



København 5. oktober 2009

### Udtalelse fra ekspertudvalget efter genindkaldelsen

#### 1. Historik og baggrund

Ekspertudvalget om åbne standarder afgav sin rapport den 1. december 2008. Kommissoriet for ekspertudvalget var oprindeligt fastlagt på baggrund af folketingsvedtagelse 45 fra forespørgsel 24, den 25. april 2008. Det lyder således:

*”Folketinget opfordrer regeringen til at sikre, at den uafhængige 3. part, der nedsættes ved valg af dokumentformater, sammensættes, så den dækker forvaltningsmæssige, tekniske og konkurrencemæssige aspekter.*

*Regeringen sikrer, at 3. parten undersøger softwareleverandørernes evne til at sikre interoperabilitet og praktiske erfaringer med at implementere standarderne uafhængigt af platform, herunder spørgsmålet om dokumentformaternes konkurrencemæssige neutralitet, ved at analysere:*

- Om der i de to dokumentformater er tekniske bindinger, eksempelvis begrænsninger i muligheden for implementering på flere platforme,*
- Om der knyttet til de to dokumentformater findes juridiske barrierer, der hindrer implementering af formaterne i flere leverandørers it-løsninger.*

*Regeringen bedes undersøge de konkurrencemæssige konsekvenser ved manglende interoperabilitet og vurdere konkurrencen inden for kontorsoftware baseret på ODF og/eller OOXML, herunder tekniske og juridiske bindinger knyttet til kontorsoftware, samt foreslå, hvordan konkurrencen i givet fald øges inden for rammerne af B 103 fra 2006. Folketinget tilkendegiver, at konkurrencemyndighederne bør inddrages i denne proces”*

Ekspertudvalgets rapport er således første del af grundlaget for en beslutning om at vedtage én eller flere åbne standarder for dokumentformater i det offentlige. Konkurrencestyrelsens undersøgelse af markedet for kontorsoftware er anden del af dette beslutningsgrundlag.

Ekspertudvalget konkluderede i sin rapport af 1. december 2008, at en række aktuelle forhold inden for dokumentformaterne gjorde det vanskeligt at vurdere området på daværende tidspunkt. Endvidere vurderede udvalget, at interoperabiliteten mellem ODF og OOXML fortsat var en udfordring.

Udvalget konstaterede desuden, at udfordringerne med hensyn til interoperabilitet mellem ODF og OOXML kan begrænses til de situationer, hvor det er afgørende, at der udveksles *redigerbare* dokumenter. Udvalget pegede på, at dokumentformatet PDF kunne anvendes som standard for udveksling af *ikke-redigerbare* dokumenter.

Udvalget vurderede, at der var behov for at følge området nærmere. Udvalget anbefalede derfor, at videnskabsministeren i dialog med it-ordførerne tog stilling til et eventuelt behov for yderligere vurderinger fra ekspertudvalget, når den samlede besvarelse af opgaverne fra de politiske drøftelser i forbindelse med forespørgslen i Folketinget forelå.

Ministeren og it-ordførerne aftalte ved deres drøftelse af Konkurrencestyrelsens rapport den 28. august 2009 at genindkalde ekspertudvalget, jf. det politiske konklusionspapir af 31/8 2009, bilag B.

Udvalget afgiver denne udtalelse i enighed. Dog har ét udvalgsmedlem, Mogens Kühn Pedersen, i den allersidste fase af udvalgets arbejde, den 5. oktober 2009, afgivet nogle skriftlige bemærkninger til udtalelsen. Mogens Kühn Pedersen var pga. udlandsrejse forhindret i at deltage i udvalgets afsluttende telefonmøde den 3. oktober 2009. Mogens Kühn Pedersens bemærkninger er gengivet i fuld længde i bilag E. Henset til det sene tidspunkt har resten af udvalget valgt at forholde sig til bemærkningerne ved at foretage enkelte rettelser i nærværende udtalelse samt ved i bilag F at kommentere Mogens Kühn Pedersens bemærkninger.

## **2. Kommissorium**

Kommissoriet for ekspertudvalgets genindkaldelse er formuleret således (jf. bilag B, konklusionspapiret):

*”Ekspertudvalget genindkaldes straks med henblik på at vurdere, om Konkurrencestyrelsens undersøgelse giver ekspertudvalget anledning til at ændre dets tidligere anbefalinger. I denne vurdering skal indgå, hvorvidt standarderne for dokumentformater er blevet mere modne.”*

Det følger af det politiske konklusionspapir, at ekspertudvalget skal besvare kommissoriet, således at det kan drøftes på det møde i it-ordførerkredsen, der tilstræbes afholdt primo oktober 2009. Ekspertudvalget har derfor valgt at færdiggøre sin udtalelse, så den kunne foreligge 5. oktober 2009.

Det bemærkes, at udvalget undervejs i sit arbejde har modtaget en præcisering af sit kommissorium fra videnskabsministeren (bilag C). Udvalget har valgt at adressere de spørgsmål, der rejses heri i bilag A.

## **3. Udvalgets forståelse af kommissoriet**

Det fremgår af kommissoriet, at ekspertudvalget har fået til opgave at udtale sig om,

- 1) hvorvidt Konkurrencestyrelsens rapport har givet anledning til at ændre ekspertudvalgets anbefalinger, og om
- 2) hvorvidt udviklingen i standardernes modenhed har givet anledning til at ændre ekspertudvalgets anbefalinger.

Herudover har ekspertudvalget opfattet kommissoriet som et mandat til at kommentere it-faglige spørgsmål i Konkurrencestyrelsens rapport.

Udvalget finder, at kommissoriet kan besvares fyldestgørende uden at foretage nye undersøgelser. For det første fordi der allerede er foretaget en del undersøgelser, som refereret i ekspertudvalgets og Konkurrencestyrelsens rapporter. For det andet fordi standarderne for redigerbare dokumentformater fortsat endnu er så umodne, at nye undersøgelser foretaget på nuværende tidspunkt ikke kan forventes at give ekspertudvalget anledning til at ændre sin vurdering. Der er derimod brug for at præcisere, hvad det betyder, at en standard er moden henholdsvis umoden, jf. senere.

## 4. Præmisser

### 4.1. Konkurrencestyrelsens rapport

Ekspertudvalget har gennemgået Konkurrencestyrelsens rapport og finder ikke, at den giver anledning til at ændre ekspertudvalgets konklusioner i rapporten af 1. december 2008.

Ekspertudvalget skal understrege, at udvalgets vurdering af rapporten udelukkende bygger på rapporten med bilag, og at ekspertudvalget ikke har foretaget yderligere undersøgelser til brug for nærværende udtalelse.

Udvalget konstaterer, at Konkurrencestyrelsens rapport ikke sonderer tilstrækkeligt mellem de forskellige versioner af dokumentformaterne. Ekspertudvalgets vurdering af de forskellige versioner fremgår nedenfor.

Ekspertudvalget skal i den forbindelse fremhæve, at gældende regler<sup>1</sup> foreskriver, at myndigheder alene kan pålægges at implementere godkendte standarder.

Endelig havde udvalget gerne set en mere detaljeret gennemgang af erfaringerne fra andre lande og med et mere fyldestgørende kildegrundlag for denne del af undersøgelsen.

Som anført ovenfor ser udvalget det ikke som sin opgave at kommentere på Konkurrencestyrelsens konkrete analyse af konkurrencesituationen. Udvalget har dog noteret sig Konkurrencestyrelsens efterfølgende meldinger om, at man vil drøfte konkurrencesituationen på markedet for kontorsoftware på europæisk plan med EU-Kommissionen.

### 4.2. Standardernes modenhed

Ekspertudvalget betragter en åben dokumentstandard som moden, når den opfylder alle nedenstående punkter:

1. Standarden er implementeret af *flere leverandører*
2. Standarden bliver anvendt af et stort antal brugere, dvs. at den *er udbredt*, også kaldet at den har opnået ”traction”. En standard anses for udbredt, hvis brugere, der løbende udveksler dokumenter, med en vis hyppighed støder på dokumenter udformet under standarden,
3. Standarden *er stabil* over tid, dvs. at den kommende version af en given standard ikke er væsentligt forskellig fra den eksisterende, og således at bagud kompatibilitet er sikret,
4. Standarden *opfylder et forretningsmæssigt behov* i forhold til standardens egentlige formål og
5. Standarden *er uafhængig* af styresystem, platform og kontorpakke.

En åben standard for redigerbare dokumentformater må efter denne begrebsforståelse siges at være moden, når et stort antal brugere kan udveksle dokumenter mellem kontorpakker uafhængig af, hvilken software de bruger, og på hvilken platform de arbejder, og når brugerne kan *videreredigere* i dokumenterne uden væsentligt tab af funktionalitet.<sup>2</sup> Uanset om dette sker via convertere eller ej.

---

<sup>1</sup> Der henvises til bekendtgørelse nr. 132 af 28. februar 1991, der gennemfører Rådets beslutning 87/95/EØF af 22. december 1986 om standardisering inden for informationsteknologi og telekommunikation. Ifølge § 5 i bekendtgørelsen er det et krav til indkøbsaftaler, at udveksling af oplysninger og data samt driftskompatibilitet mellem systemer skal bygge på enten (1) Europæiske standarder og europæiske præstandarder som beskrevet i beslutningens artikel 2, litra b, eller (2) internationale standarder, hvor sådanne er godkendt som danske standarder.

<sup>2</sup> Ekspertudvalget henholder sig her til det såkaldte funktionalitetsloft, jf. ekspertudvalgets rapport af 1. december 2008.

Det er således ikke tilstrækkeligt, at brugere kan *læse* et dokument i ODF- eller OOXML-format. Dette behov opfyldes efter ekspertudvalgets opfattelse langt bedre af en standard for ikke-redigerbare dokumentformater, f.eks. PDF.

Der er enighed i udvalget om, at alle versioner af OOXML og ODF fortsat er meget langt fra at leve op til alle kriterierne for modenhed. Herunder savner udvalget at se konkrete implementeringer af OOXML (ECMA) til videreredigering på andre platforme end Microsoft, ligesom udvalget savner at se konkrete implementeringer af en godkendt version af ODF med mange brugere.

Udvalget vurderer, at det fortsat er uafklaret, hvilke versioner af standarderne, der vil blive implementeret i softwareprodukter fremover. Udvalget forventer dog, at det for OOXML på sigt vil være den ISO-godkendte version, der vil dominere. Denne forventning skyldes, at der i forbindelse med den konkrete godkendelsesprocedure for OOXML i ISO er blevet stillet en række kvalitetsbetonede krav, der i praksis vil betyde, at ISO-versionen af standarden er teknisk bedst specificeret og derfor må forventes at forbedre funktionaliteten af de applikationer, hvori standarden implementeres.

#### **4.3. Forskellige versioner af standarderne**

Det er i dag i den såkaldte prøveperiode obligatorisk for centrale offentlige myndigheder at kunne modtage OOXML (ECMA 376) og at kunne modtage ODF 1.0 (ISO). Endvidere skal myndigheder understøtte mindst én af de to standarder, det vil sige, at de skal kunne videreredigere dokumenter i enten ODF eller OOXML.

Der er imidlertid flere forskellige versioner af begge standarder, som enten er implementeret eller ved at blive implementeret.

##### **4.3.1. Særligt om OOXML**

OOXML (ECMA 376) er implementeret i Microsoft Office 2007. Denne version af OOXML er godkendt af standardiseringsorganisationen ECMA.

Ekspertudvalget noterede sig i sin første rapport, at

”Den version af OOXML (ECMA 376), der er obligatorisk for offentlige myndigheder, vil formentlig være midlertidig, da ISO efterfølgende har godkendt standarden (ISO/EIC 29500) med væsentlige ændringer, der forventes at have betydning for interoperabiliteten med ODF og andre formater.”

ISO-version er endnu ikke implementeret i nogen produkter. Microsoft har oplyst, at denne version bliver implementeret i Microsofts Office i første halvår af 2010. Dette vil i praksis betyde, at OOXML (ISO/EIC 29500) vil erstatte OOXML (ECMA 376).

Ekspertudvalget vurderer fortsat, at der er afgørende forskelle på OOXML (ISO/EIC 29500) og OOXML (ECMA 376), jf. den række ændringer som ISO har forlangt, før de godkendte OOXML som standard. Ekspertudvalget vurderer endvidere, at der vil være større sandsynlighed for, at OOXML (ISO/EIC 29500) vil blive implementeret på andre platforme end Windows, end OOXML (ECMA).

##### **4.3.2. Særligt om ODF**

ODF vedligeholdes af standardiseringsorganisationen OASIS i versionerne 1.0 og 1.1. En enkelt ODF-version, som bygger på OASIS version 1.0, er tillige godkendt af standardorganisationen ISO.

Endvidere bygger flere kontorpakker på et udkast til en ny version af ODF (1.2), som fortsat er under udvikling af OASIS, dvs. at det er en såkaldt draft-version.

Der findes flere kontorpakker, som understøtter ODF. Det er ikke – på baggrund af den information, som stilles til rådighed af de forskellige udbydere – muligt for alle kontorpakkernes vedkommende at fastlægge, hvilke versioner der understøttes. Dog findes alle tre versioner implementeret. For eksempel understøtter Google Docs ISO-versionen 1.0, mens Microsoft Office 2007 Service Pack 2 understøtter OASIS version 1.1, og OpenOffice.org understøtter OASIS draft-versionen 1.2.

#### **4.3.4 Om konkrete implementeringer af standarder**

Ekspertudvalget har noteret sig, at det i ordførerkredsen diskuteres, hvorvidt konkrete implementeringer af forskellige versioner af standarder overholder standarden.

Ekspertudvalget vurderer, at en undersøgelse af de konkrete implementeringer af de forskellige versioner vil være omkostningsfuld og tidskrævende. En sådan undersøgelse har allerede på grund af tidsrammen for ekspertudvalgets arbejde ikke været relevant.

#### **4.3.5. Ekspertudvalgets vurdering af de forskellige versioner**

Ekspertudvalget vurderer, at det ikke er klart, hvilke versioner af standarderne der vil blive implementeret i softwareprodukter fremover. Det forventes dog, at det først og fremmest vil være de af ISO godkendte standarder, der vil blive implementeret af producenterne.

Ekspertudvalget noterer sig, at der i dag ikke findes implementerede og udbredte ISO-løsninger af hverken OOXML eller ODF. OOXML (ISO/EIC 29500) er endnu ikke implementeret i nogen kontorpakke, og den oftest implementerede ODF-version (ODF 1.2 draft), er endnu ikke godkendt af nogen standardiseringsorganisation og er dermed ikke nogen godkendt standard.

Ekspertudvalget vurderer, at valget af en umoden standard (og fravalget af konkurrerende standarder) kan medføre fejlinvesteringer, hvis standarderne efterfølgende udvikler sig i en anden retning, eller det internationale marked lægger sig fast på en anden standard. Ekspertudvalget vurderer, at ved at fastholde, at standarderne er umodne og afvise at vælge én standard, lægges der maksimalt pres på leverandørerne for at videreudvikle og implementere standarderne. Herved sikres en større modenhed, inden der eventuelt vælges én obligatorisk standard.

Ekspertudvalget henleder i den forbindelse opmærksomheden på, at myndighederne efter gældende regler (se ovenfor ved note 1) ikke kan pålægges at implementere ikke-godkendte standarder.<sup>3</sup>

Ekspertudvalget noterer sig i den forbindelse, at såvel ODF som OOXML oprindeligt er udviklet af én standardiseringsorganisation (OASIS henholdsvis ECMA) og herefter overdraget til videre godkendelse i standardiseringsorganisationen ISO. ODF udvikles af OASIS med efterfølgende godkendelse i ISO SC34-WG6. OOXML (ISO/EIC 29500) videreudvikles i regi af ISO med deltagelse af ECMA i ISO SC34 WG4.

Ekspertudvalget peger endvidere på, at der i forbindelse med den konkrete godkendelsesprocedure for OOXML i ISO er blevet stillet en række kvalitetsbetonede krav, der i praksis vil betyde, at ISO-versionen af standarden er teknisk bedst specificeret.

---

<sup>3</sup> Ekspertudvalget vurderer i den sammenhæng, at leverandører af kontorsoftware kunne bidrage til en større modenhed blandt standarderne, hvis de implementerede ISO-godkendte versioner af standarderne.

Ekspertudvalget peger på, at ISO-godkendelsen af ODF også har givet tilsvarende mulighed for at stille kvalitetsbetonede krav til standarden.

Endvidere henleder udvalget opmærksomheden på, at bekendtgørelse om standardisering inden for informationsteknologi og telekommunikation påpeger, at offentlige myndigheder i sine indkøb skal lægge godkendte standarder til grund, jf. note 1.

Ekspertudvalget finder derfor, at det på sigt vil være rigtigst at anse ISO-versionerne for det bedste valg af version af standarder for åbne, redigerbare dokumentformater. Anbefalingen om ”på sigt” skal ses i lyset af, at der ikke i dag er tilstrækkelig markedsudbredelse af ISO-versionerne af hverken ODF eller OOXML.

## 5. Øvrige forhold

Ekspertudvalget noterer sig, at folketingsbeslutning B103 af 2. juni 2006 opfordrer regeringen til at sikre ”at alle digitale informationer og data, som det offentlige *udveksler* (ekspertudvalgets kursivering) med borgere, virksomheder og institutioner, findes i formater, der er baseret på åbne standarder”.

Efter ekspertudvalgets vurdering er en åben, obligatorisk standard for ikke-redigerbare dokumentformater langt mere relevant for den ovenstående folketingsbeslutning end en standard for redigerbare dokumentformater.

Ekspertudvalget peger i den sammenhæng på ny på standarden for ikke-redigerbare dokumentformater, PDF, som efter udvalgets vurdering løser meget store dele af behovet for kommunikation mellem borgere/virksomheder og det offentlige. Det skyldes, at langt størstedelen af de dokumenter, som myndigheder udveksler med borgere/virksomheder, ikke skal redigeres, men kun læses. I langt hovedparten af kommunikation mellem myndigheder og borgere/virksomheder er det faktisk en fordel at anvende et ikke-redigerbart format, fordi informationen netop skal være læsbar og *ikke* kunne ændres.

PDF er en moden standard, som er stabil, udbredt og åben. Den kan implementeres uafhængigt af platform og øvrig software, og den løser et forretningsmæssigt behov i overensstemmelse med dens formål.<sup>4</sup>

## 6. Konklusion

Ekspertudvalget kan på baggrund af ovenstående konkludere følgende:

1. Der findes ikke for nærværende nogen åben standard for redigerbare dokumentformater, der er moden i overensstemmelse med den forståelse af dette begreb, der er angivet ovenfor under 4.2.
2. Ekspertudvalget fastholder sine anbefalinger med de præciseringer, der fremgår af bilaget til denne udtalelse.
3. Ekspertudvalget anbefaler, at udvekslingen af dokumenter, der ikke skal videreredigeres, baseres på PDF.

---

<sup>4</sup> Ekspertudvalget tager i den sammenhæng til efterretning, at den fællesoffentlige OIO-komité af arkivhensyn og af hensyn til dokumentets tilgængelighed for handicappede anbefaler den ISO-godkendte version PDF/A-1 (ISO/IEC 19005-1).

Udvalget anbefaler, at der først træffes ny afgørelse om redigerbare dokumentformater, når én eller flere af standarderne har opnået tilstrækkelig modenhed.

## **Bilag A: Besvarelse af tillægskommissorium**

### **1. Tillægskommissorium**

Den 16. september 2009 har ekspertudvalgets formand modtaget en mail fra videnskabsministeren med et tillægskommissorium (bilag D).

En kreds af it-ordførerne ønsker, at ekspertudvalget skal forholde sig til følgende:

*"Sigtet med B103 - og med Folketingets forespørgselsdebat F24 i 2007 - 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.*

*Folketinget har lagt stor vægt på forudsætningerne om åbenhed og interoperabilitet i forbindelse med vedtagelsen af B103 og F24. Derfor bedes ekspertudvalget komme med en udtalelse om følgende:*

- Hvorvidt .docx er åbent og implementeret af andre end Microsoft,*
- Hvorvidt der inden for funktionalitetsloftet er interoperabilitet mellem ODF på den ene side og .docx og .doc på den anden side,*
- Hvorvidt der er interoperabilitet inden for ODF-familien, og hvis ikke, hvilke praktiske problemer dette rejser,*
- Hvilken betydning har Microsoft Enterprise Agreement for udbredelsen af .docx i den offentlige sektor".*

Videnskabsministeren har i sin mail bedt ekspertudvalget svare på, om ovenstående forhold giver udvalget anledning til at ændre udvalgets tidligere anbefaling.

Ekspertudvalget skal understrege, at udvalget ikke har foretaget nye undersøgelser som led i denne besvarelse. Udvalget kommenterer under hvert enkelt emne, om nye undersøgelser efter udvalgets opfattelse ville have nogen relevans.

Sekretariatet for ekspertudvalget har orienteret Konkurrencestyrelsen om tillægskommissoriet.

Konkurrencestyrelsen er i den anledning fremkommet med en særskilt udtalelse, se bilag D.

Ekspertudvalget er umiddelbart før afslutningen af sit arbejde blevet orienteret om

Konkurrencestyrelsens udtalelse af 25. september 2009 med styrelsens vurdering af mulighederne for at øge konkurrencen på markedet for kontorsoftware. Ekspertudvalget ser ikke, at notatet indeholder nye oplysninger i forhold til den allerede afgivne rapport og styrelsens efterfølgende meldinger, og knytter derfor ikke særskilte bemærkninger til dette notat.

I det følgende beskriver udvalget først, hvilke forslag til at øge konkurrencen der kunne være relevante. Dernæst beskriver udvalget sin forståelse af spørgsmålene og vurderer, om spørgsmålene giver anledning til at ændre udvalgets tidligere anbefaling. Endelig konkluderer ekspertudvalget, hvorvidt ovenstående giver anledning til at ændre udvalgets anbefaling.

### **2.0 Forslag til øget konkurrence**

Ekspertudvalget har noteret sig, at Konkurrencestyrelsen peger på, at åbne standarder fremmer konkurrencen. Udvalget har også noteret sig, at Konkurrencestyrelsen peger på, at det blandt andet på grund af standardernes manglende modenhed ikke vil fremme konkurrencen at pege på én

standard på nuværende tidspunkt. Udvalget er enig i disse betragtning og skal i den forbindelse henvise til sin gennemgang af, hvornår en standard kan siges at være moden, jf. afsnit 4.2. i ekspertudvalgets udtalelse.

Udvalget har også noteret sig, at Konkurrencestyrelsen i sin rapport<sup>5</sup> peger på, at de tekniske bindinger kan mindskes – og at konkurrencen dermed kan øges – hvis der udarbejdes åbne standarder på flere andre områder. Det er udvalget enig i.

Bilagene til Konkurrencestyrelsens rapport fremhæver endvidere, at makroer ikke er en del af specifikationerne for hverken OOXML eller ODF i nogen af versionerne. Ekspertudvalget vurderer – givet standardernes nuværende mangel på modenhed – at det vil tage lang tid, før makroer bliver en del af specifikationerne for de to åbne standarder for dokumentformater. Alternativt vil det kræve en større offentlig satsning på at tilvejebringe det.

Udvalget er enig med Konkurrencestyrelsen i, at statslige puljer til at fremme konkrete integrationer mellem forskellige kontorpakker og for eksempel ESDH-systemer vil kunne fremme konkurrencen.<sup>6</sup> Et sådant initiativ forudsætter dog i sagens natur, at der forinden er truffet en række principielle beslutninger om, hvilke kontorpakker der således skal standardiseres. Denne beslutning vil aktualisere helt samme spørgsmål om valget af dokumentstandarder som de, der her drøftes. Det vil endvidere forudsætte, at de konkrete integrationer selv bygger på og/eller tilvejebringer åbne standarder.

Ekspertudvalget konstaterer, at der i fællesoffentligt regi allerede i dag sker standardisering baseret på åbne standarder. En fortsættelse og eventuelt en styrkelse af dette arbejde generelt vil efter udvalgets opfattelse kunne øge konkurrencen på kontorpakker og relaterede produkter.

Endelig kan det overvejes at etablere egentlige test/validering af, om leverandører overholder standarder. Ekspertudvalget har noteret sig, at arbejdet med de åbne standarder for e-handel (OIOUBL) har tilvejebragt en sådan test. Ekspertudvalget vurderer dog, at det vil være vanskeligt at etablere relevante test for åbne standarder for redigerbare dokumentformater. Det skyldes dels standardernes manglende modenhed, dels områdets kompleksitet.

Ekspertudvalget vurderer, at i de tilfælde, hvor OOXML anvendes, bør fremadrettet datalagring foregå efter de principper, der er fastlagt i OOXML (ISO/EIC29500:strict), da dette sikrer maksimal uafhængighed af enkelte leverandører og derfor er bedst ud fra et konkurrencesynspunkt. Det hindrer ikke, at OOXML (ISO/EIC29500:transitional) implementeres for at sikre, at ældre dokumenter kan læses. Ekspertudvalget bemærker, at såvel (ISO/EIC29500:strict) som (ISO/EIC29500:transitional) er en del af samme åbne standard, godkendt af ISO.

Ekspertudvalget vurderer, at de konkurrencemæssige problemer på markedet for kontorsoftware bedst kan håndteres på EU plan. Ekspertudvalget har som tidligere nævnt også noteret sig, at Konkurrencestyrelsen vil drøfte med EU-Kommissionen, hvad der eventuelt kan gøres med henblik på at forbedre konkurrencesituationen på markedet for kontorsoftware.

Ekspertudvalget vurderer i øvrigt, at det givet standardernes og applikationernes manglende modenhed vil være bedst for konkurrencen på nuværende tidspunkt ikke at anbefale nogen af de to standarder. Hermed kan der lægges pres på leverandørerne for at videreudvikle og implementere standarderne og applikationerne.

---

<sup>5</sup> Jf. Konkurrencestyrelsens rapport, side 18.

<sup>6</sup> Jf. Konkurrencestyrelsens rapport side 13.

## 2.1 Hvorvidt .docx er åbent og implementeret af andre end Microsoft

.docx er en konkret implementering af den version af standarden OOXML, som er godkendt af ECMA. Ekspertudvalget har noteret sig, at Open Source Leverandørforeningen (OSL) ofte refererer til ECMA-versionen af OOXML som ”Microsofts .docx-format”.

Ekspertudvalget forstår derfor spørgsmålet som en opfordring til at vurdere, om OOXML i ECMA-versionen er en åben standard samt, om der er andre implementeringer af OOXML (ECMA) end Microsofts implementering i form af.docx.

Udvalget skal samtidig henvise til sin tidligere gennemgang af de forskellige versioner af standarderne. Alene på baggrund af standardernes manglende modenhed vil det efter udvalgets vurdering ikke give mening at undersøge konkrete implementeringer på nuværende tidspunkt.

### *Er OOXML (ECMA) en åben standard?*

Ekspertudvalget lægger til grund, at det politiske konklusionspapir fra juni 2007 fastlægger, at ”en standard er åben indebærer, at

- standarden skal være fuldstændigt dokumenteret og offentligt tilgængelig,
- standarden skal være frit implementérbar uden økonomiske, politiske eller juridiske begrænsninger på implementering og anvendelse, hverken nu eller i fremtiden, og
- standarden skal være standardiseret og vedligeholdt i et åbent forum via en åben proces (standardiseringsorganisation).”

Denne afgrænsning baserede sig på en ekspertundersøgelse fra februar 2007 foretaget af det norske selskab Ovitass AS.<sup>7</sup>

Ekspertudvalget noterer sig, at en senere ekspertundersøgelse<sup>8</sup> har vist, at alle de undersøgte standardiseringsorganisationer, herunder ECMA, OASIS og ISO, kunne betegnes som relativt åbne. Det vil sige, at både ECMA, OASIS og ISO lever op til kriteriet om, at ”standard skal være standardiseret og vedligeholdt i et åbent forum via en åben proces”.

Ekspertudvalget konstaterer på den baggrund, at OOXML (ECMA) standarden må siges at være en åben standard.

Ekspertudvalget har noteret sig, at it-ordførernes spørgsmål også skal ses i lyset af, at ISO har bedt om en række ændringer – og dermed forkastet forslaget om at gøre OOXML (ECMA) til en ISO-standard uden ændringer – før ISO har godkendt OOXML som en standard. Det er en helt sædvanlig procedure for standardiseringsarbejde i eksempelvis ISO, at en standard i første omgang forkastes med en række detaljerede betingelser, således som det skete ved behandlingen af OOXML (ECMA). Hvis afstemningsresultatet viser, at det er muligt at ændre et nej til et ja ved at løse disse betingelser, sættes et detaljeret arbejde i gang for at tilpasse standarden, så standarden kan accepteres. Afstemningsforløbet er således udtryk for det normale arbejde med henblik på at forbedre standarden og kan ikke tages som udtryk for, at ISO har udtalt sig om standardens åbenhed.

<sup>7</sup> [http://www.itst.dk/arkitektur-og-standarder/Aabnestandarder/abne-standarder-for-software-i-det-offentlige-1/baggrundsrapporter/Research\\_OXML.ODF2.pdf](http://www.itst.dk/arkitektur-og-standarder/Aabnestandarder/abne-standarder-for-software-i-det-offentlige-1/baggrundsrapporter/Research_OXML.ODF2.pdf)

<sup>8</sup> Se <http://www.itst.dk/nyheder/pressemeddelelse-it-og-telestyrelsen-undersoger-standardiseringsorganisationers-abenhed/?searchterm=standardiseringsorganisationer>

I forbindelse med ISO-godkendelsen af OOXML som standard er der stillet en række krav, der har haft til formål at forbedre standarden. Derfor anbefaler ekspertudvalget, at den version af OOXML, som i givet fald skal anvendes i Danmark, skal være OOXML (ISO).

Ekspertudvalget skal samtidig fremhæve, at en lignende problemstilling gør sig gældende for ODF: Der findes flere forskellige versioner af standarden, herunder en draft-version. Derfor anbefaler ekspertudvalget, at den version af ODF, som i givet fald skal anvendes i Danmark, skal være ODF (ISO), jf. også note 1 side 1.

*Er OOXML (ECMA) implementeret af andre end Microsoft?*

Ved besvarelsen af dette spørgsmål må man skelne mellem at have implementeret OOXML (ECMA) med funktionalitet, så programmet kan *læse* OOXML (ECMA), og at have implementeret OOXML (ECMA) med funktionalitet, så programmet kan *skrive* i OOXML (ECMA). I Konkurrencestyrelsens rapport sondres endvidere mellem, om formatet er *produktionsformat* eller ej.<sup>9</sup>

Ekspertudvalget skal henvise til Konkurrencestyrelsens rapport inkl. bilag, der rummer en gennemgang af, hvilke programmer der har funktionalitet til at *læse* OOXML (ECMA). Det fremgår heraf, at der er flere programmer, der har denne funktionalitet. I dén forstand er OOXML (ECMA) således implementeret af andre end Microsoft.

Det fremgår også, at to programmer ud over Microsoft Office kan *skrive* OOXML. Også i denne forstand er OOXML (ECMA) således implementeret af andre end Microsoft.

Det fremgår endvidere, at det alene er Microsoft, der har implementeret OOXML (ECMA) som produktionsformat. I den forstand er OOXML (ECMA) alene implementeret af Microsoft.

Ekspertudvalget skal endvidere henvise til sin gennemgang af kriterier for standarders modenhed, afsnit 4.2. i ekspertudvalgets udtalelse.

## **2.2. Hvorvidt der inden for funktionalitetsløftet er interoperabilitet mellem ODF på den ene side og .docx og .doc på den anden side**

Ekspertudvalget forstår spørgsmålet som et spørgsmål om, hvorvidt der er interoperabilitet inden for funktionalitetsløftet ved udveksling af dokumenter mellem kontorpakker, der understøtter ODF til at videreredigere, og kontorpakker, der understøtter OOXML (ECMA 376) til at videreredigere, jf. forståelse i afsnit 2.1. af .docx.

Ekspertudvalget finder, at dette spørgsmål allerede er fuldt belyst i ekspertudvalgets rapport fra december 2008 og i Konkurrencestyrelsens rapport inkl. bilag.

Konklusionen på alle hidtidige undersøgelser er, at der stadig er udfordringer med interoperabiliteten mellem kontorpakker, der understøtter ODF til at videreredigere, og kontorpakker, der understøtter OOXML (ECMA) til at videreredigere.

Ekspertudvalget finder i forlængelse af ovenstående, at det ikke relevant at belyse interoperabiliteten mellem kontorpakker, der understøtter ODF til at videreredigere og kontorpakker, der ikke understøtter nogen åben standard, herunder versioner af Microsoft Office, der ikke understøtter nogen åben standard, og for eksempel alene kan gemme i fil-formatet .doc.

---

<sup>9</sup> Se Konkurrencestyrelsens rapport, side 86-87, herunder særligt anmærkningen til tabel 6.3.

### **2.3. Hvorvidt der er interoperabilitet inden for ODF-familien, og hvis ikke, hvilke praktiske problemer dette rejser**

Ekspertudvalget forstår spørgsmålet som et spørgsmål, om der for det første er interoperabilitet mellem kontorpakker, der baserer sig på forskellige *versioner* af ODF-standarden og/eller baserer sig på forskellige *implementeringer* af den samme version af standarden. For det andet om en manglende interoperabilitet giver praktiske problemer for disse kontorpakker.

#### *Interoperabilitet inden for ODF-familien*

Ens implementeringer kan for eksempel opstå ved, at forskellige kontorpakker baserer sig på den samme kode. Forskellige implementeringer kan for eksempel opstå ved, at to kontorpakker, der er vidt forskelligt bygget op, implementerer samme version af en given standard.

Udvalget konstaterer, at der er problemer med interoperabiliteten ved udveksling af dokumenter mellem kontorpakker, der baserer sig på *forskellige versioner* af ODF, jf. også Konkurrencestyrelsens rapport inkl. bilag.

Udvalget har ikke grundlag for at udtale sig om, hvorvidt der er problemer med interoperabiliteten ved udveksling af dokumenter mellem kontorpakker, der baserer sig på *samme versioner* af ODF, men på *forskellige implementeringer*.

Udvalget finder det sandsynliggjort, at der ikke burde være udfordringer med interoperabiliteten ved udveksling af dokumenter mellem kontorpakker, der baserer sig på *samme versioner* af ODF, og på *ens implementeringer* af ODF, dvs. implementeringer baseret på samme kildekode, f.eks. openoffice.org.

#### *Hvilke praktiske problemer rejser manglende interoperabilitet*

Jf. ovenfor er der udfordringer med interoperabiliteten ved udveksling af dokumenter mellem kontorpakker, der baserer sig på *forskellige versioner* af ODF.

Det praktiske problem, dette rejser, er, at de forskellige leverandører skal implementere samme version af standarden. Ekspertudvalget skal her henvise til sin tidligere redegørelse for, at det efter ekspertudvalget vurdering bør være ISO-versionen, der lægges til grund.

Hvis ODF-standarden bliver mere specificeret, kan det antages at løse nogle af problemerne med interoperabilitet.

#### *Hvilken betydning har Microsoft Enterprise Agreement for udbredelsen af .docx i den offentlige sektor"*

I Konkurrencestyrelsens rapport om Markedet for kontorsoftware, august 2009, siges det i kapitel 8 om juridiske bindinger, side 119:

"Da Microsoft står for langt hovedparten af den samlede afsætning, har Microsofts erhvervskunde-aftaler i praksis størst betydning for markedet for kontorsoftware. Kontraktvilkårene i disse aftaler 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 konkluderer dernæst side 120, at:

"Kombinationen af de forskellige juridiske bindinger (systemet for opgraderingsordningen, rabatstrukturerne og aftalernes varighed) medvirker derfor ifølge Devoteams rapport til, at incitamentet og muligheden for at erhverve sig andre kontorpakker, systemer eller servere reduceres."

Konkurrencestyrelsen har endvidere påpeget, at da markedet er internationalt, bør det drøftes, hvad der kan gøres internationalt, idet det er EU-Kommissionen, som har kompetencen til og mulighederne for at forbedre konkurrenceforhold på internationale markeder. Konkurrencestyrelsen har efterfølgende meddelt, at den drøfte vil eventuelle konkurrenceproblemer på markedet for kontorsoftware med EU-Kommissionen.

### **3. Konklusion**

De forhold, som ekspertudvalget har belyst i sin besvarelse af tillægskommissoriet, underbygger alle den præmis, som ekspertudvalget har lagt til grund i sin besvarelse af kommissoriet, nemlig at standarderne fortsat er umodne om end på forskellig vis.

Gennemgangen giver ekspertudvalget anledning til at pege på, at når myndighederne kan købe produkter baseret på ISO-versionen af begge standarder (hvilket vil være i overensstemmelse med reglerne i bekendtgørelse nr. 132 af 28. februar 1991), vil denne mulighed kunne øge konkurrencen på markedet for kontorsoftware på længere sigt.

Gennemgangen giver herudover ikke ekspertudvalget anledning til at ændre på sine anbefalinger.