos Skat samt ansøgninger til en række ydelser. Som følge heraf udgav Digitaliseringsstyrelsen retningslinjer i starten af 2022 vedrørende statslige obligatoriske selvbetjeningsløsninger og offentlige portaler.

¹ Grundet ressortomlægningen den 15. december 2022 blev tilsynet med cookiebekendtgørelsen overført fra Erhvervsstyrelsen til Digitaliseringsstyrelsen.

Tilsynsområder for 2022

2. Tilsynsområder for 2022

Styrelsen har i 2022 haft fokus på følgende områder mhp. at sikre et så effektivt og relevant tilsyn som muligt:

- Vejledning om brug af tredjepartsindhold på statslige digitale obligatoriske selvbetjeningsløsninger og offentlige portaler
- Tre emnebaserede tilsyn.

Ud over de emnebaserede tilsyn fører Digitaliseringsstyrelsen fortsat løbende tilsyn med de klager, som borgere indsender. Borgerklager indgår desuden i Digitaliseringsstyrelsens vurdering af, hvilke emnebaserede tilsyn, der bør tages op.

- A. Vejledning om brug af tredjepartsindhold på statslige digitale obligatoriske selvbetjeningsløsninger og offentlige portaler

Digitaliseringsstyrelsen udgav primo 2022 retningslinjer om statslige digitale obligatoriske selvbetjeningsløsninger og offentlige portaler, som ikke bør anvende tredjepartsindhold på deres tjenester, medmindre det sikres, at tredjeparten ikke kan anvende det indsamlede data til egne formål.

Styrelsen fulgte senere op på disse retningslinjer med øget vejledning rettet mod det offentlige samt et emnebaseret tilsyn med en række offentlige myndigheders hjemmesider.

Styrelsen udvalgte offentlige myndigheder til et emnebaseret tilsyn på baggrund af retningslinjerne og idet cookies og lignende teknologier samtidig med at de kan være nødvendige for at levere brugervenlige og attraktive tjenester også øger overvågningen og delingen af data om danskerne med tredjeparter.

- B. Emnebaserede tilsyn

De emnebaserede tilsyn giver styrelsen mulighed for på eget initiativ at føre tilsyn med specifikke emner, som vurderes relevante ud fra en risikovurdering, og dermed har størst effekt ift. at beskytte danske brugeres rettigheder. Digitaliseringsstyrelsen gennemførte i 2022 emnebaserede tilsyn inden for følgende tre områder:

- Tilsyn med offentlige myndigheder
- Tilsyn med hjemmesider rettet mod børn og unge
- Tilsyn med en række indkøbsapps

Ved udvælgelsen af disse emner, blev der lagt vægt på følgende punkter:

- Risikoen for indsamling af følsomme oplysninger (fx sundhedsoplysninger)
- Antallet af besøgende på de pågældende hjemmesider eller apps
- Emner hvor styrelsen modtager mange borgerklager
- Særlige typer af mangler på cookieløsninger, som styrelsen ofte støder på

Fakta og nøgletal

3. Fakta og Nøgletal

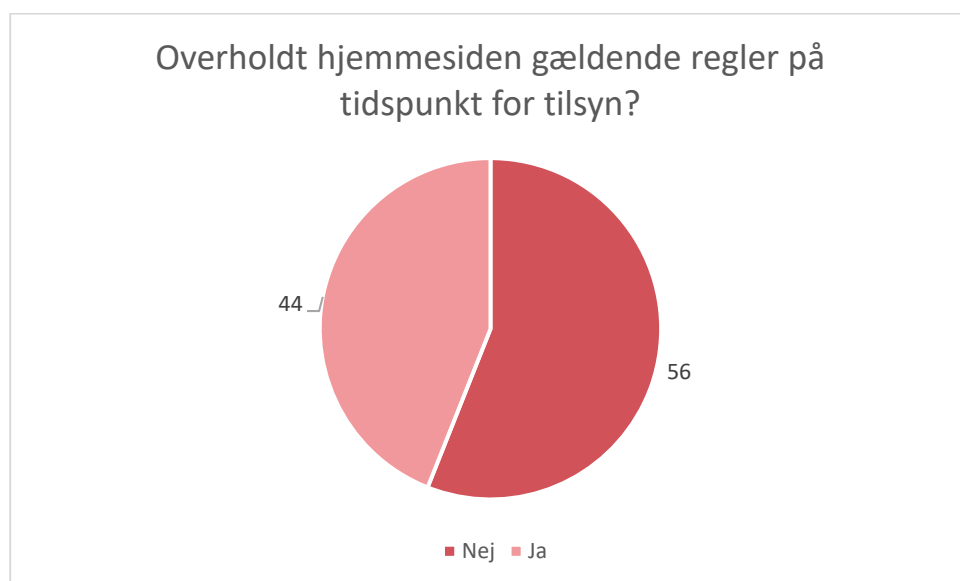
Digitaliseringsstyrelsen har i 2022 ført i alt 159 tilsynssager med cookieløsninger, fordelt på tre emnebaserede tilsyn samt en række tilsyn på baggrund af borgerklager. Der er konkret blevet ført emnebaserede tilsyn med 73 offentlige hjemmesider, 36 hjemmesider rettet mod børn og unge og tilsyn med seks indkøbsapps.

Derudover er der blevet ført tilsyn med 44 hjemmesider pba. borgerklager.

Figur A giver et overblik over alle sagerne i de to emnebaserede tilsyn med hjemmesider fordelt efter, hvor mange af cookieløsningerne, der overholdte cookiereglerne på tidspunktet for tilsynet. Sager fra tilsyn pba. borgerklager er ikke medregnet, da disse tilsyn kun er blevet ført, hvis der har været tydelige mangler.

I afsnittet Apps er Digitaliseringsstyrelsens tilsyn med apps nærmere forklaret.

Figur A. Emnebaserede tilsyn ført i 2022



Hvis en hjemmeside ikke overholder gældende regler på tidspunkt for tilsyn, betyder det, at den på ét eller flere punkter ikke efterlever betingelserne i cookiebekendtgørelsen, fx ved ikke at indhente samtykke fordelt efter formål eller ved ikke at give den besøgende fyldestgørende information om anvendelsen af cookies. Der er derfor tale om et bredt spænd af forskellige mangler med forskellige konsekvenser for brugerens evne til at afgive et informeret samtykke.

Emnebaseret tilsyn med offentlige myndigheders hjemmesider

I 2022 gennemførte Digitaliseringsstyrelsen, som tidligere nævnt, et emnebaseret tilsyn med 73 offentlige myndigheders hjemmesider i Danmark.

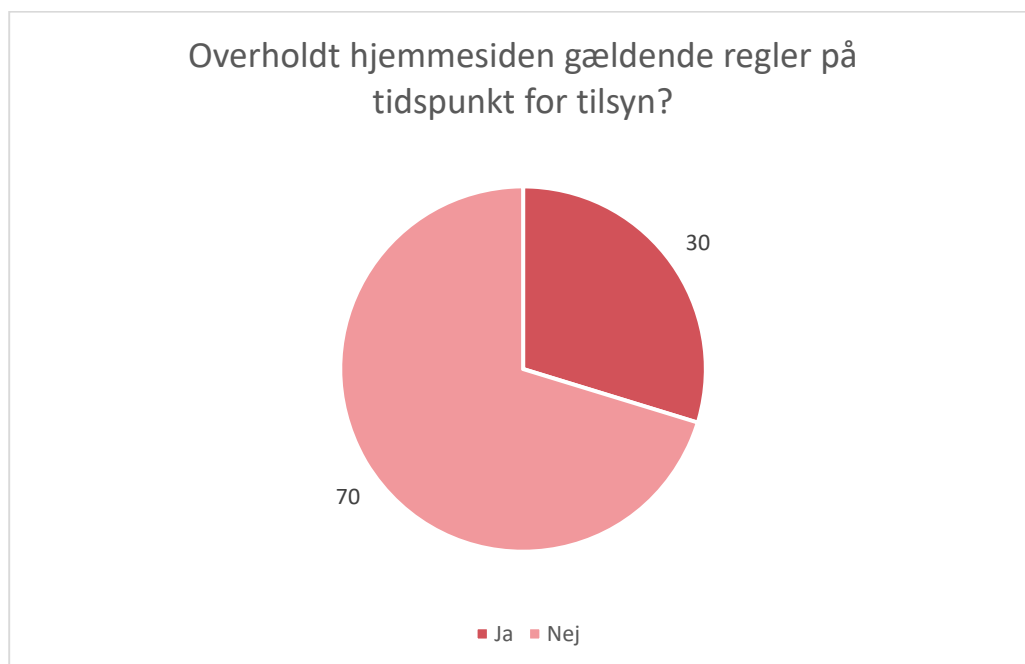
Tilsynet med cookieløsninger på offentlige myndigheders hjemmesider blev i 2022 udvalgt af flere årsager. For det første benytter borgere disse hjemmesider dagligt som en kilde til information, tjenester og interaktion med det offentlige. Disse hjemmesider fungerer som digitale platforme, hvor borgerne kan få adgang til vigtige oplysninger, udføre handlinger som betaling af regninger, ansøgning om tilladelser, indsendelse af formularer og meget mere, og en række af disse tjenester er desuden obligatoriske for borgerne at anvende.

For det andet fulgte tilsynet med offentlige myndigheders hjemmesider op på offentlighedsloven af den ikke-bindende vejledning om brug af tredjepartscookies og lignende teknologier på statslige, obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger og nationale portaler. Vejledningen kan findes [her](#).

Baggrunden for vejledningen og fokus på tilsyn med netop sådanne hjemmesider hænger sammen med, at korrekt implementering af cookieløsninger på offentlige myndigheders hjemmesider bidrager til at opretholde tilliden mellem borgere og det offentlige. Ved at informere brugerne tydeligt om, hvilke typer af data der indsamles gennem cookies, hvordan de bruges, og hvilke tredjeparter der er involveret, skaber offentlige myndigheder gennemsigtighed om deres praksis. Dette bidrager således til at opbygge tillid ved at vise, at der ikke er skjulte hensigter.

Tilsynet omfattede forskellige typer af offentlige myndigheder, herunder klage- og ankenævn, de ti største og mindste kommuner samt hjemmesider med digitale selvbetjeningsløsninger, der er omfattet af den ovenfor nævnte vejledning.

Figur B. Emnebaseret tilsyn med 73 hjemmesider for offentlige myndigheder



Ved tidspunktet for påbegyndelsen af tilsynet, var 70 pct. af de udvalgte hjemmesider ikke i overensstemmelse med cookiebekendtgørelsens regler.

Emnebaseret tilsyn med hjemmesider rettet mod børn og unge

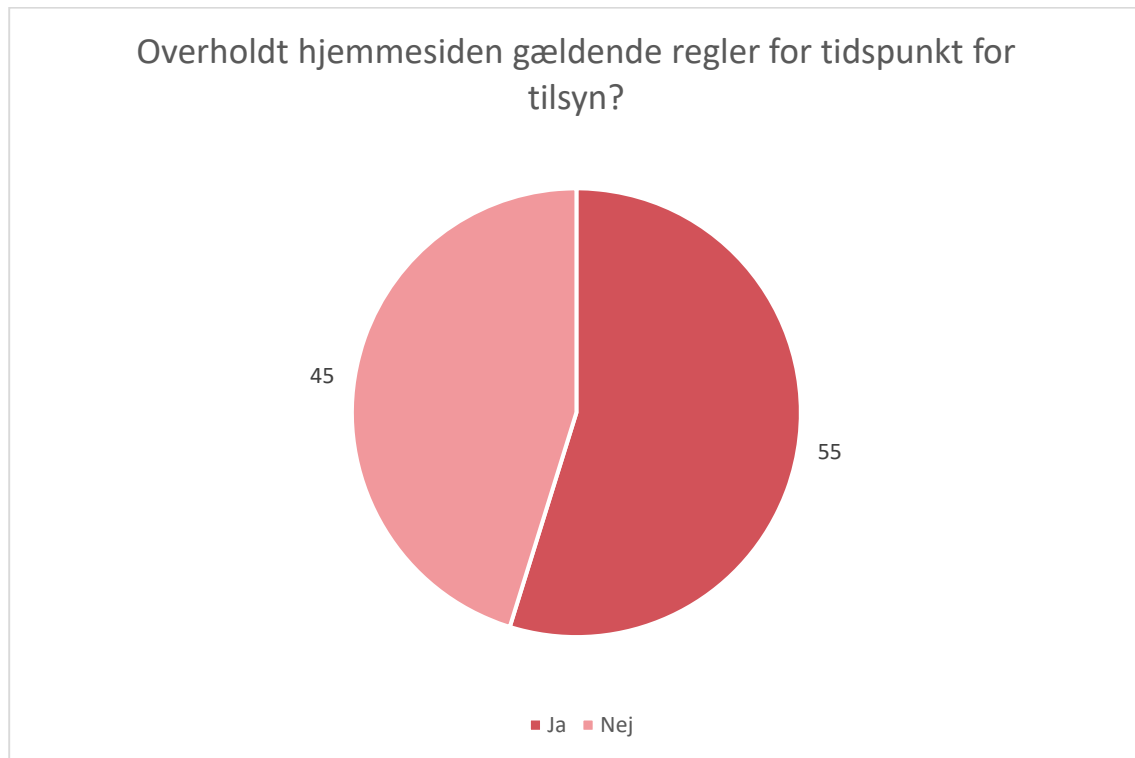
Digitaliseringsstyrelsen gennemførte i 2022 et emnebaseret tilsyn med 36 hjemmesider, som er rettet mod børn og unge.

Børn og unge benytter internettet mere og mere, og hjemmesider er blevet bedre til at manipulere, påvirke og udsætte dem for forskellige farer og risici på internettet på grund af deres begrænsede erfaring og forståelse af online-sikkerhed og privatliv.

Digitaliseringsstyrelsen prioriterede i 2022 tilsynet med hjemmesider, der specifikt retter sig mod børn og unge, og tilsynet omfattede bl.a. hjemmesider med underholdning, spil, sociale netværk og uddannelsesmateriale, som havde mange månedlige besøgende.

Hensigten med tilsynet var at bidrage til at skabe et trygt online-miljø for børn og unge, hvor deres beskyttelse prioriteres, samtidig med at de har adgang til relevante online-tjenester og indhold.

Figur C. Emnebaseret tilsyn med 37 hjemmesider rettet mod børn og unge



Ved tidspunktet for påbegyndelsen af tilsynet, var 45 pct. af de udvalgte hjemmesider ikke i overensstemmelse med cookiebekendtgørelsens regler. Indsamling af informationer om børn og unge på nettet kan eksempelvis bruges til målrettet reklame og indhold mod deres ønske.

For en nærmere gennemgang af de forskellige fejl og mangler, se afsnit 4 om ”De hyppigste mangler ved cookieløsningerne”.

De hyppigste fejl ved cookieløsningerne

4. De hyppigste fejl ved cookieløsningerne

Blandt de tjenester, som blev gennemgået i de emnebaserede tilsyn, var der som det kan ses af figurerne ovenfor flere med mangelfulde cookieløsninger. En af de hyppigste vedvarende mangler er, at tjenesteudbydere mangler at informere om formål og udbyder i første lag af cookiebanneret. Ifølge cookiereglerne skal en tjeneste bl.a. informere om de overordnede formål med at anvende cookies og lignende teknologier, og om tredjeparter, der sætter cookies. I styrelsens tilsyn var der derudover en tendens til, at cookiedeklarationen indeholdt et højt antal uklassificerede cookies. Det betyder, at brugerne ikke kan se, hvad formålet med disse cookies og lignende teknologier er, hvilket ikke lever op til reglerne, idet udbydere af apps og hjemmesider har pligt til at informere om formålet bag de anvendte teknologier.

En anden observation var en tendens til brug af forudafkrydsede felter i cookiebanneret. Det strider imod reglerne i cookiebekendtgørelsen, da brugerens samtykke skal gives aktivt, og ikke må være automatisk forudindstillet. Derudover kunne styrelsen også konstatere, at tjenesteudbydere ikke gav mulighed for en vedvarende adgang til at tilbagetrække samtykke, som er tidligere afgivet.

I tilsynet med offentlige hjemmesider kunne styrelsen konstatere at den mest gentagne mangel, var en ukorrekt opstilling af cookies. En ukorrekt opstilling af cookies og lignende teknologier kan både være fraværet af en cookiedeklaration eller manglende oplysninger om funktionsvarighed for de enkelte cookies og lignende teknologier.

I tilsynet med hjemmesider rettet mod børn og unge var det en gennemgående fejl, at det ikke var muligt for brugeren at give et granuleret samtykke efter overordnede formål. Brugeren blev således fx mødt med en ”accepter alle cookies”-knap og ”afvis alle cookies”-knap. Et samtykke opnået på denne måde kan ikke anses for at være i overensstemmelse med reglerne, da brugeren ikke får mulighed for at tage stilling til de enkelte formål, for hvilke der indsamles cookies.

Apps

Mange danskere anvender i dag apps på deres smartphones og tablets til forskellige formål, herunder streaming af indhold og køb af varer. Disse apps kan potentielt indsamle store mængder data om brugernes adfærd, og derfor har Digitaliseringsstyrelsen gennemført et tilsyn med fem større indkøbsapps for at sikre overholdelse af reglerne på området.

På samme måde som ejere af hjemmesider, er app-udbydere forpligtet til at indhente et informeret samtykke fra brugerne, inden der anvendes cookies og lignende teknologier. Tilsynet har vist styrelsen, at overholdelsen af cookiereglerne på apps kan være en udfordring, da der bl.a. blev identificeret manglende eller utilstrækkelige samtykkeløsninger, samt manglende muligheder for at afslå eller trække samtykke tilbage og manglende cookiedeklaration.

Digitaliseringsstyrelsen vil fortsætte med at gennemføre tilsyn med apps i 2023 og planlægger en informationskampagne for at øge bevidstheden om reglerne på app-området.

3 gode råd til tjenesteejere

På baggrund af Digitaliseringsstyrelsens emnebaserede tilsyn i 2022 samt tilsyn med de indkomne borgerklager, er følgende 3 råd særligt relevante for tjenesteudbydere af apps og hjemmesider, idet det er nogle af de fejl, som styrelsen hyppigst støder på. Man skal dog fortsat sikre overholdelse af de andre krav i cookiebekendtgørelsen.

1. Husk at oplyse om lignende teknologier i cookiebanner og i cookiedeklaration

Det er vigtigt at huske, at cookiebekendtgørelsen ikke kun gælder for cookies, men også for andre lignende teknologier, der kan bruges til at indsamle data fra brugere, fx pixels og fingerprinting-teknologi. Der skal således oplyses om alle typer af lignende teknologier i cookiebanneret, og det skal gøres på en måde, der er tydelig og forståelig for brugerne.

Hvis en tjeneste ikke inkluderer alle relevante teknologier i deres cookiedeklaration, får brugerne ikke en fyldestgørende beskrivelse af konsekvenserne af deres samtykke. Det er derfor vigtigt at sørge for, at både cookiebanneret og cookiedeklarationen indeholder oplysninger om alle formål med anvendelsen af alle relevante teknologier.

2. Husk at indhente gyldigt samtykke til cookies og lignende teknologier, når du har en app

Som udbyder af en app, der bruger cookies eller lignende teknologier, skal du sikre dig, at brugerne af app'en får en reel mulighed for at tage stilling til cookies og lignende teknologier medmindre de alene anvendes til teknisk nødvendige formål. Samtykket skal derfor være informeret, dvs. brugeren skal have en klar forståelse af, hvad dennes data vil blive brugt til og af hvem, og teknologierne skal tilbageholdes, indtil brugeren har givet sit aktive samtykke.

Det er også vigtigt, at cookiebanneret i en app er designet på en måde, så det visuelt og indholdsmæssigt er let for brugeren at forstå og navigere i, hvad der samtykkes til. Det indbefatter også, at banneret skal tilpasses det pågældende udstyr, herunder fx en tablet. Hvis en app ikke har et tilstrækkeligt cookiebanner eller ikke overholder kravene i cookiebekendtgørelsen, er dette et brud på lovgivningen.

3. Vedvarende adgang til at tilbagetrække samtykke

En af de mangler, som Digitaliseringsstyrelsen ofte har påtalt i 2022, er manglende vedvarende adgang for brugere til at tilbagekalde deres samtykke. Hvis en hjemmeside eller app ikke giver brugere mulighed for at tilbagekalde deres samtykke eller ikke gør det let for dem at ændre deres cookieindstillinger, er dette en overtrædelse af cookiebekendtgørelsen. Brugere skal have mulighed for på ethvert tidspunkt at trække deres samtykke tilbage, hvis ønsker at begrænse eller stoppe indsamlingen af deres data gennem cookies og lignende teknologier.

Det kan eksempelvis gøres ved at give et vedvarende link eller knap i cookiebanneret, som brugeren kan benytte til at justere sine cookieindstillinger eller trække deres samtykke tilbage.

Fokusområder i 2023

5. Fokusområder i 2023

I 2023 fokuserer styrelsen på cookieområdet særligt på:

- En styrket kommunikationsindsats med fokus på praktisk anvendeligt indhold på baggrund af erfaringer fra styrelsens kommende emnebaserede tilsyn. Dette omfatter bl.a. mere målrettet vejledning til app-udbydere samt mere udførlig vejledning om de ”lignende teknologier”, som også er omfattet af reglerne.
- En fælles vejledning med Datatilsynet om brug af cookies og lignende teknologier, der anvendes til indsamling og behandling af personoplysninger. Formålet med vejledningen er at gøre det lettere for udbydere at fx hjemmesider og apps at efterleve databeskyttelsesreglerne og reglerne i cookiebekendtgørelsen.
- Styrelsen vil gennemføre en opfølgning på, om de tjenester, som er omfattet af *vejledning om brug af tredjepartsindhold på statslige, obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger og nationale portaler* har valgt at følge vejledningen.
- Styrelsen vil gennemføre en række nye emnebaserede tilsyn. Disse tilsyn er fastlagt på baggrund af tjenesternes risikoprofil og vedrører følgende:
 - Forsikringselskaber, a-kasser og fagforeninger, idet der er tale om en række tjenester, som de fleste danskere regelmæssigt besøger, og hvor der potentielt indsamles særligt følsomme oplysninger om brugerne af tjenesten.
 - Tilsyn med såkaldt lignende teknologier, herunder pixels. Formålet med dette tilsyn er at sætte fokus på en række af de andre teknologier, som tilmed er omfattet af reglerne i cookiebekendtgørelsen. Styrelsen vil endvidere anvende sine erfaringer med dette tilsyn i en efterfølgende vejledningsindsats.
 - De mest brugte apps i Danmark. De fleste danskere anvender jævnligt apps, og styrelsen vil dermed føre et emnebaseret tilsyn med sådanne grundet de mange brugere. Det er endvidere Digitaliseringsstyrelsens umiddelbare vurdering, at der er behov for en særlig vejledningsindsats rettet imod app-udbydere, og styrelsen vil derfor anvende sine erfaringer fra tilsynet til en efterfølgende vejledningsindsats.