

Google LLC  
1600 Amphitheatre Parkway  
Mountain View, CA 94043  
United States

30. oktober 2023

Sendt pr. mail til Plesner Advokatpartnerselskab

### **Afgørelse i sag om anvendelsen af cookies på <https://google.dk>**

Erhvervsstyrelsen sendte henholdsvis den 1. september og den 16. september 2022 høringsbreve til Google LLC angående anvendelsen af cookies på <https://google.dk> (herefter Hjemmesiden), på baggrund af hvordan løsningen så ud på dette tidspunkt.

Google Denmark ApS, Google LLC og Google Ireland Limited (herefter Google) har hhv. den 13. september og den 6. oktober 2022 afgivet bemærkninger til sagen.

Tilsynet med overholdelsen af cookiebekendtgørelsen<sup>1</sup> har indtil den 15. december 2022 ligget hos Erhvervsstyrelsen. Grundet ressortomlægningen er tilsynet med overholdelsen af disse regler blevet overført til Digitaliseringsstyrelsen. Det er derfor Digitaliseringsstyrelsen, som træffer afgørelse i sagen.

Digitaliseringsstyrelsen finder på baggrund af de oplysninger, der foreligger i sagen, anledning til at træffe nedenstående afgørelse.

### ***Afgørelse***

Digitaliseringsstyrelsen træffer hermed afgørelse i medfør af telelovens<sup>2</sup> § 20, stk. 2.

Google LLCs anvendelse af cookies og lignende teknologier på Hjemmesiden er i strid med cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1.

Google LLC påbydes **senest den 27. november 2023** at bringe de nedenfor oplyste forhold ved Hjemmesidens samtykkeløsning i overensstemmelse med cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, jf. § 2, nr. 8. Google LLC anmodes endvidere om

---

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

<sup>2</sup> Lovbekendtgørelse nr. 955 af 17. juni 2022 om elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.

senest samme dato at redegøre for, hvordan Google LLC har efterkommet påbuddene.

Det skal endvidere bemærkes, at databeskyttelsesreglerne, herunder databeskyttelsesforordningen<sup>3</sup>, finder anvendelse, når der indsamles eller på anden vis behandles personoplysninger. Digitaliseringsstyrelsen fører alene tilsyn med reglerne i cookiebekendtgørelsen, og Digitaliseringsstyrelsen har således ikke taget stilling til behandling af de personoplysninger, der er indsamlet via cookies og lignende teknologier på Hjemmesiden.

#### *Mulighed for at give granuleret samtykke*

Google LLC påbydes at ændre samtykkeløsningen for Hjemmesiden, så der ikke indhentes ét samlet samtykke til flere forskellige overordnede formål. Samtykkeløsningen skal give slutbrugeren mulighed for at give et særskilt samtykke til hver enkelt overordnet formål, jf. cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, jf. § 2, nr. 8.

#### *Mulighed for at tilbagetrække samtykke*

Google LLC påbydes at give brugeren en umiddelbar adgang til at trække sit samtykke til cookies og lignende teknologier tilbage. Denne adgang skal være 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, jf. cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, jf. § 3, stk. 2, nr. 4 og 5.

#### *Adgang til oplysninger om de anvendte cookies og lignende teknologier*

Google LLC påbydes at give brugeren adgang til oplysninger om samtlige anvendte cookies og lignende teknologier, jf. cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, jf. § 3, stk. 2, nr. 1-3 samt nr. 5, jf. § 2, nr. 8. Oplysningerne skal være vedvarende tilgængelige, og beskrivelsen skal være i et klart, præcist og letforståeligt sprog.

### **1. Retsgrundlag**

Reglerne om brug af cookies og lignende teknologier findes i teleloven, og de nærmere krav til samtykkeløsninger vedr. brug af cookies og lignende teknologier er fastlagt i cookiebekendtgørelsen.

Reglerne i teleloven og cookiebekendtgørelsen har ophav i e-databeskyttelsesdirektivet<sup>4</sup>. E-databeskyttelsesdirektivet indeholder særregulering om databeskyttelse for

---

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse).

<sup>4</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (Direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation)

elektroniske kommunikationstjenester. Disse regler specificerer og supplerer de generelle regler om databeskyttelse i databeskyttelsesforordningen.

Reglerne om brug af cookies har til formål at beskytte slutbrugeren mod brug af cookies og lignende teknologier på hjemmesider, uden at slutbrugeren har givet et gyldigt samtykke hertil. Gennem cookies og lignende teknologier kan der indsamles oplysninger om slutbrugers onlineadfærd og laves en detaljeret brugerprofil om denne. Oplysninger, der kan indsamles via cookies og lignende teknologier, udgør derfor en del af slutbrugers privatsfære, som kræver effektiv beskyttelse.

Anvendelse af cookies og lignende teknologier, der ikke er teknisk nødvendige, forudsætter derfor indhentelse af slutbrugers samtykke til brugen af disse cookies og lignende teknologier i overensstemmelse med cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1.

Cookiebekendtgørelsens § 2, nr. 8 fastslår, at et samtykke udgør ”*Enhver frivillig, specifik og informeret viljetilkendegivelse, hvorved slutbrugeren indvilliger i, at der lagres oplysninger eller opnås adgang til allerede lagrede oplysninger i slutbrugers terminaludstyr.*”

Samtykkebegrebet i cookiebekendtgørelsens § 2, nr. 8 skal forstås i overensstemmelse med definitionen af samtykkebegrebet i databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 11.

Databeskyttelsesforordningens artikel 4, nr. 11 fastslår, at samtykke skal forstås som ”*enhver frivillig, specifik, informeret og utvetydig viljetilkendegivelse fra den registrerede, hvorved den registrerede ved erklæring eller klar bekræftelse indvilliger i, at personoplysninger, der vedrører den pågældende, gøres til genstand for behandling.*”

Det fremgår bl.a. af betragtning 32 til databeskyttelsesforordningen, at ”*Samtykke bør dække alle behandlingsaktiviteter, der udføres til det eller de samme formål. Når en behandling tjener flere formål, bør der gives samtykke til dem alle.*”

Betragtning 32 suppleres af betragtning 43, hvoraf bl.a. fremgår, at ”*Samtykke formodes ikke at være givet frivilligt, hvis det ikke er muligt at give særskilt samtykke til forskellige behandlingsaktiviteter vedrørende personoplysninger, selv om det er hensigtsmæssigt i det enkelte tilfælde, eller hvis opfyldelsen af en kontrakt, herunder ydelsen af en tjeneste, gøres afhængig af samtykke, selv om et sådant samtykke ikke er nødvendigt for dennes opfyldelse.*”

For så vidt angår cookies og lignende teknologier, der er teknisk nødvendige, gælder der ikke noget krav om indhentelse af samtykke, idet disse falder uden for reglerne i cookiebekendtgørelsen, jf. cookiebekendtgørelsens § 4.

For yderligere information om kravene se styrelsens vejledning: <https://digst.dk/sikkerhed/digitale-tilsyn/tilsyn-med-cookieomraadet/cookievej>

[ledningen/](#). Digitaliseringsstyrelsen kan derudover henvise til Rådet for Digital Sikkerheds quickguide til at sætte cookies: <https://www.digitalsikkerhed.dk/wp-content/uploads/2021/04/Quickguide-2.pdf>.

## 2. Digitaliseringsstyrelsens vurdering og begrundelse

Google har i høringssvarene gjort gældende, at det ikke er Google LLC, men derimod Google Ireland Limited, der er rette pligtssubjekt efter reglerne i e-databeskyttelsesdirektivet og cookiebekendtgørelsen, og anfægtet, at Digitaliseringsstyrelsen har territorial kompetence til at føre tilsyn med Google Ireland Limited. Derudover har Google gjort indsigelser over for de mangler, som Erhvervsstyrelsen har påtalt i høringsbrevene vedr. cookieløsningen på Hjemmesiden.

Digitaliseringsstyrelsen anmodede bl.a. Google om at redegøre for de cookies og lignende teknologier, der placeres før slutbrugeren har samtykket til brugen heraf. Google har i høringsbrevet af 6. oktober 2022 bekræftet, at der alene anvendes teknologier, som kan kategoriseres som enten teknisk nødvendige cookies, jf. cookiebekendtgørelsens § 4, eller simple statistikcookies<sup>5</sup>. Styrelsen vil derfor ikke foretage sig yderligere ift. dette punkt.

Styrelsen påtalte endvidere, at selskabet ikke gav fyldestgørende oplysninger om tredjeparter i cookiebannerets første lag, hvis der bliver anvendt tredjepartsindhold på tjenesten. Google har i høringsbrevet af 6. oktober 2022 oplyst, at dette ikke er tilfældet. Digitaliseringsstyrelsen vil således heller ikke foretage sig yderligere i henhold til dette punkt, da løsningen i så fald lever op til reglerne i cookiebekendtgørelsen.

Digitaliseringsstyrelsen fastholder dog sin vurdering af de øvrige mangler. Styrelsen vil i de følgende afsnit nærmere uddybe og begrunde styrelsens afgørelse i sagen.

### ***2.1. Digitaliseringsstyrelsens territoriale kompetence***

Google har i både sit høringssvar af 13. september 2022 samt af 6. oktober 2022 anført, at pligtssubjektet for cookiebekendtgørelsen er begrænset til hjemmesideoperatøren, dvs. den fysiske eller juridiske person, der placerer og/eller tillader cookies og lignende teknologier.

I den forbindelse har Google oplyst, at det er Google LLC, som er etableret i USA, der ejer Hjemmesiden, men at det alene er Google Ireland Limited, der agerer som Hjemmesidens operatør, idet det er Google Ireland Limited, der placerer cookies og tilbyder søgetjenesten på Hjemmesiden. Google har derfor gjort gældende, at brug af cookies på Hjemmesiden alene er omfattet af den irske implementering af

---

<sup>5</sup> Cookies og lignende teknologier, der udelukkende indsamler statistik til tjenestens egen brug, og hvor en tredjepart ikke har mulighed for at anvende data til egne formål. Digitaliseringsstyrelsen prioriterer ikke sådanne i sit tilsyn, og påtaler derfor ikke forhold relateret til denne type cookies.

e-databeskyttelsesdirektivet, der er underlagt den irske databeskyttelsesmyndigheds tilsyn, og at Digitaliseringsstyrelsen derfor ikke har kompetence til at føre tilsyn med brug af cookies og lignende teknologier på Hjemmesiden.

### **2.1.1. Pligtsubjektet for cookiebekendtgørelsen**

Det uddybes hverken i e-databeskyttelsesdirektivets artikel 5, stk. 3, eller cookiebekendtgørelsen, hvem der er reglerens pligtsubjekt.

*”Fysiske eller juridiske personer må ikke lagre oplysninger eller opnå adgang til oplysninger, der allerede er lagret, i en slutbrugers terminaludstyr eller lade tredjepart lagre oplysninger eller opnå adgang til oplysninger, hvis slutbrugeren ikke giver samtykke hertil efter at have modtaget fyldestgørende information om lagringen af eller adgangen til oplysningerne.”* (Digitaliseringsstyrelsens understregning).

Bestemmelsen omhandler ifølge sin ordlyd alle fysiske eller juridiske personer, der:

- 1) Lagrer oplysninger
- 2) Opnår adgang til oplysninger
- 3) Lader tredjepart lagre eller opnå adgang til oplysninger

Under henvisning til ordlyden af cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, og formålet bag reglerne i cookiebekendtgørelsen og e-databeskyttelsesdirektivet, er det Digitaliseringsstyrelsens opfattelse, at ejeren af en hjemmeside er pligtsubjekt fsva. brugen af cookies og lignende teknologier på den pågældende hjemmeside, idet ejeren af hjemmesiden har den endelige kontrol over indholdet på hjemmesiden, herunder anvendelsen af cookies og lignende teknologier.

Det står naturligvis ejeren frit for at udlicitere den praktiske og tekniske placering mv. af cookies og lignende teknologier til en operatør internt i en koncern eller til en tredjepart. Dette ændrer dog ikke ved, at ejeren fortsat er ansvarlig for at sikre, at kravene i cookiebekendtgørelsen bliver overholdt.

Det er på den baggrund Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at Google LLC som ejer af Hjemmesiden er pligtsubjekt for reglerne i cookiebekendtgørelsen ift. brugen af cookies og lignende teknologier på Hjemmesiden og dermed underlagt de krav, som følger heraf.

### **2.1.2. Reglernes territoriale anvendelsesområde**

E-databeskyttelsesdirektivet indeholder ikke nogen regulering af reglerens territoriale anvendelsesområde.

Det følger alene af e-databeskyttelsesdirektivets art. 15 a, stk. 4, at: *“De relevante nationale tilsynsmyndigheder kan træffe foranstaltninger til at sikre et effektivt samarbejde hen over grænserne om at håndhæve de nationale love, der vedtages i medfør af dette direktiv, og til at*

*tilvejebringe harmoniserede vilkår for udbuddet af tjenester, der medfører datastrømme hen over grænserne. [...]*".

Idet der ikke er truffet foranstaltninger i medfør af e-databeskyttelsesdirektivets art. 15 a, stk. 4, er det som udgangspunkt op til de enkelte medlemsstater at fastsætte rammerne for tilsynsmyndighedernes territoriale tilsynskompetence.

Hverken teleloven eller cookiebekendtgørelsen indeholder imidlertid nogen regulering af spørgsmålet om territorial tilsynskompetence og indeholder dermed heller ingen begrænsning af Digitaliseringsstyrelsens territoriale tilsynskompetence. Cookiebekendtgørelsen indeholder heller ikke nogen pligt til at samarbejde med eller overdrage sager til andre medlemsstaters tilsynsmyndigheder.

Idet e-databeskyttelsesdirektivet ikke indeholder nogen regulering af rammerne for tilsynsmyndighedernes territoriale tilsynskompetence, offentliggjorde Det Europæiske Databeskyttelsesråd i 2021 et notat med henblik på at ensrette de nationale tilsynsmyndigheders praksis på området<sup>6</sup>.

Det Europæiske Databeskyttelsesråd konkluderer i notatet, at en tilsynsmyndighed er kompetent til at behandle en sag, når

- den dataansvarlige eller databehandleren er *etableret* i den pågældende medlemsstat, og
- behandlingen af personoplysninger foretages *som led i etableringens aktiviteter*, selvom eneansvaret for indsamling og behandling af personoplysninger inden for EU tilkommer en anden etablering i koncernen, som er beliggende i en anden medlemsstat.

Disse betingelser udledte Det Europæiske Databeskyttelsesråd af EU-Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af det ophævede databeskyttelsesdirektivs<sup>7</sup> artikel 4, herunder navnlig sagen C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein).

Det er på denne baggrund Digitaliseringsstyrelsens opfattelse, at grænserne for Digitaliseringsstyrelsens territoriale kompetence bør fortolkes i overensstemmelse med de to betingelser opstillet af Det Europæiske Databeskyttelsesråd og EU-Domstolens praksis vedrørende databeskyttelsesdirektivets artikel 4 og databeskyttelsesforordningens artikel 3, stk. 1, der erstatter og viderefører databeskyttelsesdirektivets artikel 4, og at Digitaliseringsstyrelsen ikke er omfattet af databeskyttelsesforordningens regler om samarbejds- og sammenhængsmekanismer.

<sup>6</sup> Internal EDPB Document 04/2021 on criteria of territorial competence of supervisory authorities to enforce article 5(3) of the ePrivacy Directive.

<sup>7</sup> Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger.

### **2.1.3. Etablering i Danmark**

For så vidt Det Europæiske Databeskyttelsesråds betingelse om, at den dataansvarlige eller databehandleren skal være *etableret* i den pågældende medlemsstat, har EU-Domstolen i sagen C-230/14 (Weltimmo) understreget, at begrebet *etablering* omfatter enhver, selv minimal, reel og faktisk aktivitet, der udøves via en permanent struktur<sup>8</sup>.

Google Denmark ApS, der er et datterselskab af Google LLC, har registreret selskabsadresse i København og har ifølge CVR-registeret 151 ansatte i Danmark.

Digitaliseringsstyrelsens vurderer på denne baggrund, at Google LLC er etableret i Danmark gennem Google Denmark ApS.

### **2.1.4. Behandlingen foretages som led i etableringens aktiviteter**

EU-Domstolen har bl.a. udtalt sig om Det Europæiske Databeskyttelsesråds betingelse om, at behandlingen af personoplysninger foretages *som led i etableringens aktiviteter*, i sagerne C-131/12 (Google Spain SL og Google) og C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein).

I sagen C-131/12 (Google Spain SL og Google) fastslog EU-Domstolen, at: ”[...] en behandling af personoplysninger, der foretages for en søgemaskine som Google Search, som udbydes af en virksomhed med hjemsted i et tredjeland, der dog råder over en virksomhed eller et organ i en medlemsstat, foretages »som led i aktiviteter«, der foretages af denne virksomhed eller dette organ, hvis denne virksomhed eller dette organ i denne medlemsstat skal sørge for reklame og salg af reklameplads, der udbydes af søgemaskinen, hvilket medvirker til at gøre den ydelse, som søgemaskinen tilbyder, rentabel.

Under sådanne omstændigheder er søgemaskineudbyderens aktiviteter og de aktiviteter, der foretages af søgemaskineudbyderens virksomhed eller organ i den omhandlede medlemsstat, nemlig uløseligt forbundne, eftersom aktiviteterne vedrørende reklameplads udgør midlet, der gør den omhandlede søgemaskine økonomisk rentabel, og denne søgemaskine samtidig er det middel, der gør det muligt at gennemføre aktiviteterne<sup>9</sup>.” (Digitaliseringsstyrelsens understregning).

På den baggrund konkluderede EU-Domstolen, at: ”[...] en behandling af personoplysninger foretages som led i aktiviteter, der inden for en medlemsstats område udføres af en registeransvarlig virksomhed eller organ som omhandlet i bestemmelsen, når en søgemaskineudbyder etablerer en filial eller et datterselskab i en medlemsstat, der skal sørge for reklame og salg af reklameplads i søgemaskinen, og hvis aktivitet er rettet mod indbyggerne i denne medlemsstat.<sup>10</sup>” (Digitaliseringsstyrelsens understregning).

<sup>8</sup> Sag C-230/14 (Weltimmo) præmis 31.

<sup>9</sup> C-131/12 (Google Spain og Google), præmis 55 og 56.

<sup>10</sup> C-131/12 (Google Spain og Google), præmis 60.

EU-Domstolen præciserede efterfølgende i C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), at det forhold, at: ”[...] strategiske beslutninger med hensyn til indsamling og behandling af personoplysninger vedrørende personer, som har bopæl på Unionens område, træffes af et moderselskab, som er etableret i et tredjeland [...], ikke kan så tvivl om, at tilsynsmyndigheden, som henbører under en medlemsstats lovgivning, er kompetent i forhold til den registeransvarliges virksomhed, som er beliggende på denne medlemsstats område<sup>11</sup>.” (Digitaliseringsstyrelsens understregning).

I sagen fastslog EU-Domstolen, at: ”[...] hvor et selskab, som er etableret uden for Unionen, har flere virksomheder eller organer i forskellige medlemsstater, er tilsynsmyndigheden i en medlemsstat kompetent til at udøve de beføjelser, der tillægges den i overensstemmelse med direktivets artikel 28, stk. 3, over for en af dette selskabs virksomheder eller organer, der er beliggende på denne medlemsstats område, selv om denne virksomhed eller dette organ ifølge koncernens interne opgavefordeling udelukkende har til opgave at sælge annonceplads og varetage øvrige marketingforanstaltninger på denne medlemsstats område, og eneansvaret for indsamling og behandling af personoplysninger på hele EU's område tilkommer en virksomhed eller et organ, som er beliggende i en anden medlemsstat.<sup>12</sup>” (Digitaliseringsstyrelsens understregning).

Derudover fremgår det både af C-131/12 (Google Spain SL og Google) og C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), at kravet om, at behandlingen skal foretages ”som led i etableringens aktiviteter”, ikke skal fortolkes indskrænkende, og at det ikke er et krav, at behandlingen foretages af etableringen i medlemsstaten, idet behandlingen blot skal foretages som led i etableringens aktiviteter<sup>13</sup>.

Denne linje blev efterfølgende fastholdt af EU-Domstolen i sagen C-645/19 (Facebook Belgium)<sup>14</sup>.

Heraf kan udledes, at en virksomhed, der er etableret i Danmark, er underlagt Digitaliseringsstyrelsens tilsynskompetence, selvom moderselskabet er registreret i et tredjeland, og uanset at etableringen i Danmark ifølge koncernens interne opgavefordeling udelukkende har til opgave at sælge annonceplads og varetage øvrige marketingsforanstaltninger. Dette gælder tilsvarende, selvom eneansvaret for at placere cookies og lignende teknologier og i den forbindelse indsamle og behandle personoplysninger inden for EU tilkommer en anden etablering i koncernen, som er beliggende i en anden medlemsstat.

Ifølge CVR-registeret er Google Denmark ApS' kerneopgaver følgende: ”Selskabets formål er formidling af salg af online reklamer, markedsføring af online reklamer og formidling af

<sup>11</sup> C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), præmis 63

<sup>12</sup> C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), præmis 64

<sup>13</sup> C-131/12 (Google Spain og Google), præmis 52 og 53, C-210/16 (Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein), præmis 56 og 57 og C-645/19 (Facebook Belgium), præmis 91 og 93.

<sup>14</sup> C-645/19 (Facebook Belgium), præmis 92 til 95.



*salg og direct marketing af andre produkter og tjenester tillige med alle forretningsmæssige, erhvervs-mæssige og finansielle, transaktioner samt aktiviteter og transaktioner vedrørende forskning og udvikling samt fast ejendom eller løsøre, der direkte eller indirekte er beslægtet med nævnte formål eller medvirker til at fremme opfyldelsen heraf.”.*

Aktiviteterne udført af Google Denmark ApS inkluderer bl.a. salg og formidling af reklamer og annonceringsplads på søgetjenesten, som bl.a. kan tilgås via Hjemmesiden, til danske kunder. Idet salget af reklamer endvidere medvirker betragteligt til at gøre de informationstjenester, som Google udbyder på Hjemmesiden, økonomisk rentable, er det Digitaliseringsstyrelsens opfattelse, at markedsføringsaktiviteterne udført af Google Denmark ApS uløseligt er forbundne med placeringen af cookies og lignende teknologier på danske brugeres terminaludstyr via Hjemmesiden<sup>15</sup>.

Det er derfor Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at placeringen af cookies og lignende teknologier på slutbrugernes terminaludstyr via Hjemmesiden sker som led i de aktiviteter, som Google Denmark ApS udfører på det danske marked på vegne af Google LLC.

### ***2.1.5. Konklusion ift. Digitaliseringsstyrelsens territoriale kompetence***

Det er Digitaliseringsstyrelsens opfattelse, at:

- Hjemmesideejeren Google LLC er *etableret* i Danmark igennem Google Denmark ApS
- Placeringen af cookies og lignende teknologier på slutbrugernes terminaludstyr via Hjemmesiden *sker som led i de aktiviteter*, som Google Denmark ApS udfører på det danske marked på vegne af Google LLC.

På baggrund af ovenstående er det Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at styrelsen har territorial kompetence i sagen.

Det skal desuden understreges, at styrelsen tillige ville have territorial kompetence til at håndhæve cookiebekendtgørelsen, såfremt hjemmesiden var ejet af Google Limited Ireland. Eftersom Google Limited Ireland er en del af Google-koncernen, og udgør koncernens europæiske hovedsæde, er det styrelsens vurdering, at Google Denmark ApS ligeledes kan anses for at være en etablering af Google Limited Ireland, og at styrelsen derfor også i denne situation ville have territorial kompetence i sagen.

---

<sup>15</sup> C-645/19 (Facebook Ireland Limited m.fl. mod Gegevensbeschermingsautoriteit) betragtning 92 til 95

## 2.2. *Indhentning af gyldigt samtykke på Hjemmesiden*

Erhvervsstyrelsen har i høringsbrevet af 1. september 2022 påtalt, at Hjemmesiden ikke giver brugeren mulighed for at give et tilstrækkeligt granuleret samtykke.

Det fremgår af teksten på forsiden af cookiebanneret, at der ved valg af ”acceptér alle” samtykkes til, at Google anvender cookies til at:

- ”Udvikle og forbedre nye tjenester”,
- ”Levere og måle effektiviteten af annoncer”,
- ”Vise tilpasset indhold (afhængigt af dine indstillinger)”, og
- ”Vise tilpassede annoncer (afhængigt af dine indstillinger)”

Brugeren gives mulighed for at opdele (granulere) sit samtykke under ”Flere valgmuligheder” på cookiebannerets andet lag. Slutbrugeren blev på tidspunktet for høringsbrevet imidlertid alene givet mulighed for at opdele (granulere) sit samtykke på baggrund af to overordnede formål:

- ”Søgetilpasning”, og
- ”Annoncetilpasning i Søgning”

Google har i sit hørings svar beskrevet, at ” *The GDPR definition of consent in Article 4(11) requires that it be “specific” and “informed”. The ePrivacy Directive/Executive Cookie Order likewise requires that users be provided with “clear and comprehensive information” prior to making their selection. However, Google notes that neither the GDPR nor the Executive Cookie Order mandate that a separate consent must be sought for each cookie. Indeed, Recital 32 of the GDPR clearly anticipates a single consent being obtained for multiple purposes, with the statement “Consent should cover all processing activities carried out for the same purpose or purposes” (our emphasis). In accordance with Recital 43 of the GDPR, a separate consent need only be given for different processing operations where “appropriate in the individual case”. We note that the Danish Business Authority Cookie Guidelines make no mention of requiring a separate consent for each cookie and/ or purpose, provided information is given about each purpose*”.

Indledningsvist bemærkes, at det ikke er Digitaliseringsstyrelsens opfattelse, at der nødvendigvis skal indhentes særskilt samtykke for hver enkelt cookie eller lignende teknologi.

Det Europæiske Databeskyttelsesråd har i sine retningslinjer vedr. samtykke i henhold til databeskyttelsesforordningen udtalt sig om fortolkningen af betragtning 43 og 32. Heraf fremgår, at ”*I betragtning 43 forklares det, at samtykke ikke formodes at være givet frivilligt, hvis ikke processen/proceduren til opnåelse af samtykke giver den registrerede mulighed for at give særskilt samtykke til forskellige behandlingsaktiviteter vedrørende personoplysninger (f.eks. til nogle af behandlingsoperationerne og ikke til andre), selv om det er hensigtsmæssigt*

*i det enkelte tilfælde. I betragtning 32 hedder det, at "Samtykke bør dække alle behandlingsaktiviteter, der udføres til det eller de samme formål. Når behandling tjener flere formål, bør der gives samtykke til dem alle".*

*Hvis den dataansvarlige har flere behandlingsformål og ikke har forsøgt at indhente særskilt samtykke til hvert enkelt formål, er friheden sat over styr. Denne granularitet hænger tæt sammen med kravet om, at samtykke skal være specifikt, som nævnt i punkt 3.2 nedenfor. Når personoplysninger behandles til flere forskellige formål, ligger løsningen med hensyn til at overholde betingelserne for gyldigt samtykke i granularitet, dvs. adskillelse af formålene og indhentning af samtykke til hvert enkelt formål."*

Det er dermed Det Europæiske Databeskyttelsesråds opfattelse, at såfremt cookies og lignende teknologier anvendes til flere formål, skal der indhentes et særskilt samtykke til hvert af disse formål. Et samtykke vil således hverken kunne anses for at være frivilligt eller specifikt, hvis slutbrugeren i forbindelse med afgivelse af samtykke ikke har haft mulighed for at opdele sit samtykke ift. de enkelte formål.

Henset til Det Europæiske Databeskyttelsesråds fortolkning af betragtning 32 og 43 til databeskyttelsesforordningen, kan Digitaliseringsstyrelsen ikke tilslutte sig, at der kun skal indhentes særskilt samtykke, når det er hensigtsmæssigt i det enkelte tilfælde. Det er derimod Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at der skal indhentes særskilt samtykke, når cookies og lignende teknologier anvendes til flere forskellige overordnede formål, for at et samtykke kan anses for at opfylde kravet om at være frivilligt og specifikt. Dette gælder, uagtet at det vil være hensigtsmæssigt at samle samtykket til forskellige overordnede formål i ét samlet samtykke.

Når der indhentes samtykke til flere forskellige overordnede formål, skal slutbrugeren derfor gives mulighed for specifikt at til- eller fravælge at samtykke til hvert enkelt overordnet formål.

Anvendes der eksempelvis flere cookies eller lignende teknologier til samme overordnede formål, vil det være i overensstemmelse med reglerne at pulje disse under ét samtykke. Anvendes der cookies eller lignende teknologier til forskellige overordnede formål, vil det derimod ikke leve op til reglerne at samle disse i ét samtykke.

I forhold til placeringen af den funktion, der giver slutbrugeren mulighed for at til- eller fravælge at samtykke til de enkelte overordnede formål (granularitet), er det Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at det vil være i overensstemmelse med reglerne, at denne funktion placeres i cookiebannerets andet informationslag, så længe slutbrugeren oplyses herom i cookiebannerets første informationslag. Adgangen til denne funktion skal desuden være tydelig og lettilgængelig.

Det er på baggrund af ovenstående Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at de fire beskrevne formål i cookiebannerets første lag ikke er tilstrækkeligt ens til at blive samlet under to overordnede formål. Slutbrugeren gives dermed ikke et tilstrækkeligt frit valg mellem de forskellige overordnede formål, og betingelsen for et frivilligt og specifikt samtykke er herved ikke opfyldt. Det er derfor styrelsens vurdering, at løsningen ikke lever op til samtykkekravet i cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, jf. § 2, nr. 8.

Det skal bemærkes, at der siden tidspunktet for høringsbrevet er foretaget en ændring i formuleringen af det andet granularitetsfelt, således at der ift. samtykke kan vælges imellem:

- Søgetilpasning
- Personlig tilpasning af annoncer i Søgning

Det er dog fortsat styrelsens vurdering, at dette ikke lever op til de regler, der blev beskrevet i høringsbrevet.

### ***2.3. Mangelfuld adgang til tilbagetrækning af samtykke***

I høringsbrevet af 1. september 2022 påtalte Erhvervsstyrelsen, at Hjemmesiden ikke indeholder en umiddelbar tilgængelig adgang for brugeren til at kunne tilbagetrække sit samtykke til cookies og lignende teknologier.

Google har i høringssvaret af 6. oktober 2022 beskrevet tre forskellige måder, hvorpå brugeren kan trække sit samtykke tilbage.

Google har forklaret, at der på første lag af cookiebanneret oplyses om, at den besøgende til enhver tid kan tilgå [g.co/privacytools](https://www.google.com/privacytools) og derfra - med ét klik - genbesøge cookiebanneret, hvor brugeren kan tage stilling til sit samtykke. Google har også forklaret, at andet lag af cookiebanneret indeholder en klar guide til, hvordan brugeren indstiller cookies i Chrome, og at guiden kan tilgås via linket 'cookies' der fremgår øverst i cookiebannerets første og andet lag.

Google har i høringssvaret ligeledes forklaret, at den besøgende kan tilbagetrække samtykke under 'indstillinger' på Googles forside og 'dine data i søgning'. Således kræver det dog flere klik, end Google har beskrevet. Ønsker brugeren at trække sit samtykke tilbage - efter at have taget stilling til samtykke i cookiebanneret - krævede det på tidspunktet for høringen, at brugeren klikkede på følgende:

- Indstillinger på forsiden af Google
- Dine data i søgning
- Annoncetilpasning
- Administrere dine cookies

Digitaliseringsstyrelsen har noteret sig, at der efterfølgende er ændret ved denne løsning, så det alene kræver tre klik i løsningen som den så ud pr. den 19. september 2023. Det kræver nu, at brugeren klikker på følgende:

- Indstillinger på forsiden af Google
- Dine data i søgning
- Søgetilpasning og cookies

Digitaliseringsstyrelsen anerkender, at der således på Hjemmesiden gives adgang til, at brugeren kan trække sit samtykke tilbage. Det er dog Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at adgangen hertil ikke er umiddelbart tilgængeligt for brugeren, idet de måder hvorpå samtykket kan tilbagetrækkes ikke præsenteres på en tydelig og brugervenlig måde. Herved lever de to først beskrevne funktioner ikke op til kravet om, at adgangen til at tilbagetrække samtykket skal være umiddelbart og vedvarende tilgængeligt for den besøgende via en direkte og tydeligt markeret adgang på hjemmesiden, jf. cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 2, nr. 4-5, herunder at det skal være lige så let at trække et samtykke tilbage som at give det.

Det er desuden styrelsens vurdering, at den tredje løsning heller ikke lever op til kravene i cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 2, nr. 4-5. Det skyldes, at vejen til at administrere cookies (titlerne på de viste links) ikke er beskrevet på en tilstrækkeligt forståelig måde til, at den gennemsnitlige bruger vil kunne gennemskue, at det er herigennem, at dennes samtykke kan trækkes tilbage. Dette er ikke ændret med den opdaterede løsning, idet brugeren fortsat skal igennem ”Indstillinger” på forsiden af Hjemmesiden samt ”Dine data i søgning” før brugeren mødes med den mere forståelige titel ”søgetilpasning og cookies”.

#### ***2.4. Mangelfulde oplysninger om cookies og lignende teknologier***

Erhvervsstyrelsen har i høringsbrevet af 1. september 2022 påtalt, at Google ikke giver brugeren fyldestgørende oplysninger om samtlige cookies og lignende teknologier, som anvendes på Hjemmesiden, jf. cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, jf. § 3, stk. 2. Styrelsen har endvidere i samme høringsbrev påtalt, at oplysningerne herom ikke vurderes at være vedvarende tilgængelig ved en direkte og tydeligt markeret adgang på Hjemmesiden, idet det er svært for brugeren at genfinde oplysninger, når brugeren har klikket cookiebanneret væk. Disse to mangler gennemgås hver for sig nedenfor.

##### *2.4.1. Manglende fyldestgørende oplysninger om samtlige cookies og lignede teknologier*

Google har i høringsvaret af 1. september 2022 gjort gældende, at Google informerer brugerne på en meningsfuld og letlæselig måde, så brugerne ikke bliver overvældet af tekniske detaljer. Google forklarer, at oplysningerne om de anvendte cookies fremgår disse steder:

- Cookiepolitikken (<https://policies.google.com/technologies/cookies?hl=en>)

- Cookiedeklaration (<https://business.safety.google/adscookies/?hl=da>)

Google har i deres høringssvar i øvrigt anfægtet, at der skal gives en udtømmende liste over cookies og lignende teknologier. Google skriver, at *"We do not, however, accept that a table or list format – or for that matter an individual description of the function of each cookie, where multiple cookies are used for the same purpose(s) – is mandated either by the GDPR, the ePrivacy Directive, or Danish law."* Google har endvidere ift. den engelsksprogede cookiedeklaration oplyst, at brugeren har mulighed for i cookiebanneret selv at vælge sprog, og at løsningen som udgangspunkt præsenteres i det sprog, som terminaludstyret er indstillet til.

Under 'cookies' på Hjemmesiden har Google en cookiepolitik, som beskriver Googles anvendelse af cookies i prosatekst. Dog gives der alene eksempler på enkelte cookies, der anvendes på Googles tjenester. Cookiepolitikken indeholder dermed ikke en udtømmende beskrivelse af de anvendte cookies og lignende teknologier. I cookiepolitikken linkes der dog til en cookiedeklaration, som indeholder information om alle de anvendte cookies, dvs. til funktionelle, analytiske og marketingtømmelige formål, på en række af Googles hjemmesider, herunder på Hjemmesiden. Denne deklaration præsenteres alene på engelsk.

Det er således Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at brugeren ikke har adgang til en cookiedeklaration i et klart, præcist og letforståeligt sprog, jf. cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 2, nr. 1. Idet modtagergruppen primært taler dansk, samt at Hjemmesiden i øvrigt er indrettet på dansk, bør Hjemmesiden præsentere en dansksproget cookiedeklaration.

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at der ikke stilles formkrav til, hvordan den fyldestgørende information præsenteres for brugeren, men at informationen skal præsenteres i et klart, præcis og letforståeligt sprog, jf. cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, jf. § 3, stk. 2, nr. 1. Informationen skal dog som minimum for at være fyldestgørende indeholde oplysninger om udbyderen af og formålet med de anvendte cookies, jf. § 3, stk. 2, nr. 2-3. Derudover vurderer styrelsen, at for at informationen, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1, kan siges at være fyldestgørende, skal der endvidere oplyses om udløbsdatoen på de anvendte teknologier samt gives oplysninger om disse tre forhold ift. samtlige af de anvendte cookies.

Det er Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at opfyldelse af ovenstående krav forudsætter, at oplysningerne præsenteres på en måde og i et sprog, så den gennemsnitlige bruger forstår, hvad der gives samtykke til, jf. cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, jf. § 3, stk. 2. Dette er ligeledes blevet fastslået af EU-Domstolen i Planet49-sagen (C-673/17), hvor det følger af dommens præmis 74, at *"[...] brugeren [skal være] i stand til uden besvær at bestemme følgerne af det eventuelle samtykke og at sikre, at dette samtykke gives med fuldt kendskab til følgerne"*. Det er styrelsens vurdering, at dette alene

opfyldes, hvor tjenesten giver brugeren en samlet opstilling af samtlige anvendte cookies og lignende teknologier. Brugeren skal modtage informationen under hensyn til det sprog, som hjemmesiden i øvrigt præsenteres på, hvilket på Hjemmesiden er dansk. Digitaliseringsstyrelsen skal i den forbindelse bemærke, at cookiedeklarationen på <https://business.safety.google/adscokies/?hl=da> ikke giver denne mulighed, idet den alene vises på sproget engelsk.

Digitaliseringsstyrelsen vurderer således, at Googles løsning ikke lever op til kravene i cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, jf. § 3, stk. 2, nr. 1-3. Det skyldes, at oplysningerne om de anvendte cookies (formål, udbyder og funktionsvarighed), ikke kan anses for at være fyldestgørende, idet disse oplysninger alene angives som eksempler, og idet den fyldestgørende forklaring alene gives på engelsk.

#### *2.4.2. De påkrævede informationer er ikke vedvarende tilgængelig ved en direkte og tydeligt markeret adgang på Hjemmesiden*

Informationen om anvendelsen af cookies og lignende teknologier skal være vedvarende tilgængelig på hjemmesiden ved en direkte og tydeligt markeret adgang, jf. cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, jf. § 3, stk. 2, nr. 5.

Digitaliseringsstyrelsen vurderer ikke, at dette er opfyldt på Hjemmesiden, idet det er vanskeligt for brugeren at genfinde informationerne, efter at den besøgende har taget stilling til samtykket i cookiebanneret.

På tidspunktet for høringsbrevet, krævede det følgende skridt for brugeren at tilgå Googles cookiepolitik (og dermed de påkrævede informationer), efter at samtykkebanneret er forsvundet:

- 1) At brugeren på forsiden af hjemmesiden klikker på ”*indstillinger*”
- 2) At brugeren klikker på ”*Dine data i Søgning*”
- 3) At brugeren klikker på ”*Annoncetilpasning*”
- 4) At brugeren i boksen med titlen ”*Vil du tilpasse dine annoncer i Google Søgning uden at logge ind*” klikker på ”*administrere dine cookies*”
- 5) At brugeren klikker ”*privatlivspolitik*” i bunden af andet lag af cookiebanneret
- 6) At brugeren klikker på ”*teknologier*” i sidehovedet
- 7) At brugeren i venstre margin klikker på ”*sådan anvender Google cookies*”

Ønsker brugeren at tilgå Googles cookiedeklarationen, skal brugeren derefter:

- 8) Klikke på ”*Cookietyper og andre teknologier, som Google bruger*”
- 9) Klikke på linket i ”*Se flere oplysninger om cookies, der anvendes til annoncering, her.*” under afsnittet ”*Annoncering*”

Denne løsning er siden styrelsens høringsbrev blevet ændret, så det i løsningen pr. 19. september 2023 alene kræver følgende skridt for brugeren at tilgå disse oplysninger:

- Privatliv på forsiden
- Sådan anvender Google cookies (linket ligger meget langt nede, og under overskriften "Andre nyttige ressourcer")
- "Se flere oplysninger om cookies, der anvendes til annoncering, her"

Det er Digitaliseringsstyrelsens vurdering, at antallet af klik – og det forhold, at de rigtige klik er meget svære at identificere – indebærer, at de oplysninger, der efter Digitaliseringsstyrelsens opfattelse er påkrævet efter cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, ikke er tilgængelige for brugeren via en tydeligt markeret adgang på Hjemmesiden, hvorfor løsningen ikke lever op til kravene i cookiebekendtgørelsens § 3, stk. 1, jf. § 3, stk. 2, nr. 5. Digitaliseringsstyrelsen anerkender, at det nu kræver færre klik for brugeren at tilgå oplysningerne. Det er dog fortsat styrelsens vurdering, at manglerne ikke er løst med den justerede løsning, idet ovenstående tre "klik" fortsat er svære at identificere, fordi teksten ikke er tilstrækkeligt forståeligt for slutbrugere, samt at andet link er gemt langt nede i teksten.

### 3.5 Klagevejledning

Denne afgørelse kan påklages til Teleklagenævnet, Toldboden 2, 8800 Viborg, tlf.: 72 40 56 00, e-mail: [tkn@naevneneshus.dk](mailto:tkn@naevneneshus.dk).

En eventuel klage skal være Teleklagenævnet i hænde senest fire uger efter, at Digitaliseringsstyrelsen har truffet denne afgørelse. Opmærksomheden henledes på, at der i medfør af § 3, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 838 af 21. april 2011 om Teleklagenævnets virksomhed ikke skal betales gebyr for behandling af klager af denne type i Teleklagenævnet. En eventuel klage skal fremsendes via Digitaliseringsstyrelsen på [digst@digst.dk](mailto:digst@digst.dk), eller Digitaliseringsstyrelsen, Landgreven 4, Postboks 2193, 1017 København K. Det kan til orientering oplyses, at såfremt Digitaliseringsstyrelsen fastholder afgørelsen, videresender styrelsen i givet fald snarest og som udgangspunkt inden 7 arbejdsdage efter modtagelsen af klagen sagen og dens dokumenter til Teleklagenævnet, jf. offentlighedslovens § 37.

Med venlig hilsen

Allan Villadsen

Chefkonsulent, cand. jur.

T +45 21604635

E [allvil@digst.dk](mailto:allvil@digst.dk)