

NOTAT

25-09-2009
TIF
4/0106-0200-0010
/FIB

Konkurrencestyrelsens vurdering af mulighederne for at øge konkurrencen på markedet for kontorsoftware

KONKURRENCESTYRELSEN

IT- og Telestyrelsen har anmodet Konkurrencestyrelsen om en udtalelse på baggrund af følgende formulering i et tillæg til det nye kommissorium for ekspertudvalget vedr. åbne standarder for dokumentformater:

ØKONOMI- OG
ERHVERVSMINISTERIET

”Sigtet med B103 – og med Folketingets forespørgselsdebat F24 i 2008 – var at øge konkurrencen i den offentlige sektor via åbne standarder. Konkurrencestyrelsen peger på en lang række konkurrenceproblemer i forbindelse med Microsoft Office og de relaterede Microsoft-produkter. På denne baggrund bedes ekspertudvalget om at komme med forslag til at øge konkurrencen på kontorpakker og relaterede produkter i den statslige sektor, eventuelt efter drøftelse med Konkurrencestyrelsen.”

Udgangspunktet for Konkurrencestyrelsens vurdering

Udgangspunktet for vurderingerne i dette notat er, at Konkurrencestyrelsen i rapporten ”Markedet for kontorsoftware – konkurrencesituationen og betydningen af åbne standarder” konstaterer, at der ikke er velfungerende konkurrence på markedet for kontorsoftware. I rapporten peger styrelsen på en række forskellige årsager til konkurrenceproblemerne, herunder især at der fortsat er problemer mht. interoperabilitet, og at forskellige tekniske og juridiske forhold gør det vanskeligere for kunderne at skifte kontorpakke. Disse konklusioner er mere udførligt og nuanceret beskrevet i rapporten.

I det følgende er det kort beskrevet, hvilke tiltag der efter Konkurrencestyrelsens opfattelse kan medvirke til at afhjælpe konkurrenceproblemerne og forbedre konkurrencen på markedet for kontorsoftware.

Interoperabilitetsproblemer

En af de væsentligste forudsætninger for at kunne opnå en situation med velfungerende konkurrence mellem forskellige kontorpakker er, at der skabes gode rammebetingelser for interoperabilitet.

En analyse om interoperabilitet foretaget af Devoteam Consulting til brug for Konkurrencestyrelsens rapport viser, at der fortsat er betydelige problemer med at ska-

be interoperabilitet mellem forskellige kontorpakker. Det gælder ved udveksling af dokumenter mellem kontorpakker baseret på forskellige standarder (ODF og OOXML), men også når forskellige kontorpakker er baseret på samme standard (ODF).

Brug af åbne standarder kan medvirke til at øge graden af interoperabilitet mellem kontorpakker fra forskellige producenter. Det kan give fælles netværkseffekter for flere kontorpakker ved, at brugerne af forskellige kontorpakker kan udveksle dokumenter med hinanden. Brugen af åbne standarder gør det derfor lettere at lave konkurrerende kontorpakker (adgangsbarrierer mindskes), det bliver det lettere og billigere for kunderne at skifte kontorpakke, og det styrker konkurrencen.

Konkurrencestyrelsen anbefaler derfor i rapporten, at det ifm. offentlige anskaffelser fortsat bør være obligatorisk, at kontorpakker er baseret på åbne standarder.¹

Det er Konkurrencestyrelsens opfattelse, at dette bør omfatte alle de standarder, som opfylder de objektive og saglige betingelser, som er opstillet for, hvornår en standard kan betegnes som åben. Betingelserne herfor er opstillet i et konklusionspapir fra Folketingets it-ordførere fra 2007², hvorefter en standard kort beskrevet betegnes som åben, når den er (1) fuldt dokumenteret og tilgængelig, (2) frit kan anvendes uden begrænsninger og (3) er standardiseret og vedligeholdt i åben proces (standardiseringsorganisation).

Efter Konkurrencestyrelsens opfattelse bør der ud fra et konkurrencemæssigt ligebehandlingshensyn ikke udelukkes standarder, som opfylder de pågældende betingelser. Ordningen om, at offentlige anskaffelser skal baseres på åbne standarder, bør derfor ikke bruges til at udelukke en standard, som opfylder de samme betingelser som en accepteret standard.

Hvis det måtte vise sig, at dette ikke giver den ønskede interoperabilitet mellem forskellige kontorpakker baseret på åbne standarder, må det overvejes, om fx betingelser for åbne standarder skal justeres, eller om der kan laves andre initiativer mhp. at sikre alle aktører lige muligheder for at udvikle interoperable kontorpakker.

I forlængelse heraf kan det nævnes, at det i den almindelige konkurrencelovgivning ikke er forbudt at have en stor markedsandel, men kun forbudt at *misbruge* en dominerende markedsposition. Efter Konkurrencestyrelsens opfattelse bør man generelt ikke udelukke eller lægge hindringer i vejen for virksomheder med store markedsandele, men man bør derimod arbejde for at sikre, at konkurrenterne får gode

¹ Anbefalingen er i rapporten tekstmæssigt formuleret som en fortsættelse af den nuværende ordning om, at offentlige løsninger skal understøtte enten OOXML eller ODF samt kunne modtage tekstdokumenter i begge formater.

² Jf. <http://vtu.dk/filer/aabne-standarder/bilag32.html>. Da både ODF og OOXML i konklusionspapiret betegnes som åbne standarder, har Konkurrencestyrelsen derfor lagt dette til grund for analyserne i rapporten.

rammebetingelser og lige vilkår for at tage konkurrencen op med dominerende virksomheder.

I rapporten peges desuden på, at det kan overvejes, om der bør anvendes åbne standarder på flere områder. Devoteams kommentarer herom sammenfattes³ således i rapporten:

”Andre løsningsmuligheder er fortsat at påvirke udviklingen af formaterne og relaterede teknologier i retning af åbenhed, så eksempelvis nye funktionaliteter, som anvendes i sammenhæng med standarderne eller kandiderer til at blive en del af standarderne, også baseres på åbne standarder. Eksempelvis ville det være en god idé at standardisere makroer i et vist omfang, idet de er kilde til væsentlige interoperabilitetsproblemer.

Devoteam peger også på andre løsningsmuligheder så som en uafhængig certificering af kontorpakker og deres evne til at understøtte interoperabilitet samt øget gennemsigtighed i de forskellige implementeringer af formaterne.”

Vurderinger af, hvilke tiltag der kan gennemføres og mest effektivt kan forbedre interoperabiliteten, forudsætter en stor teknisk indsigt, som ligger udenfor Konkurrencestyrelsens normale kompetenceområde.

Tekniske bindinger

En anden analyse fra Devoteam viser, at der er en række tekniske forhold, som gør det svært at skifte kontorpakke. Det gælder generelt, og de tekniske bindinger er ikke fundamentalt forskellige på tværs af forskellige kontorpakker.

I analysen peger Devoteam (ud over makroer, som allerede er omtalt ovenfor) på især to problemstillinger.

Den første er den tætte integration, der er mellem kontorpakker og andre produkter, herunder styresystemer, serversoftware og andet software som fx fagsystemer og ESDH-systemer. En tæt integration giver god sammenhæng mellem programmer og dermed en bedre oplevelse for brugeren. Men en tæt integration kan også gøre det vanskeligere at udskifte programmer eller kontorpakker.

Det kan i denne forbindelse overvejes, om der kan gennemføres tiltag (fx yderligere anvendelse af åbne standarder) der generelt kan gøre det nemmere at skabe god integration mellem produkter fra forskellige udbydere, således at en tæt integration mellem forskellige produkter ikke udgør en barriere for skift af kontorpakke. Vurderinger herom forudsætter en stor teknisk indsigt, som ligger udenfor Konkurrencestyrelsens normale kompetenceområde.

Den anden problemstilling er, at de fleste uafhængige softwareleverandører vælger kun at udvikle integration ift. Microsofts produkter, da Microsofts kontorpakker og styresystemer er at finde på mere end 90 pct. af alle pc'ere til erhvervsmæssig brug. I praksis er det derfor især vanskeligt at skifte fra Microsofts kontorpakker til andre leverandører.

³ Jf. rapportens s. 97.

I rapporten peger Konkurrencestyrelsen i denne forbindelse på, at hvis man skal fjerne eller mindske bindinger mellem Microsoft Office og fagsystemer/ESDH-systemer, skal der udarbejdes integration til disse systemer for andre kontorpakker. Det kan her overvejes at iværksætte initiativer som i Norge, hvor der er oprettet puljer til økonomisk støtte af udviklingen af integration mellem kontorpakker på den ene side og fx fag- og ESDH-systemer på den anden side.

Juridiske bindinger

Devoteam har med bistand fra advokatfirmaet Gorrissen Federspiel Kierkegaard identificeret juridiske bindinger ifm. anskaffelse og anvendelse af kontorpakker. Bindingerne er knyttet dels til licensbetingelser, som er funderet i ophavsretslovgivningen, dels til de konkrete bestemmelser, som udbydere af kontorpakker fastsætter i aftaler med erhvervskunder.

Ophavsretslovgivningen giver mulighed for at fastsætte vilkår om, at brugernes anvendelse og råderet ift. et produkt kan begrænses på forskellig vis. Disse muligheder anvendes ifm. kontorsoftware til fx at forbyde videresalg og sætte betingelser om, at visse produkter ikke må anvendes til erhvervsmæssig brug.

Konkurrencestyrelsen har i rapporten alene konstateret disse virkninger af ophavsretslovgivningen. Styrelsen har således ikke undersøgt, om der på dette område evt. kan gøres yderligere mhp. at styrke konkurrencen på markedet for kontorsoftware, idet en nærmere analyse af de generelle virkninger af ophavsretslovgivningen ligger uden for rammerne af Konkurrencestyrelsens undersøgelse.

Mht. juridiske bindinger i erhvervskundeaftaler er det især Microsoft aftaler, som har markedsmæssig betydning, idet Microsoft står for langt hovedparten af den samlede afsætning. Kontraktvilkårene i Microsofts erhvervskundeaftaler tilskynder ifølge Devoteam på forskellig vis kunderne til at blive ved med at være kunder hos Microsoft og til at købe mere software fra Microsoft.

Konkurrencestyrelsen har ikke nærmere vurderet de konkurrencemæssige virkninger af Microsofts erhvervskundeaftaler. En evt. konkurrenceretlig vurdering af Microsofts erhvervskundeaftaler (samt af andre markedsmæssige forhold vedr. kontorsoftware) ville skulle foretages af EU-Kommissionen, idet der er tale om et internationalt marked. Som anført i rapporten vil Konkurrencestyrelsen drøfte med EU-Kommissionen, hvad der evt. kan gøres for at forbedre konkurrencen på markedet for kontorsoftware.

Sammenfatning

Som det fremgår af overstående, er der efter Konkurrencestyrelsens opfattelse ikke en enkelt ”snuptagsløsning”, som vil kunne forbedre konkurrencen på markedet for kontorsoftware. Men der kan peges på en række forskellige tiltag, som hver især kan adressere nogle af de forskellige årsager til, at der ikke er velfungerende konkurrence på markedet for kontorsoftware:

- Fortsat anvendelse af åbne standarder ifm. offentlige anskaffelser af kontorsoftware.

- Anvendelse af åbne standarder på flere områder, herunder fx på makroer.
- Andre tiltag mhp. at forbedre interoperabilitet, herunder fx uafhængig certificering af kontorpakker.
- Tiltag mhp. at generelt at skabe bedre integration mellem kontorpakker og andre produkter, herunder fx konkrete tiltag som norske puljer mhp. integration mellem kontorpakker og fag/ESDH-systemer.
- Drøftelse med EU-kommissionen om, hvad der evt. kan gøres for at forbedre konkurrencen på markedet for kontorsoftware.