

Nätsäkerhetsavdelningen
Anna Montelius
08-678 58 12
anna.montelius@pts.se

Konsekvensutredning avseende allmänna råd om webbkakor

Post- och telestyrelsen (PTS) avser att utfärda allmänna råd om kakor, nedankallade de allmänna råden.

PTS redovisar härmed sin utredning enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förslag till allmänna råd bifogas, se bilaga 1.

Sändlista för remiss, se bilaga 2.

1 Bakgrund och syfte

1.1 Vad är kakor?

Kortfattat kan en kaka beskrivas som en liten textfil som sparas på användarens dator eller mobiltelefon vid besök på en webbplats. Kakor används främst för att göra webbsidor mer användarvänliga med menyer anpassade efter användarens önskemål, meddelande om vad som hänt sedan det senaste besöket osv. Informationen i kakan kan dock även användas för att följa en användares surfande. En aktör kan till exempel ha banners på tusentals webbplatser, och varje gång bannern visas lagras en kaka i användarens dator eller telefon. Den som har bannern får på så sätt veta att just denna dator eller mobil besökt de aktuella webbplatserna.

Information sparas i användarens egen utrustning, inte centralt hos den som förfogar över kakinformationen. Det innebär att om kakfilen raderas så raderas också all information. Användaren förfogar således över om och när informationen ska raderas.

1.2 Kakregleringens historia

I början av 2000-talet utarbetades och infördes EU:s fem direktiv om elektronisk kommunikation. I samband med detta pågick omfattande diskussioner om, och i så fall på vilket sätt, man skulle reglera användningen av kakor. Det fanns starka intressen på båda sidor; de som ville öka transparensen och skyddet för användarnas integritet på ena sidan och de som ville säkerställa att man även fortsättningsvis skulle kunna använda kakor för bl.a. analys av webbplatser och annonsering utan att användarupplevelsen försämrades på andra sidan. Diskussionerna resulterade i en kompromiss med innebörden att användaren skulle få tillgång till klar och fullständig information, samt erbjudas rätten att vägra kakor. Man införde också ett undantag för användning som sker för att utföra eller underlätta överföring eller som är absolut nödvändig för att leverera en tjänst. Denna s.k. opt-outlösning genomfördes i svensk rätt 2003 i 6 kap. 18 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Bestämmelsen stadgade en skyldighet för den som utför eller ansvarar för lagring av uppgifter i eller hämtning av uppgifter som är lagrade i en abonnents eller användares terminalutrustning, att informera abonnenten eller användaren om detta och ge denne tillfälle att hindra sådan behandling.

Sida

3(10)

I samband med direktivförändringar (Europaparlamentet och rådets direktiv 2002/58/EG av 12 juli 2002, e-dataskyddsdirektivet, och ändringsdirektiv 2009/136/EG av 25 november 2009) skärptes bestämmelsen i 6 kap. 18 § LEK 2011. Det skedde främst på så sätt att kraven på information kompletterades med ett krav på samtycke till användning av kakor i stället för som tidigare ett krav på möjlighet att välja bort kakor.

1.2.1 Förarbetsuttalanden

I förarbetena till lagändringen (prop. 2010/11:115 s. 136 f) anges att avsikten inte varit att försvåra användningen av kakor. Skärpningen av bestämmelsen har främst varit avsedd att träffa mer integritetskränkande tekniker såsom spionprogram liksom andra tillämpningar där man utan användarens vetskap lagrar eller hämtar information från dennes terminalutrustning.

Föarbetena hänvisar till skäl 66 i ändringsdirektivet där det särskilt angetts att sättet att lämna information och ge rätt att vägra att lämna information bör vara så användarvänligt som möjligt samt att samtycket om det är tekniskt möjligt kan uttryckas med hjälp av lämpliga webbläsarinställningar eller liknande. Man hänvisar också till att en sådan inriktning vinner stöd av den tolkningsdeklaration (15864/09) som presenterades av ett flertal EU-medlemsstater i samband med antagande av direktivet.

Slutligen anges i förarbetena att ”I fråga om bestämmelsens tillämpning vad gäller befogade tekniker talar alltså praktiska skäl för att ändringen inte bör medföra någon förändring i sak.// Så långt möjligt bör paragrafen därför alltså tolkas så att användningen av s.k. cookies i syften som inte kan sägas vara integritetskränkande inte försvåras.”

1.3 PTS arbete med kakor

I samband med lagändringen den 1 juli 2011 fick PTS i uppdrag av regeringen att utreda vad ändringen har fått för effekter och hur användningen av kakor på svenska webbplatser har förändrats. Uppdraget redovisades i december 2012.¹ PTS fann att förändringen lett till en ökad medvetenhet om problematiken med användningen av kakor men att endast ett fåtal svenska webbplatser hade infört nya funktioner eller på annat sätt hanterat kravet på samtycke. Det framkom även att många av de ansvariga anser att regleringen är svårtolkad och därmed svår att efterleva. Myndigheten beslutade därför att ge webbplatsansvariga tid

¹ Effekterna av reglerna om kakor, PTS-ER-2012:28.

Sida

4(10)

och utrymme att anpassa sig till den nya regleringen för att ta fram lösningar som fungerar för såväl webbplats som användare. Under 2013 var PTS delaktig i framtagandet av en EU-gemensam vägledning avseende inhämtande av samtycke för kakor.²

PTS har tidigare utövat tillsyn avseende ett antal webbplatsinnehavare där kakor använts i större omfattning. Syftet var i första hand att öka myndighetens kunskap om hur webbplatsinnehavare valt att anpassa informationen på sina webbplatser utifrån de nya nämnda kraven. I tillsynen framkom bl.a. att många webbplatsinnehavare tydligt informerar om behandlingen av kakor och på olika sätt inhämtar ett samtycke för denna behandling. Mot bakgrund av vad som framkom i tillsynen har PTS beslutat att avskriva ärendena från vidare handläggning. PTS har därefter tagit fram en preliminär ståndpunkt gällande hur bestämmelsen i 6 kap. 18 § LEK ska tolkas som marknaden fått yttra sig över. Myndigheten har därefter bedömt att utfärdande av allmänna råd är ett lämpligare sätt att visa hur webbplatsinnehavare bör handla vad gäller kravet på samtycke i nämnd paragraf.

² Working Document 02/2013 providing guidance on obtaining consent for cookies (WP 208).

Sida

5(10)

2 Konsekvenser

2.1 En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

I PTS tillsyn avseende efterlevnaden av 6 kap. 18 § LEK har tillsynsobjekten genomgående framfört att bestämmelsens innebörd är svårtolkad, framförallt vad gäller kravet på att inhämta besökarens samtycke. Lagregeln, med beaktande av såväl det bakomliggande EU-direktivet som uttalanden i de svenska förarbetena, är inte entydig i detta avseende. Ett problem är att regeln inte medger någon differentiering av olika kakor, dvs. att hänsyn inte tas till en kakas ändamål och hur integritetskänslig användningen är. Det bidrar enligt tillsynsobjekten till svårigheterna att tillämpa regeln.

PTS får ofta frågor, främst från webbplatsinnehavare eller konsulter på området, kring hur webbplatser kan utformas i enlighet med lagens krav.

Att reglerna om kakor uppfattats som svårtolkade kan ha fördröjt anpassningen till de nya kraven i avvaktan på ett förtydligande i någon form. Det finns risk att många webbplatser av detta skäl har otillräcklig information i förhållande till lagens krav. Detta kan i sin tur inverka negativt på skyddet för användarnas integritet.

PTS behöver tydliggöra hur webbplatsinnehavarna kan uppfylla lagens krav så att både webbplatsinnehavare och användare vet vad som gäller.

2.2 En beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Av avsnittet ovan framgår att det är viktigt med ett förtydligande av hur reglerna om kakor ska tillämpas.

Ett alternativ för att uppnå detta skulle kunna vara att myndigheten genom tillsyn tillämpar reglerna och eventuellt får dem prövade i domstol. 2014 inledde PTS tillsyn mot ett antal webbplatsinnehavare.

För närvarande pågår en översyn av de direktiv som reglerar sektorn för elektronisk kommunikation, där reglerna om kakor finns. Ett alternativ till allmänna råd skulle kunna vara att avvakta de nya direktiven, i hopp om att reglerna förtydligas. Översynsprocessen är dock ännu inte avslutad, och det kan eventuellt dröja ett par år innan nya regler genomförs i svensk rätt. Med tanke

Sida

6(10)

på den osäkerhet som råder kring reglernas tillämpning är det angeläget att ett tydliggörande kommer tidigare än så.

Ytterligare ett alternativ är att driva tillsynsärenden vidare till domstol. Att tydliggöra PTS uppfattning om tillämpning av regelverket på detta sätt skulle dels dra ut på tiden och dels finner myndigheten det inte lämpligt bl.a. mot bakgrund av den osäkerhet som råder kring reglernas tillämpning.

Det alternativ som PTS bedömer som lämpligast är sammanfattningsvis att förtydliga lagens krav genom att utfärda allmänna råd. Det bidrar till förutsägbarhet, och de som ska följa reglerna kan göra så utan att invänta ledning från rättstillämpning.

Med stöd av de allmänna råden kan myndigheten därefter bedriva tillsyn för att säkerställa att regelverket följs.

2.2.1 PTS beslutanderätt

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom området för elektronisk kommunikation. PTS får besluta allmänna råd inom sitt verksamhetsområde.

3 Aktörer som berörs av regleringen

Kraven på information och inhämtande av samtycke för användning av kakor gäller för alla som använder kakor på sin webbplats.

Bestämmelsen är inte begränsad till elektroniska kommunikationsnät, utan avser all lagring eller tillgång till information i terminalutrustning. Det innebär att lagring eller hämtning som sker med extern hårdvara omfattas av bestämmelsen (prop. 2010/11:115 s. 183). Det är själva handlingen att lagra eller hämta information som omfattas. Det är således den person som ansvarar för handlingen som måste se till att kraven tillgodoses. Med ansvarig person avses enligt propositionen den person som bestämmer medlen och ändamålet för lagringen eller hämtningen och inte nödvändigtvis den som utför den.

Eftersom det finns ett mycket stort antal webbplatser och en stor del av dessa använder eller skulle kunna tänkas använda kakor så berör regleringen ett mycket stort antal webbplatsinnehavare. Det innefattar nystartade företag, små och stora företag samt kommuner och landsting.

Då kakor används på ett stort antal webbplatser påverkar de allmänna råden även alla som använder internet.

4 Kostnadmässiga och andra konsekvenser regleringen medför

Krav på information om användningen av kakor har funnits sedan 2003. Således bör merparten av dem som innehar webbplatser sedan tidigare ha utformat någon typ av information om användningen av kakor på sina webbplatser. Ett förtydligande från PTS kan innebära att många av de webbplatsinnehavare som använder kakor kommer att behöva göra uppdateringar av informationen på sina webbplatser.

Nutek (Verket för näringslivsutveckling) var tidigare den myndighet som hade i uppdrag att mäta företagarnas administrativa kostnader. Nutek gjorde år 2007 en beräkning över företagens administrativa kostnader för att uppfylla kravet på information om kakor. Nuteks beräkning gick ut på att informationsinsamling, interna möten samt att upprätta och publicera informationstext skulle kunna uppgå till i snitt fyra timmars arbete. Nutek utgick i sina beräkningar från att det vid det tillfället fanns omkring 700 000 .se-domäner, och att det fanns ungefär lika många andra svenska domäner (.com, .nu). Man bedömde att cirka 75 procent av dessa domäner var knutna till en unik webbplats, och att cirka 50 procent av dessa webbplatser använde kakor. Det rörde sig således om en uppdatering på omkring 525 000 webbplatser.

Statistik från Internetstiftelsen i Sverige visar att det i början av 2015 fanns omkring 1,3 miljoner registrerade .se-domäner och 265 000 .nu-domäner. PTS gör antagandet att det fanns ungefär lika många andra domäner i Sverige (t.ex. .com). Med motsvarande antagande som Nutek gjorde blir antalet webbplatser som idag måste ha information om kakor uppskattningsvis knappt 1,2 miljoner.

PTS utgår vidare från att exempelvis en webbansvarig kan ansvara för att ta fram uppdaterad information med utgångspunkt i de allmänna rådets tolkning av lagkravet. En sådan uppdatering bör enligt PTS uppskattning kunna genomföras på fyra timmar. Om timkostnaden för en webbansvarig uppskattas till 500 kr per timme skulle kostnaden för förändringen för en genomsnittlig webbplatsinnehavare bli omkring 2 000 kr.

Antalet företag som berörs är mycket stort, och dessa företag är av varierande storlek och är verksamma i alla sorters branscher. Myndigheten bedömer dock att de administrativa kostnaderna och övriga konsekvenser av de allmänna råden för vart och ett av dessa företag inte är sådana att det nämnvärt påverkar konkurrensförhållandena på marknaden.

Sida

9(10)

5 Övrigt

5.1 Regleringens överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

De allmänna råden syftar till att förtydliga på vilket sätt webbplatsinnehavare som vill använda kakor kan efterleva regeln i 6 kap. 18 § LEK. Denna bestämmelse genomför i sin tur artikel 5.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation), senast ändrad genom direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009.

Bestämmelsen i artikel 5.3 lyder:

Medlemsstaterna ska se till att lagring av eller tillgång till information som redan är lagrad i en abonnents eller användares terminalutrustning endast är tillåten på villkor att abonnenten eller användaren i fråga har gett sitt samtycke efter att ha fått tydlig och fullständig information, i enlighet med direktiv 95/46 EG, bland annat om ändamålen med behandlingen av uppgifterna. Detta får inte förhindra någon teknisk lagring eller åtkomst som endast sker för att utföra överföringen av en kommunikation via ett elektroniskt kommunikationsnät eller det som är absolut nödvändigt för att leverantören ska kunna tillhandahålla en av informationssamhällets tjänster som användaren eller abonnenten uttryckligen begärt.

Av ingresspunkten 66 i direktiv 2009/136/EG framgår bland annat att tredje parter kan vilja lagra information på en användares utrustning eller få tillträde till redan lagrad information av olika skäl. Man skiljer på legitima skäl för sådan hantering (t.ex. vissa typer av cookies) och skäl som innebär ett obehörigt intrång i privatlivet (t.ex. spionprogramvara eller virus). Vidare understryks i ingresspunkten vikten av att användarna ges tydlig och utförlig information, men även att sättet att lämna information och ge rätt att vägra lämna information bör vara så användarvänligt som möjligt. Om det är tekniskt möjligt och effektivt i enlighet med dataskyddsdirektivet kan användarens samtycke till behandling uttryckas med hjälp av lämpliga webbläsarinställningar eller en annan anordning. Detta framgår även av Ds. 2017:28, En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde.

Genom PTS allmänna råd säkerställs att användaren får tydlig och utförlig information samtidigt som samtycke kan inhämtas på ett användarvänligt sätt,

Sida

10(10)

genom till exempel lämpliga webbläsarinställningar. Detta stämmer enligt PTS bedömning väl överens med den EU-rättsliga regleringen.

5.1 Behovet av särskilda hänsyn till små företag

PTS har beaktat frågan om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Någon särskild påverkan för små företag har inte kunnat identifieras.

5.2 Ikraftträdande och behovet av särskilda informationsinsatser

De allmänna råden föreslås träda ikraft den XXX. Effekten för var och en av de berörda är relativt liten. PTS finner därför inte att det behövs några särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande.

Mot bakgrund av att ett förtydligande av hur de aktuella reglerna ska tillämpas har efterfrågats länge, bedömer PTS att det finns ett särskilt behov av att kommunicera beslutet om allmänna råd på ett tydligt sätt. PTS kommer därför i samband med ikraftträdandet att ge tydlig information på myndighetens webbplats och genom kommunikation till media.

6 Remiss

Förslaget till allmänna råd sänds på remiss till de mottagare som framgår av bilaga 2.

Kontaktperson:

sakfrågor; Anna Montelius, anna.montelius@pts.se

rättsliga frågor, Kristina Gribbe, kristina.gribbe@pts.se

Bilaga 1: Förslag till allmänna råd

Bilaga 2: Sändlista remiss