

Årsberetning 2023
Tilsyn med
sporingsteknologier

2023

Indhold

1. Indledning	4
2. Tilsynsområder for 2023	7
3. Fakta og nøgletal	13
4. Gode råd til tjenesteudbydere	19
5. Fokusområder i 2024	22

Indledning

1. Indledning

Digitaliseringsstyrelsens arbejde med området for sporingsteknologi i 2023

Digitaliseringsstyrelsen fører tilsyn med cookiebekendtgørelsen, hvor reglerne for brug af sporingsteknologier er fastlagt.¹

Det primære mål med reglerne i cookiebekendtgørelsen er at beskytte danske brugere af tjenester såsom hjemmesider, apps og smart devices mod uønsket indsamling og deling af oplysninger gennem brugen af cookies og lignende teknologier (herefter "sporingsteknologier").

Reglerne finder således ikke alene anvendelse ved brug af de "traditionelle" cookies på hjemmesider, men gælder også i en lang række andre situationer. Det kan for eksempel være tilfældet, når en tjenesteudbyder indsamler oplysninger via trackingpixels i et nyhedsbrev, eller når en tjenesteudbyder indsamler data igennem fingerprinting til brug for analyser om, hvordan en bruger benytter sit smartfridge.

I 2023 har Digitaliseringsstyrelsen fortsat arbejdet ud fra en risiko- og væsentlighedsvurdering, hvor fokus har været rettet mod de områder, hvor brugernes privatliv er mest udsat for krænkelse, eller hvor flest brugere kan blive påvirket af manglende overholdelse af reglerne.

Digitaliseringsstyrelsen har prioriteret en række tilsyn på baggrund af udvalgte emner, suppleret med tilsyn baseret på borgerklager. På linje med forrige år er det Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at der gennemgående opleves færre mangler, og at danske tjenesteudbydere har intensiveret deres indsats for at efterleve cookiebekendtgørelsens regler.

Der er dog stadig plads til forbedring. Digitaliseringsstyrelsen erfarer, at de hyppigst sete mangler vedrører anvendelse af sporingsteknologier inden samtykke, samt manglende beskrivelse af formålet med de anvendte sporingsteknologier også kendt som "uklassificerede cookies". Dette betyder,

¹ Bekendtgørelse nr. 1148 af 9. december 2011 om krav til information og samtykke ved lagring af eller adgang til oplysninger i slutbrugeres terminaludstyr

at hjemmesiderne ikke har klassificeret en del af de anvendte springsteknologier efter overordnede formål såsom statistik eller marketing.

Som et af de mest digitaliserede lande i Europa interagerer danskerne i meget høj grad digitalt med det offentlige. I 2022 udgav Digitaliseringsstyrelsen 'Vejledning om brug af tredjepartscookies og lignende teknologier på statslige, obligatoriske digitale selvbetjeningsløsninger og nationale portaler' som opfølgning på regeringens udspil om tech-giganter fra 2021. Vejledningen udgør et supplement til cookiebekendtgørelsen og er et særligt sæt af retningslinjer, der beskriver, hvornår statslige myndigheder med obligatoriske selvbetjeningsløsninger og nationale portaler rettet mod borgere må bruge tredjepartstjenester på deres hjemmesider og apps. Digitaliseringsstyrelsen har i 2023 gennemført en evaluering for at afdække, om vejledningen har været med til at ændre brugen af tredjepartscookies for de omfattede løsninger. Resultaterne af undersøgelsen vil blive præsenteret i nærværende årsberetning.

Desuden har Digitaliseringsstyrelsen i 2023 truffet afgørelser om udstedelse af påbud i to sager mod tjenesteudbydere Meta og Google, der ejes af henholdsvis Meta Platforms Inc. og Google LLC, vedrørende tjenesternes anvendelse af springsteknologier.

Tilsynsområder for 2023

2. Tilsynsområder for 2023

Digitaliseringsstyrelsens fokusområder i tilsynet med sporingsteknologi

Digitaliseringsstyrelsen har i 2023 haft fokus på følgende områder med henblik på at sikre et effektivt og relevant tilsyn:

- A. **Styrket kommunikationsindsats**
- B. **Fælles vejledning med Datatilsynet**
- C. **Evaluering af statslige, obligatoriske digitale selvbetjeningers anvendelse af Digitaliseringsstyrelsen vejledning om brug af tredjeparts-cookies og lignende teknologier**
- D. **Analyse af tredjepartstjenesters udbredelse på danske hjemmesider**
- E. **Påbud til Meta og Google**
- F. **Emnebaserede tilsyn**

Ud over de emnebaserede tilsyn fører Digitaliseringsstyrelsen fortsat løbende tilsyn med klager, som borgere indsender. Dertil indgår borgerklager i Digitaliseringsstyrelsens vurdering af, hvilke emnebaserede tilsyn der fremadrettet skal føres.

Ovenstående områder A-F vil blive gennemgået nedenfor.

A. Styrket kommunikationsindsats

Digitaliseringsstyrelsen har igangsat en indsats på kommunikationsområdet med henblik på at øge informationsniveauet om sporingsteknologier gennem udformning af vejledninger, der skal være praktisk anvendelige for tjenesteudbydere, der anvender sporingsteknologier.

Dette indebærer blandt andet, at Digitaliseringsstyrelsen har udarbejdet en vejledning "Har du modtaget et høringsbrev fra Digitaliseringsstyrelsen?", hvor tjenesteudbydere bliver vejledt om indholdet af et høringsbrev. Vedledningen skal bidrage med at give læseren en bedre forståelse for reglerne og høringsprocessen til sikring af et effektivt tilsyn.

B. Fælles vejledning med Datatilsynet

I 2023 har Digitaliseringsstyrelsen påbegyndt samarbejdet med Datatilsynet om at udarbejde en fælles vejledning om brug af sporingsteknologier, der anvendes til indsamling og behandling af personoplysninger.

Formålet med vejledningen er at gøre det lettere for tjenesteudbydere, herunder eksempelvis hjemmesider og apps at forstå samt efterleve reglerne i cookiebekendtgørelsen og databeskyttelsesforordningen. Vejledningen forventes offentliggjort i 2024.

C. Evaluering af statslige, obligatoriske digitale selvbetjenings anvendelse af Digitaliseringsstyrelsen vejledning om brug af tredjepartscookies og lignende teknologier

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

Digitaliseringsstyrelsen har gennemført en evaluering, hvor de offentlige myndigheder, som var omfattet af vejledningen, har haft mulighed for give feedback på vejledningen, herunder hvilken effekt vejledningen har haft for myndigheden.

16 ud af 22 myndigheder vendte tilbage på Digitaliseringsstyrelsens henvendelse. Overordnet var tilbagemeldingen fra myndighederne, at man havde læst vejledningen, og at den havde været anvendelig i arbejdet med løsningernes brug af sporingsteknologier.

Ud fra besvarelserne af evalueringen kunne det også konkluderes, at vejledningen har været med til at understøtte myndighedernes viden om og fokus på sporingsteknologier og tredjeparters anvendelse heraf.

D. Analyse af udbredelsen af brug af sporingsteknologi fra tredjepartstjenester på danske hjemmesider

Digitaliseringsstyrelsen har i september 2023 offentliggjort en rapport med en analyse, som viser, at størstedelen af 11.000 danske hjemmesider bruger sporingsteknologier fra techgiganter som Google og Facebook, allerede inden brugerne har fået mulighed for at give samtykke.



Analysen påviser, at næsten alle hjemmesider, nemlig 97 pct., integrerer mindst én tredjepartstjeneste, før der anmodes om samtykke via fx et cookiebanner. Tredjeparter er eksterne aktører, der leverer indhold til hjemmesiden, såsom billeder, skrifttyper, reklamer eller trafikmålinger, og som ikke ejes af hjemmesidens operatør.

Tredjeparter kan spore brugernes onlineadfærd ved at indsamle data fra flere forskellige hjemmesidebesøg og analysen viste, at særligt tredjepartstjenester fra Google og Facebook er udbredte blandt danske hjemmesider. Undersøgelsen viste således, at ca. 9 ud af 10 hjemmesider anvender tjenester fra Alphabet (Googles moderselskab), og 1 ud af 3 hjemmesider anvender tjenester fra Meta (Facebooks moderselskab).

Læs mere om rapporten [her](#).

E. Påbud til Meta og Google

Digitaliseringsstyrelsen iværksatte i sommeren 2022 et tilsyn med tjenesterne <https://da-dk.facebook.com> og <https://google.dk>.

Der blev i begge sager truffet afgørelse i efteråret 2023, hvor begge selskaber fik påbud om at ændre en række mangler ved deres cookieløsning.

Begge tjenesteudbydere er blevet påbudt følgende med henblik på at bringe cookieløsningerne i overensstemmelse med lovgivningen:

- At ændre samtykkeløsningen, så brugeren får mulighed for at opdele sit samtykke efter de overordnede formål.
- At give slutbrugeren en umiddelbar adgang til at trække sit samtykke til cookies og lignende teknologier tilbage, samt at gøre denne adgang tydelig for brugeren. Adgangen til at brugeren kan tilbagetrække samtykket samt vejledning hertil skal derudover være vedvarende tilgængeligt ved en direkte og tydeligt markeret adgang på hjemmesiden.
- At give både brugeren adgang til oplysninger om samtlige anvendte cookies og lignende teknologier. Oplysningerne skal være vedvarende tilgængelige, og beskrivelsen skal være i et klart, præcist og letforståeligt sprog.

Påbuddene har til formål at sikre, at tjenesternes brugere har adgang til fyldestgørende information om brugen af sporingsteknologier, inden de afgiver samtykke hertil, og at de har mulighed for at trække deres samtykke tilbage.

Læs afgørelserne [her](#).

F. Emnebaserede tilsyn

Digitaliseringsstyrelsen gennemførte i 2023 to emnebaserede tilsyn.

Sporingsteknologier bruges i stort omfang til at spore danske brugere, når de benytter forskellige tjenester såsom hjemmesider og apps. Styrelsen har derfor siden 2021 prioriteret sin tilsynsindsats, så der primært føres fokuserede, emnebaserede tilsyn på cookieområdet.

Emnerne udvælges på baggrund af en risiko- og væsentlighedsvurdering, og formålet med de emnebaserede tilsyn er bl.a. at forebygge og vejlede om ofte set fejl på samtykkeløsningerne på de områder, hvor effekten for brugere er størst. Det er disse vurderinger, som ligger til baggrund for de tilsyn, som blev ført i 2023.

Tilsynene udgjorde følgende:

- 1) Tilsyn med hjemmesider, der sætter pixels
- 2) Tilsyn med fagforeninger, a-kasser og forsikringsselskaber

Tilsynet med pixels omfattede 200 hjemmesider, som blev udvalgt til tilsyn grundet deres anvendelse af sporingsteknologien pixels. Pixels er mere usynlige for brugeren end eksempelvis traditionelle cookies. Endvidere kan pixels være sværere for en bruger at slette, hvilket yderligere komplicerer muligheden for at kontrollere, hvilke data der indsamles om brugeren samt til hvilke formål.

Tilsyn med fagforeninger, a-kasser og forsikringsselskaber omfattede 112 hjemmesider, der er tilknyttet a-kasser, fagforeninger og forsikringer og blev udvalgt, fordi fagforeningsmæssigt tilhørsforhold hører under kategorien af følsomme oplysninger i GDPR's artikel 9, hvorfor der er et særligt beskyttelses hensyn ift. disse.

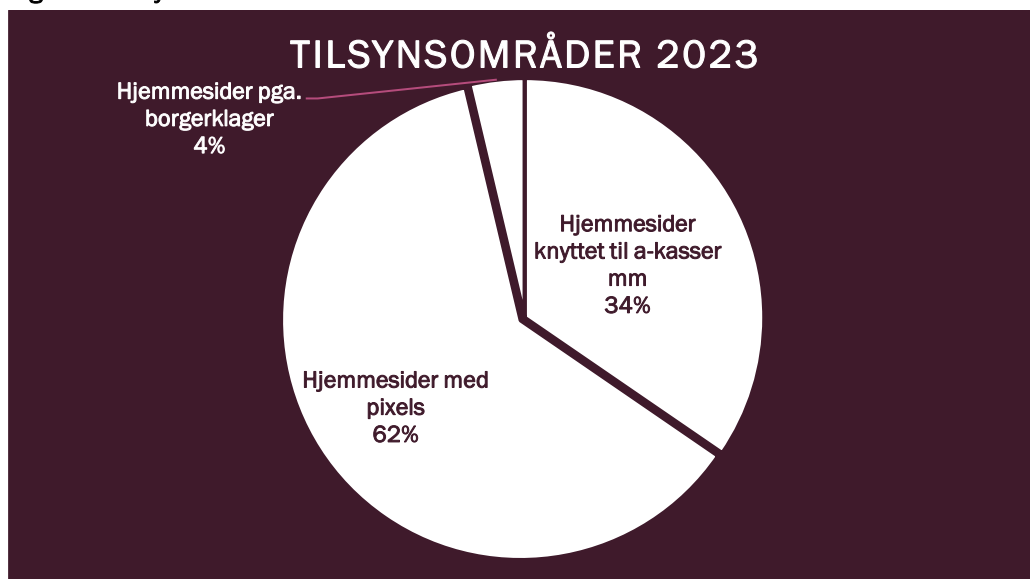
Fakta og nøgletal

3. Fakta og nøgletal

Fakta og nøgletal for tilsyn udført i 2023.

I 2023 førte Digitaliseringsstyrelsen tilsyn med i alt 324 hjemmesider. Nedstående figur viser fordelingen af tilsynsområder i 2023.

Figur 3.1 Tilsynsområder 2023



Figuren illustrerer fordelingen af udvalgte tjenester, der er blevet ført tilsyn med. 62 pct. af de i alt 324 hjemmesider, der blev ført tilsyn med, blev udvalgt grundet deres anvendelse af springsteknologien pixels.

34 pct. af de i alt 324 hjemmesider, der blev ført tilsyn med, er tilknyttet a-kasser, fagforeninger og forsikringer, som er blevet udvalgt på baggrund af GDPR artikel 9, hvor fagforeningsmæssigt tilhørsforhold er en følsom personoplysning. 4 pct. af de 324 hjemmesider, der blev ført tilsyn med, blev udtaget til tilsyn på baggrund af borgerklager.

Hjemmesider med pixels

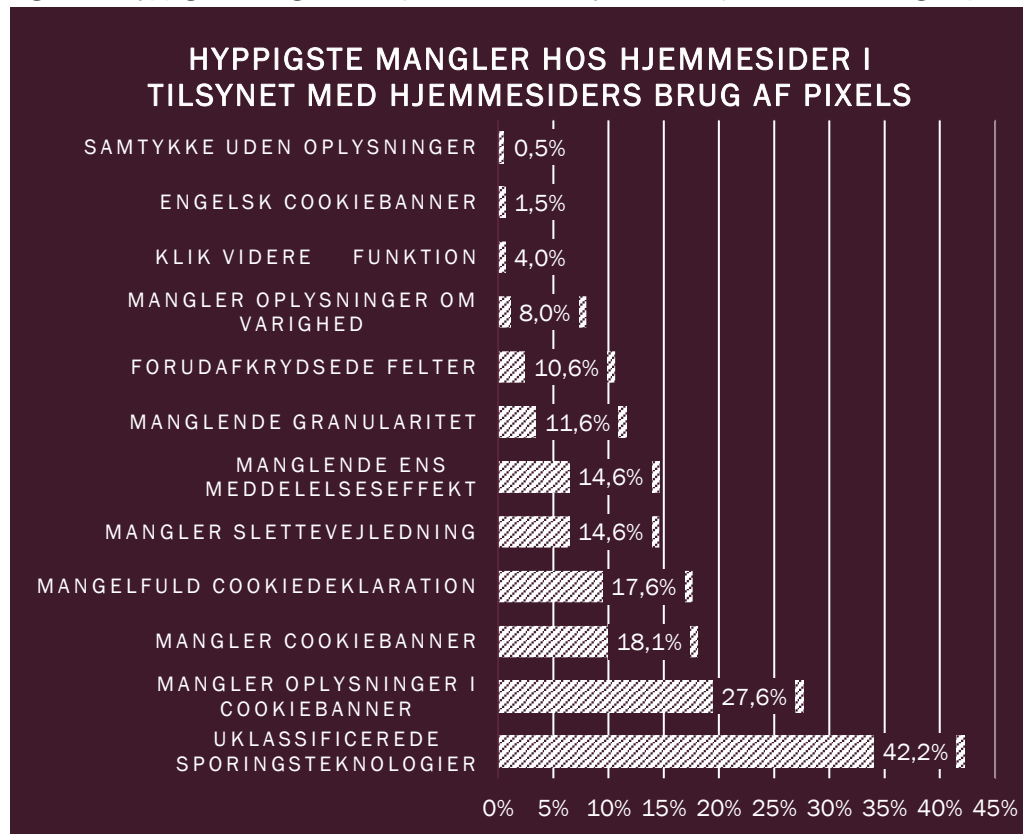
I 2023 førte Digitaliseringsstyrelsen tilsyn med 200 hjemmesider på baggrund af deres anvendelse af pixels.

Tjenesterne blev udvalgt blandt de hjemmesider, som indgik i den føromtalt analyse af ca. 11.000 danske hjemmesider i 2023. Pixels udgør en springsteknologi, og er derfor også omfattet af reglerne i cookiebekendtgørelsen.

Foruden tilsynets fokus på, hvorvidt tjenesterne anvendte pixels undersøgte Digitaliseringsstyrelsen også, hvilke andre sporingsteknologier, der blev anvendt, samt om tjenesternes løsning levede op til reglerne i cookiebekendtgørelsen. Ud af 200 høringer, endte 67 af disse i et påbud til virksomheden.

Nedenstående figur illustrerer hyppigheden af de påtalte mangler, som Digitaliseringsstyrelsen identificerede ved tilsyn med tjenesterne.²

Figur 3.2 Hyppigste mangler hos hjemmesider i tilsynet med hjemmesiders brug af pixels



Den hyppigste forekomne mangel, der blev identificeret, er tjenesters brug af uklassificerede sporingsteknologier.

Denne mangel var til stede i 42 pct. af tilsynene. Uklassificerede sporingsteknologier er hvis en hjemmeside, app eller en anden tjeneste bruger sporingsteknologier, hvor formålet med disse ikke er angivet. Formålet med anvendelse af sporingsteknologier kunne eksempelvis være anvendelse til brug for markedsføring eller statistik.

² Alle hjemmesiderne anvendte cookies eller lignende teknologier, men da dette er præmissen for at disse hjemmesider indgår i dette emnebaserede tilsyn, fremgår dette ikke af figuren.

Ca. 28 pct. af tjenesteudbydere manglede oplysninger i cookiebanneret, som skal indeholde oplysninger om overordnet formål med de anvendte sporingsteknologier, og brug af tredjepartsteknologier.

18 pct. af de omfattede tjenester manglede samtykke til anvendelsen af sporingsteknologier på trods af, at tjenesteudbydere anvendte sporingsteknologi til øvrige funktioner udover rent teknisk nødvendighed.

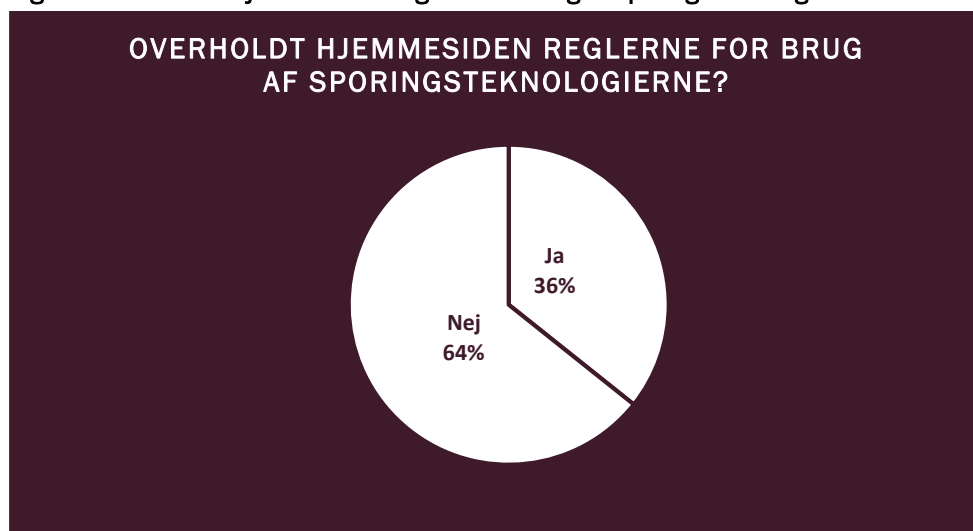
I tilsynet med pixels, har Digitaliseringsstyrelsen ofte set, at hjemmesider, som har mangler i deres cookiedeclaration heller ikke havde oplyst om funktionsvarigheden af de anvendte cookie og lignende teknologier. Derudover ser Digitaliseringsstyrelsen, at hjemmesider med en mangelfuld cookiedeclaration i flere tilfælde heller ikke giver brugeren adgang til en slettevejledning.

Man kan på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside www.digst.dk læse mere om de forskellige sporingsteknologier samt de gældende regler på området.

Hjemmesider knyttet til a-kasser mm

I 2023 førte Digitaliseringsstyrelsen tilsyn med 112 hjemmesider, der er tilknyttet a-kasser, fagforeninger og forsikringer.

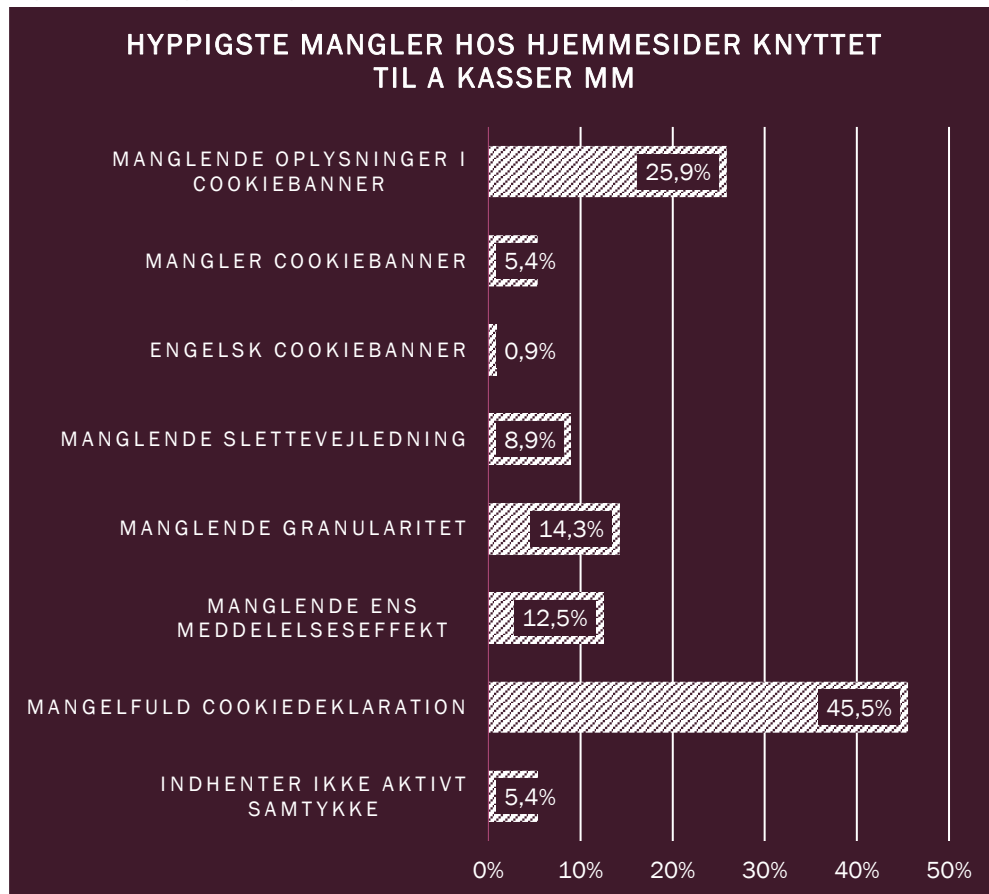
Figur 3.3 Overholdt hjemmesiden reglerne for brug af sporingsteknologier



Overstående figur illustrerer, at ud af de 112 hjemmeside, var der 72 hjemmesider som ikke overholdt reglerne for brug af sporingsteknologier. Dette indbefatter, at hjemmesiden enten havde en eller flere mangler, som betød at de modtog et høringsbrev om at overholde reglerne.

Nedenstående figur illustrerer hyppigheden af de påtalte mangler, som Digitaliseringsstyrelsen identificerede ved tilsyn med tjenesterne.

Figur 3.4 Hyppigste mangler hos hjemmesider knyttet til A-kasser mm



Den hyppigst forekommende mangel er tjenesternes mangelfulde cookiedeclaration. Denne mangel var til stede 51 gange svarende til 45,5 pct. af de 112 hjemmesider. Manglende cookiedeclaration betyder, at tjenesten mangler en deklARATION over alle de sporingsteknologier, der bliver sat. En sådan deklARATION er typisk udformet som en liste over sporingsteknologier, der bliver sat på hjemmesiden fordelt efter de formål, de tjener.

Den næsthypigste mangel var manglende oplysninger i cookiebanneret. Denne mangel var til stede i 25,9 pct. af de 112 hjemmesider. Manglen indebærer, at tjenesten ikke har oplyst, hvad formålet med sporingsteknologierne er, eller om de data, de indsamler, deles med en tredjepart.

I tilsynet med hjemmesider, der er tilknyttet a-kasser, fagforeninger og forsikringer, har Digitaliseringsstyrelsen ofte set, at hjemmesider, som har en mangelfuld cookiedeclaration også mangler oplysninger i deres cookiebanner. Derudover ser Digitaliseringsstyrelsen, at hjemmesider, som mangler

oplysninger i deres cookiebanner, ofte ikke giver brugeren mulighed for at granulere deres samtykke efter formål.

Gode råd til tjenesteudbydere

4. Gode råd til tjenesteudbydere

Tre råd til tjenesteudbydere omhandlende deres sporingsteknologier.

På baggrund af Digitaliseringsstyrelsens emnebaserede tilsyn i 2023 samt tilsyn med borgerklager og hjemmesideanalysen er følgende tre råd særligt relevante for tjenesteudbydere af apps og hjemmesider.

Ryd op og tag kontrol over dine sporingsteknologier:

- Gennemgå de sporingsteknologier som din tjeneste anvender.
- Klassificér sporingsteknologier efter overordnede formål såsom statistik eller marketing.
- Identificér hvilke sporingsteknologier, der er tekniske nødvendige for tjenestens funktion, og hvilke der ikke er, så du ved, hvad der kræver et gyldigt samtykke fra brugerne.
- Opdater og revider dine løsninger til at oplyse og indhente samtykke til brug af sporingsteknologier, så det tydeligt fremgår, hvilke sporingsteknologier din tjeneste anvender.

Informer brugerne om sporingsteknologier:

- Oprethold en klar og letforståelig cookiepolitik på din hjemmeside. Det kan være en separat side på din tjeneste eller en sektion i din privatlivspolitik eller cookiebanner.
- Forklar formålet med de anvendte sporingsteknologier, hvordan de anvendes, samt om der anvendes sporingsteknologi fra tredjeparter.
- Informationen skal fremstå i et klart, præcist og letforståelig sprog eller tilsvarende billedskrift, så brugerne tydeligt kan forstå, hvilke sporingsteknologier de giver samtykke til.

Få samtykke fra brugerne:

- Implementer et cookiebanner eller pop-up, der bliver præsenteret for brugeren ved besøg på din tjeneste.
 - Bemærk: At du ikke må anvende sporingsteknologier, der ikke er teknisk nødvendige, før brugeren har afgivet gyldigt samtykke hertil.
- Sørg for at brugerne let kan give eller afslå samtykke til din tjenestes anvendelse af sporingsteknologier, der ikke er teknisk nødvendige.

- Giv brugerne mulighed for at tilpasse deres samtykke ud fra forskellige formål, som eksempelvis til brug for markedsføring eller statistik (granulering).

Ovenstående er kun udvalgte råd til tjenesteudbydere om, hvordan de lever op til reglerne. Læs den fulde vejledning til cookiebekendtgørelsen [her](#).

Fokusområder i 2024

5. Fokusområder i 2024

En redegørelse for de områder, som vil være fokus i 2024.

I 2024 fokuserer Digitaliseringsstyrelsen særligt på følgende inden for cookiebekendtgørelsens anvendelsesområde:

Styrket vejledningsindsats

Der planlægges offentliggjort følgende nye vejledninger på www.digst.dk:

- Fælles vejledning med Datatilsynet om anvendelsen af springsteknologier
- Vejledning til pixels
- Vejledning til apps og brugen af springsteknologier
- Vejledning til høringsbrev i forbindelse med tilsyn

Ligeledes vil springsteknologiområdet på Digitaliseringsstyrelsens hjemmeside www.digst.dk blive optimeret for at give en mere brugervenlig og vejledende opsætning.

Emnebaserede tilsyn

I 2024 vil Digitaliseringsstyrelsen udføre et emnebaseret tilsyn med de 15 mest populære danske apps, der henvender sig til børn og unge. Dette tilsyn kommer efter, at Digitaliseringsstyrelsen i 2024 har udgivet en rapport om, at de 24 mest populære gratis spil-apps i Danmark, der viser, at samtlige spil sender data til tredjeparter som Facebook, Google og TikTok. Rapporten kan læses [her](#).

Digitaliseringsstyrelsen vil ligeledes gennemføre to yderligere emnebaserede tilsyn. Planlægningen af tilsynene vil blive foretaget ud fra en væsentligheds- og risikovurdering samt de analyser, der gennemføres under initiativet "Datahøst bag skærme" fra Digitaliseringsstrategien 2024 (som kan læses [her](#)).

digst.dk