

NOTAT

Fornyset vurdering af konkurrencesituationen på markedet for kontorpakker – bidrag til IT- og Telestyrelsens fornyede vurdering af de åbne dokumentstandarder ODF og OOXML

10-10-2011
TIF
4/0106-0200-0017
/MW

RESUMÉ

Baggrunden for denne analyse

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen blev medio maj 2011 af IT- og Telestyrelsen bedt om at udarbejde en opdatering af konkurrencevurderingen i rapporten ”Markedet for kontorsoftware – Konkurrencesituationen og betydningen af åbne standarder”, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde i august 2009.

KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Fornyset konkurrencevurdering

Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Microsoft i 2011 fortsat har en meget dominerende position på markedet for kontorpakker. Det er styrelsens skønsmæssige vurdering, at Microsofts markedsandel i 2011 er omkring 90 pct. i Danmark såvel som globalt. Markedsandelen er her opgjort som andel af kontorpakker i brug.

ØKONOMI- OG ERHVERVSMINISTERIET

Det er vurderingen, at Microsofts markedsandel sandsynligvis er blevet reduceret en smule over de sidste 2-3 år ved, at open source og cloud baserede kontorpakker samlet set har øget deres markedsandel. Men Microsofts meget høje markedsandel vurderes ikke at være blevet reduceret i noget betydeligt omfang.

Den open source baserede kontorpakke OpenOffice.org Productivity Suite skønnes af både OpenOffice.org og Oracle, at have mere end 100 mio. brugere ved udgangen af 2010. OpenOffice.org vurderer selv at have en markedsandel på 15 pct. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at de 15 pct. er et overkantsskøn, idet de konkurrerende kontorpakker til Microsoft Office samlet set vurderes at have en markedsandel på omkring 10 pct.

Mens andelen af offentlige myndigheder i 2006 og 2007, som brugte open source kontorpakker var meget beskeden (1-3 pct.), så er andelen steget til 20 pct. i 2010. Det svarer til, at hver femte af de offentlige myndigheder i dag bruger open source baserede kontorpakker. Dette indikerer, at der er et vist og stigende konkurrencemæssigt pres fra de open source baserede kontorpakker indenfor det markedssegment, som danske myndigheder udgør.

Googles cloud baserede kontorpakke Google Docs bruges i dag af ca. 3 mio. virksomheder og 30 mio. private brugere. Ifølge BBC News i maj 2010 vurderer analysevirksomheden Gartner, at Googles kontorpakke har en mar-

kedsandel på 4 pct. Gartners statistik for markedsandele på markedet for kontorsoftware opgøres ud fra omsætning.

Prisen på den mest solgte Microsoft Office pakke i detailhandlen er faldet med 48 pct. fra 1998 til 2011 - og med 61 pct., hvis der tages højde for inflationen i perioden. Det er svært at konkludere noget entydigt ud fra prisudviklingen. En medvirkende årsag til prisfaldet kan være, at konkurrenterne på markedet har udøvet et konkurrencepres. Forekomsten af piratkopierede kontorpakker må imidlertid også formodes at have udøvet et prispres, særlig indenfor det private forbrugersegment.

Det vurderes, at de senere års markedstendenser vil fortsætte i de kommende år, således at konkurrencen vil blive øget og Microsofts markedsstyrke vil aftage yderligere på markedet for kontorsoftware. Ændringen vurderes dog ikke at blive større end, at Microsoft også i de kommende år vil have en meget dominerende position på markedet for kontorpakker.

Politikambefalinger

Hensynet bag arbejdet med åbne standarder for dokumentformater har blandt andet været at fremme konkurrencen på markedet for kontorsoftware. Folketingets beslutninger med hensyn til dokumentformater vil ikke nødvendigvis påvirke konkurrencesituationen på markedet for kontorpakker. Det skyldes primært, at de nyeste udgaver af de mest udbredte kontorpakker på markedet allerede i varierende grad understøtter både ODF og OOXML. Men hvis forslag til beslutninger om valg af dokumentformater udformes, så de får betydning for offentlige myndigheders valg af kontorpakke og dermed får betydning for konkurrencesituationen, så bør det inden forslaget vedtages nøje vurderes om en sådan beslutning vil give en samfundsøkonomisk gevinst eller det modsatte.

Ud fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens viden om markedet for kontorsoftware kan der være en væsentlig risiko for et betydeligt samfundsøkonomisk tab, hvis offentlige myndigheder – f.eks. via en beslutning om valg af ét specifikt dokumentformat – tvinges til at anskaffe sig andre kontorpakker end dem som de ellers ville have valgt på baggrund af deres individuelle produktmæssige behov, tekniske krav, økonomiske rammer mv.

For at forbedre konkurrencen på markedet for kontorpakker anbefaler Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen:

1. Større anvendelse af åbne standarder på flere områder. Det kan give større interoperabilitet mellem forskellige typer af kontorsoftware og gøre det nemmere at skifte kontorpakke og give fælles netværkseffekter til gavn for konkurrencen.
2. Understøtte integration mellem kontorpakker og fag/ESDH-systemer og flere kontorpakker end Microsoft Office, som der normalt er god integration til. Microsoft Office har gode integrationer til uafhængi-

ge softwareleverandørers fagsystemer og ESDH-systemer, da leverandører af disse næsten udelukkende bliver mødt med krav/forventning om integration til Microsoft Office fra kunderne. Hvis man skal fjerne eller mindske bindinger mellem Microsoft Office og fagsystemer/ESDH-systemer, skal der udarbejdes integration til disse systemer for andre kontorpakker. Hvis andre kontorpakker opnår en tilsvarende god integration vil det lette kundernes skift mellem kontorpakker til gavn for konkurrencen.

3. Understøtte anvendelsen af åbne APIer i offentlige it-systemer. APIer (Application Program Interfaces) beskriver hvordan et it-systems ressourcer og tjenester kan anvendes af andre it-systemer. Åbne APIer gør det lettere at koble forskellige it-systemer sammen, dvs. det vil være nemmere at koble forskellige kontorpakker sammen med forskellige andre it-systemer. Dette kan derfor medføre større interoperabilitet og forbedre konkurrencen.
4. Ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt kan det ikke anbefales at vælge den ene åbne formatstandard frem for en anden.
5. Løbende indsamle og udbrede det offentliges erfaringer med brug af open source kontorpakker. Det kan medvirke til at forbedre videns- og beslutningsgrundlaget for de enkelte offentlige institutioners valg af kontorpakke til gavn for konkurrencesituationen på markedet for kontorpakker.

1 Baggrund, rammer og informationsgrundlag for denne analyse

Baggrunden for denne analyse er, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen medio maj 2011 af IT- og Telestyrelsen blev bedt om at udarbejde en opdatering af konkurrencevurderingen i rapporten ”Markedet for kontorsoftware – Konkurrencemiljøet og betydningen af åbne standarder”, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde i august 2009. Analysen skal indgå i IT- og Telestyrelsens fornyede vurdering af dokumentstandarderne ODF og OOXML, som skal danne grundlag for en fornyet politisk stillingtagen til dokumentstandarderne i oktober 2011.

1.1 Rammerne for denne analyse

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og IT- og Telestyrelsen holdt ultimo maj 2011 møde om baggrunden for og rammerne for de to styrelses foranstående analyser. I lyset af ovennævnte korte tidsramme aftaltes det, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lavede en relativt kortfattet analyse og vurdering, hvis endelige omfang afhang af, hvor meget datamateriale det ville være muligt at fremskaffe.

Nærværende konkurrencevurdering af markedet for kontorpakker baserer sig på input fra repræsentanter for de mest centrale udbydere af kontorpakker og umiddelbart tilgængeligt statistisk materiale.

Det har været uden for rammerne af denne vurdering at gennemføre nye, selvstændige empiriske analyser af markedet, som det var tilfældet i analysen fra august 2009. Det har ligeledes været udenfor rammerne af denne analyse, at analysere og vurdere dokumentstandarderne ODF og OOXML, herunder spørgsmål om dokumentstandardernes åbenhed, implementering, interoperabilitet mv. Det kan hertil bemærkes, at det offentlige valg med hensyn til åbne standarder ikke nødvendigvis vil påvirke konkurrencesituationen på markedet for kontorsoftware. Det skyldes primært, at de nyeste udgaver af de mest udbredte kontorpakker på markedet allerede i varierende grad understøtter både ODF og OOXML.

Nærværende analyse er således væsentlig mindre omfattende end den analyse af konkurrencesituationen på markedet for kontorpakker, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen foretog i forbindelse med 2009-rapporten.¹

Boks 1. Definition af kontorpakker i denne analyse

Kontorsoftware og kontorpakker er de danske navne for det engelske ‘office suite’.

¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens 2009-rapport (ca. 150 sider) kan downloades på <http://www.konkurrencestyrelsen.dk/index.php?id=28742>, tillige med afrapporteringen af styrelsens spørgeskemaundersøgelse (12 sider) og de i forbindelse med rapporten udførte analyser fra konsulenthuset Devoteam om tekniske bindinger (73 sider), juridiske bindinger (59 sider) og interoperabilitet (61 sider).

Der er ikke nogen fast definition for, hvad kontorsoftware/kontorpakker dækker over, og det kan derfor være varierende, hvad der tænkes på, når begrebet anvendes.

I denne analyse er kontorsoftware og kontorpakker defineret som computerprogrammer til brug for kontoropgaver, som udbydes i samlede pakker, der som minimum omfatter programmer til tekstbehandling, regneark og præsentationer. Det gælder både den traditionelle type af kontorpakker, der skal installeres og anvendes på hardware hos brugerne, og også de nye internet/cloud-baserede kontorpakker.

Kilde: KFSTs 2009-rapport, side 28.

1.2 Input fra de mest centrale leverandører af kontorpakker

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har bedt om input til analysen fra repræsentanter for de mest centrale leverandører af kontorpakker. Konkret har dette været afgrænset til Microsoft Danmark, Foreningen for Open Source Leverandører i Danmark (herefter OSL), Google og Apple. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har skriftligt anmodet ovennævnte parter om

- 1) data for udviklingen de seneste 5 år i brugen af de globalt set mest udbredte kontorpakker: 1) Microsoft Office, 2) OpenOffice (Oracles OpenOffice, IBMs Lotus Suite, OpenOffice Novell edition, LibreOffice m.fl.), 3) Apple's iWorks og 4) Google Docs. Både for kontorpakker, der installeres på hardware hos brugeren og for kontorpakker, som anvendes via internettet (cloud computing).
- 2) en ca. 5 sideres beskrivelse af konkurrencesituationen på markedet for kontorsoftware, herunder også de seneste (2-5) års udviklingstendenser og forventninger til den fremtidige markedsudvikling.
- 3) evt. andre data som vil være centrale for at belyse konkurrencesituationen

Hver af ovennævnte parter er blevet tilbudt et individuelt møde hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, hvor den foranstående analyse og partens umiddelbare refleksioner kunne blive drøftet. Styrelsen har på den baggrund i juni 2011 holdt møde med Microsoft og OSL, og har haft telefoniske drøftelser med repræsentanter fra Google og Apple.

Ovennævnte parter har i deres svar på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anmodning desværre kun i meget begrænset omfang leveret data, der beskriver de seneste års udvikling og konkurrencesituationen på markedet for kontorpakker. Parternes skriftlige besvarelse på styrelsens ovennævnte anmodning er resumeret i bilaget til denne analyse.

1.3 Umiddelbart tilgængeligt statistisk materiale

Danmarks Statistik har ikke statistisk materiale om salget eller anvendelsen af de forskellige kontorpakker på markedet. Det skyldes blandt andet, at Danmarks Statistik generelt ikke i deres spørgeskemaundersøgelser spørger

til produktnavne (som Microsoft Office, OpenOffice, iWorks, Google Docs mv.). Danmarks Statistik offentliggør dog statistik om anvendelsen af open source kontorpakker i den offentlige sektor, jf. senere afsnit herom.

OSL har anbefalet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at indhente data fra et analysebureau og har konkret peget på IDC (International Data Corporation). Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kontaktet virksomheden IDC, som er en af de største leverandører af IT-statistik. IDC har ikke data for brugen af kontorpakker, men har kun omsætningsdata for "Authoring and Publishing Software", som foruden kontorpakker bl.a. også rummer software til grafisk design og layout, audio/video software mv. Det vurderes derfor ikke relevant at købe disse data til brug for denne analyse. Hvis omsætningsdata for kontorpakker skal analyseres individuelt, skal der igangsættes et skræddersyet analyseprojekt, hvilket vurderes at være udenfor de tidsmæssige og økonomiske rammer for nærværende opgave.

Styrelsen har desuden drøftet gennemførelsen af en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse af udviklingen de seneste to år i antal brugere af de forskellige kontorpakker i Danmark med analysebureauet CapGemini. En sådan spørgeskemaundersøgelse vurderes ligeledes at være udenfor de tidsmæssige og økonomiske rammer for nærværende opgave.

2 Vurdering af konkurrencesituationen på markedet for kontorpakker

Indledningsvist bør det understreges, at konkurrencen på markedet foregår mellem forskellige kontorpakker og ikke i mellem forskellige dokumentformater, og at det offentliges valg med hensyn til dokumentformat ikke nødvendigvis vil påvirke konkurrencesituationen på markedet for kontorpakker. Det skyldes primært, at de nyeste udgaver af de mest udbredte kontorpakker på markedet allerede i varierende grad understøtter både ODF og OOXML.

2.1 Datamæssige udfordringer

I konkurrenceanalyser beregnes de forskellige virksomheders markedsandele typisk ud fra omsætning. Det afhænger dog af det konkrete marked, hvordan virksomhedernes markedsandele og markedsstyrke bedst måles.

På markedet for kontorsoftware vurderes det som mere retvisende at måle markedsandele ud fra antal kontorpakker i brug end ud fra omsætning. Det skyldes, at markedet er karakteriseret ved forskellige forretningsmodeller, hvor f.eks. de open source baserede kontorpakker kan downloades og anvendes gratis, mens f.eks. Microsoft Office pakken skal købes.

Imidlertid opgøres statistikker om markedsandele fra markedsanalysefirmaer (som f.eks. IDC og Gartner) typisk ud fra omsætning fra salg af kontorpakker og ikke ud fra antal brugere. Hvis man ser på markedsandele ud fra omsætning, så vil de gratis open source baserede kontorpakkers markedsandel blive undervurderet, idet den vil blive opgjort til 0 pct. Og det uanset hvor stor en andel af kontorpakkebrugerne, der bruger de gratis open source

kontorpakker. Dette vil trække i retning af, at Microsofts markedsandel vil blive overvurderet ved at vurdere markedsandele ud fra omsætning.

Det skal endelig nævnes, at piratkopiering af kontorpakker udgør en selvstændig problemstilling. Af naturlige årsager er det ganske vanskeligt at lave statistik på omfanget af piratkopierede kontorpakker, men det vurderes at være af et betydeligt omfang, særligt indenfor det private forbrugersegment. Tages der højde for omfanget af piratkopierede kontorpakker vil Microsofts markedsandel målt på antal brugere blive forøget, hovedsageligt indenfor forbrugersegmentet, mens det ikke umiddelbart vurderes at spille så stor en rolle for markedsandelene indenfor virksomhedssegmentet. Det er dog diskutabelt, om det er relevant for vurderingen af parternes markedsstyrke at inkludere omfanget af piratkopierede kontorpakker, selv hvis det var muligt.

Antallet af brugere af de forskellige kontorpakker kan undersøges ved at foretage en repræsentativ spørgeskemaundersøgelse. På baggrund af input fra aktører på markedet og styrelsens kendskab til markedet vurderes det dog ikke for nødvendigt at gennemføre en sådan spørgeskemaundersøgelse for at kunne konkludere, at Microsoft fortsat er meget dominerende på markedet for kontorpakker.

2.2 De vigtigste kontorpakkers markedssituation

2.2.1 Open source baserede kontorpakkers markedssituation

Den mest udbredte open source baserede kontorpakke er OpenOffice.org Productivity Suite (ofte blot omtalt som OpenOffice kontorpakken) og foreningen heraf: LibreOffice.²

OpenOffice kontorpakken har sine rødder i den proprietære StarOffice kontorpakke, som Sun Microsystems købte i 1999, og som i 2000 blev gjort til et open source produkt. Oracle købte Sun Microsystems i 2010. Oracle har 1. juni 2011 doneret OpenOffice.org til Apache Software Foundation, og er derfor stoppet med at støtte den kommercielle udvikling af OpenOffice.org Productivity Suite.³

OpenOffice.org's eget bedste skøn er, at OpenOffice.org Productivity Suite har mere end 15 pct. andel af markedet for kontorpakker.⁴ OpenOffice.org har på deres hjemmeside dog ikke nærmere redegjort for, hvordan dette skøn er fremkommet, og har ikke angivet uafhængige kilder, der kan under-

² Jf. http://simple.wikipedia.org/wiki/Office_suite og <http://www.documentfoundation.org/faq/>

³ Jf. Oracles pressemeddelelse på <http://www.marketwire.com/press-release/statements-on-openofficeorg-contribution-to-apache-nasdaq-orcl-1521400.htm> og http://en.wikipedia.org/wiki/OpenOffice.org#cite_note-110

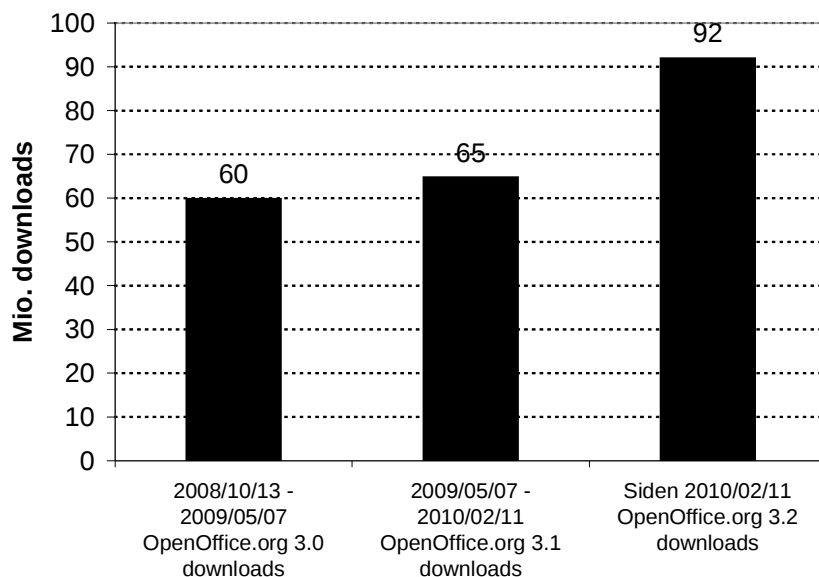
⁴ Jf. http://marketing.openoffice.org/press_kit.html

støtte dette skøn. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer OpenOffice.org's eget skøn som et overkantsskøn. Det er på det nuværende grundlag ikke muligt, at give et kvalificeret og nogenlunde præcist skøn over markedsandelen for OpenOffice.org. I stedet kan der ses nærmere på udviklingen i antallet af downloads og antallet af brugere af OpenOffice.org Productivity Suite.

Figur 1 viser en stigning i antallet af downloads af OpenOffice.org's Productivity Office Suites. Således blev version 3.0 udgaven siden lanceringen i oktober 2008 downloadet ca. 60 mio. gange, version 3.1 udgaven lanceret i maj 2009 blev downloadet ca. 65 mio. gange og 3.3 udgaven lanceret I februar 2010 er blevet downloadet 92 mio. gange. Ifølge OSL er der stor forskel på antal downloads af OpenOffice.org kontorpakken, og hvor mange af disse kontorpakker, der rent faktisk bruges.⁵ OSL har imidlertid ikke angivet, hvor mange brugere OSL mener, at OpenOffice.org kontorpakken har.

⁵ Jf. OSLs mail af 4. juli 2011 til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Figur 1. Downloads af OpenOffice.org's Productivity Office Suite



Kilde: http://marketing.openoffice.org/marketing_bouncer.html

Anm.: OpenOffice.org 3.2 blev 2011/01/26 afløst af OpenOffice.org 3.3, som er den seneste version, jf. <http://www.openoffice.org/news/>

OpenOffice.org skønner selv "...for the next 10 years, a period during which not only did the project grow tremendously and became truly global, but the user base also saw an extraordinary increase, and as of the end of 2010 was estimated to be in excess of 100 Million."⁶. Tilsvarende skønner Oracle, at "With more than 100 million users, [OpenOffice.org](http://www.openoffice.org) is the most advanced, feature-rich open source productivity suite..."⁷. OpenOffice.org og Oracle skønner således begge, at OpenOffice.org kontorpakken ved udgangen af 2010 har mere end 100 mio. brugere.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er ikke i besiddelse af tal for hvor mange kontorpakkebrugere, der er globalt set. Derfor kan det være svært at vurdere hvad f.eks. 100 mio. brugere af en given kontorpakke svarer til i andel af samtlige kontorpakkebrugere. For at relatere antallet af brugere af en given kontorpakke kan man evt. sætte det i forhold til bestanden af PCere i verden. Gartner skønnede i april 2008, at man i løbet af 2008 globalt ville have 1,1 mia. installerede pc'ere og at antallet ville vokse med knap 12 pct. om året frem til 2014.⁸ På baggrund af dette skøn kan antallet af PCere i 2011 skønnes til ca. 1,5 mia. Sættes de 100 mio. OpenOffice.org brugere i

⁶ Jf. <http://about.openoffice.org/>

⁷ Jf. Oracles pressemeddelelse af 13. oktober 2010:
<http://www.oracle.com/us/corporate/press/177158>

⁸ Jf. <http://www.gartner.com/it/page.jsp?id=703807> og http://www.gartner.com/DisplayDocument?ref=g_search&id=644708&subref=simplesearch

forhold til skønnet på 1,5 mia. PCere fås en andel på 6,66 pct. Imidlertid vil ikke alle verdens PCere have en kontorpakke installeret, så antallet af kontorpakkebrugere må vurderes til at være en del lavere end 1,5 mia. Det betyder alt andet lige, at de 100 mio. OpenOffice.org brugere vil svare til en markedsandel på en del mere end 6,66 pct.⁹

Styrelsen har ikke data til at yderligere at indkredse antallet af kontorpakkebrugere eller OpenOffice.orgs andel markedet for kontorpakker. Ovennævnte beregninger må naturligvis tolkes med varsomhed givet de usikkerheder der er forbundet med at opgøre antallet af PCere, andel af PCere med kontorpakker, antallet af brugere af et givet kontorprogram mv.

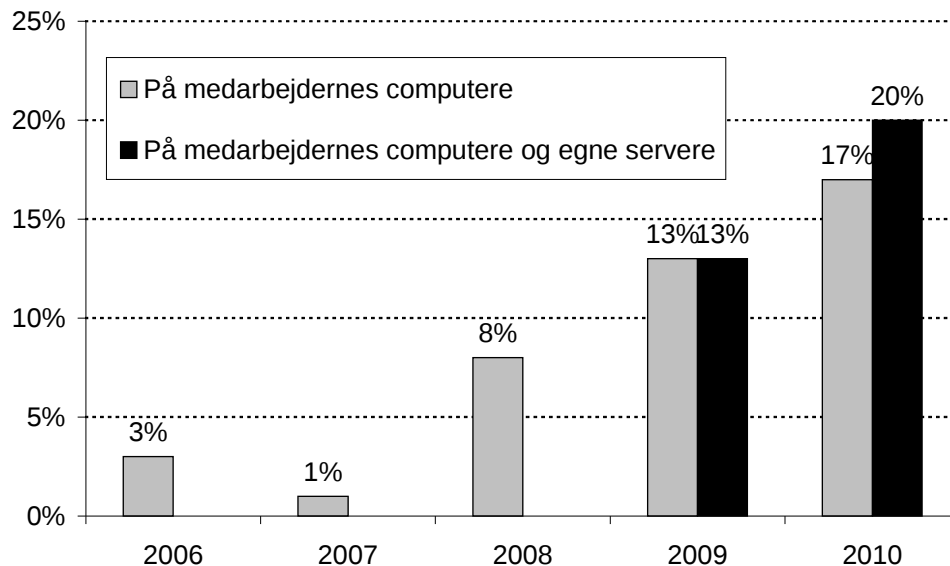
Brugen af open source kontorpakker hos danske offentlige myndigheder

I forlængelse af den stigende udbredelse af åbne standarder for dokumentformater er det blevet lettere at skifte kontorpakken ud. Dette har fået flere danske offentlige myndigheder til at overveje at udskifte eller supplere Microsoft Office med f.eks. en open source kontorpakke eller en netbaseret tjeneste.¹⁰

Figur 2. Danske offentlige myndigheders brug af open source kontorpakker

⁹ I modsat retning trækker, at man som pc-ejer og kontorpakkebruger kan være bruger af to kontorpakker på samme tid, f.eks. både OpenOffice og Microsoft Office.

¹⁰ Jf. ITST på <http://digitaliser.dk/resource/886328>



Kilde: "Den offentlige sektors brug af it – 2008", side 13, "Den offentlige sektors brug af it – 2009", side 11 og "Den offentlige sektors brug af it – 2009", side 10.

Anm.: For perioden 2006-08 findes der kun tal for det offentliges brug af open source kontorpakker på medarbejdernes computere. Fra og med 2009 findes der også tal for det offentliges brug af open source kontorpakker når kontorsoftwaren er installeret på myndighedens servere (og ikke kun lokalt på medarbejdernes computere).

Af figur 1 ses, at der i perioden 2006-10 har været en betydelig stigning i andelen af offentlige myndigheder (dvs. stat, regioner og kommuner), som bruger open source kontorpakker. Mens der næsten ikke var nogen offentlige myndigheder i 2006 og 2007, som brugte open source kontorpakker, så er andelen steget således, at 20 pct. – svarende til hver femte - af de offentlige myndigheder i 2010 bruger open source baserede kontorpakker. I boks 1 er gengivet en række eksempler på større implementeringer af open source kontorpakker indenfor den offentlige sektor i Danmark.

Boks 1. Eksempler på større implementeringer af open source kontorpakker

Danmarks største region, Region Hovedstaden, har valgt at satse på open source-kontorpakken LibreOffice til sine 25.000 medarbejdere på de københavnske hospitaler. Hele medarbejderstaben forventes at arbejde i LibreOffice til efteråret 2012. Det betyder samtidig, at Region Hovedstaden dropper Microsofts Office-pakke i løbet af det kommende år.¹¹

På kommunalt niveau i Danmark er Gribskov kommune, Lyngby-Taarbæk kommune, Rødovre kommune, Fredericia kommune og Furesø kommune ifølge omtale i pressen helt eller delvist gået over til OpenOffice.¹²

¹¹ Jf. <http://www.computerworld.dk/art/118467> samt mail fra Region Hovedstaden.

Det er uden for rammerne af denne analyse at redegøre for konkrete større implementeringer af OpenOffice.org Productivity Suite uden for Danmark, men OpenOffice.org publicerer selv en global liste over større implementeringer.¹³

Danmarks Statistik har overfor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen oplyst, at man i den spørgeskemaundersøgelse,¹⁴ der ligger bag tallene i figur 2 har spurgt til, om man i den offentlige myndighed *bruger* open source kontorpakker. Tallene er således ikke udtryk for, at myndigheden blot har installeret open source kontorpakker, men ikke bruger det. Tallene siger ikke noget om andelen af medarbejderne i offentlige myndigheder, der bruger open source kontorpakker, men kun om andelen af offentlige myndigheder, der bruger open source kontorpakker.¹⁵

Ovennævnte indikerer, at der er et vist og stigende konkurrencemæssigt pres fra de open source baserede kontorpakker indenfor det markedssegment, som de danske offentlige myndigheder udgør.

2.2.2 Googles markedsposition

Google Apps er Googles productivity suite, som består af en cloud baseret kontorpakke med tekstbehandling, regneark og præsentationer (Google Docs) samt email (Gmail) og kalender (Google Calendar). I juli 2009 annoncerede Google på deres officielle blog, at Google Docs ville blive taget ud af beta-version og gjort tilgængelig for alle.¹⁶

Google Apps har i dag 30 mio. private brugere, og der er 3 mio. virksomheder, som bruger Google Apps.¹⁷ I boks 2 er omtalt eksempler på større implementeringer af Googles kontorpakke.

¹² Jf. Gribskov: <http://www.version2.dk/artikel/gribskov-vi-har-sparet-5-millioner-ved-bruge-openoffice-12806>, Lyngby-Taabæk: <http://www.version2.dk/artikel/lyngby-taabæk-fortsætter-openoffice-udrulning-nu-gælder-det-administrationen-16155>, Rødovre kommune: <http://www.version2.dk/artikel/roedovre-installerer-openoffice-paa-700-pcer-12773>, Fredericia kommune: http://www.computerworld.dk/art/118736/endnu-en-offentlig-stor-kunde-dropper-microsoft-office?a=fp_1&i=0, Furesø kommune: <http://www.version2.dk/artikel/kommune-om-skift-til-openoffice-fra-mercedes-til-suzuki-alto-29229>

¹³ Jf. http://wiki.services.openoffice.org/wiki/Major_OpenOffice.org_Deployments

¹⁴ Spørgeskemaet er udsendt til alle landets kommuner, og regioner og inden for den statslige sektor indgår alle departementer, styrelser og direktorater, samt de største uddannelsesinstitutioner (længerevarende og videregående). Der var en samlet svarprocent på 71 pct. i 2010.

¹⁵ Hvis man ønsker en yderligere belysning heraf kan det overvejes at udvide Danmarks Statistiks spørgeskema bag den årlige publikation "Den offentlige sektors brug af it" til også at omfatte spørgsmål, der belyser hvor stor en andel af medarbejderne i det offentlige, der anvender open source kontorpakker.

¹⁶ jf. http://en.wikipedia.org/wiki/Google_Docs

¹⁷ Ifølge <http://www.google.com/apps/intl/en/business/index.html> og <http://www.google.com/apps/intl/en/customers/index.html> den 8. august 2011.

Boks 2. Eksempler på større implementeringer af Googles kontorpakke

I den private sektor i Danmark har det indtil Berlingske Media med ca. 3.000 medarbejdere i januar 2010 annoncerede deres skifte fra Microsofts kontorpakke til Googles cloud baserede kontorpakke kun været små og mellemstore virksomheder, der har anvendt Googles Apps kontorpakke. I andre lande bliver Googles kontorpakke anvendt i virksomheder med mange tusinde medarbejdere.¹⁸

På kommunalt niveau har Hedensted Kommune valgt at skifte fra Microsoft Office til Googles cloud-baserede kontorløsning.¹⁹

Det er uden for rammerne af denne analyse at redegøre for konkrete større implementeringer af Googles kontorpakke uden for Danmark, men Google publicerer selv en global liste over nogle af deres større kunder.²⁰

Google Apps koster 50 USD pr. år pr. bruger, og der ydes ikke kvantumrabatter ved flere/mange brugere.²¹

Google har i deres besvarelse på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anmodning om markedsdata skønnet, at Google i perioden 2006-08 havde en skønnet global markedsandel på markedet for kontorpakker på 0-5 pct. målt ud fra omsætning.

De andre leverandører har i deres svar på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens henvendelse ikke oplyst skøn for Googles andel af markedet for kontorpakker. Ifølge BBC News i maj 2010 vurderer analysevirksomheden Gartner, at Googles kontorpakke har en markedsandel på 4 pct. mod Microsoft Offices 94 pct.²² Gartners statistik for markedsandele på markedet for kontorsoftware opgøres ud fra omsætning.

2.2.3 Apples markedsposition

De adspurgte leverandører af kontorpakker har stort set ikke leveret data om Apples position på markedet for kontorpakker. Google har i deres svar på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anmodning om markedsdata skønnet, at Apple i perioden 2006-08 havde en global markedsandel på markedet for kontorpakker på 0-5 pct. målt ud fra omsætning.

¹⁸ Jf. Berlingske Medias pressemeddelelse af 14. januar 2010: <http://www.berlingskemedi-a.dk/66358/>

¹⁹ Jf. <http://www.version2.dk/artikel/kommune-dropper-microsoft-og-hopper-i-skyen-og-penoffice-er-et-unoedvendigt-mellemlid-16050>

²⁰ Jf. <http://www.google.com/apps/intl/en/customers/>

²¹ Jf. <http://www.google.com/apps/intl/en/business/faq.html>

²² Jf. BBCs technology reporter, Jonathan Fildes, 12. maj 2010 på <http://www.bbc.co.uk/news/10107799>

Det skal bemærkes, at Apples kontorpakke iWorks kun kan køre på computere med Apples styresystem, og at Apples kontorpakke typisk leveres præinstalleret på Apples computere. Apples markedsandel opgjort ud fra salg af iWorks må derfor formodes at være meget beskednen. Det har ikke umiddelbart været muligt på Apples hjemmeside eller andre steder på internettet, at finde information om Apples markedsandel på kontorpakker.

Det blev i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens 2009-rapport (side 37) skønnet, at Apple på markedet for styresystemer havde en markedsandel på 9 pct., opgjort ultimo 2008. Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens indtryk, at hovedparten af dem der bruger Apples computere, også har købt og bruger Microsoft Office pakken på Apples computere. Derfor vurderes Apples andel af markedet for kontorpakker *højest* at udgøre nogle få pct., opgjort ud fra andelen af brugere.

2.2.4 Microsofts markedsposition

I figur 3 er samlet en række forskellige skøn over Microsofts markedsandel på markedet for kontorpakker. Tallene er opgjort for forskellige perioder/tidspunkter og for såvel omsætning som antal brugere. Tallene stammer endvidere fra forskellige kilder.

I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens 2009-rapport blev det på baggrund af tal fra Gartner skønnet, at Microsoft stod for 98 pct. af omsætningen på salg af kontorpakker i perioden 2005-06.²³ Ifølge BBC News i maj 2010 vurderer analysevirksomheden Gartner, at Microsoft Offices målt på omsætning har en markedsandel på 94 pct (og at Googles kontorpakke har en markedsandel på 4 pct.).²⁴

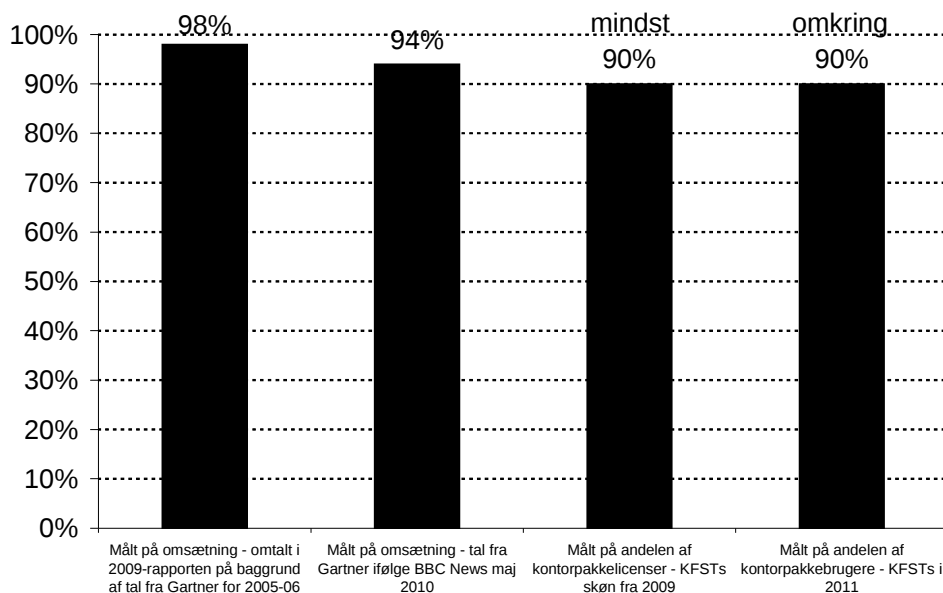
I styrelsens 2009-rapport blev Microsofts markedsandel ud fra antal kontorpakkelicenser skønnet til at være mindst 90 pct. Denne skønsmæssige vurdering blev baseret på de oplysninger, som styrelsen modtog i forbindelse med den spørgeskemaundersøgelse, der blev gennemført samt oplysninger om markedet i øvrigt (fx om udbredelsen og anvendelsen af OpenOffice mv.).²⁵

²³ Jf. 2009-rapporten, side 59.

²⁴ Jf. BBCs technology reporter, Jonathan Fildes, 12. maj 2010 på <http://www.bbc.co.uk/news/10107799>

²⁵ Jf. 2009-rapporten, side 59-60.

Figur 3. Forskellige skøn over Microsofts markedsandel indenfor kontorpakker



Kilde: Tal fra Gartner refereret af forskellige kilder samt Konkurrencestyrelsens skøn fra 2009 pba. styrelsens spørgeskemaundersøgelse og styrelsens oplysninger om markedet i øvrigt, samt styrelsens skøn i 2011.

Det er i dag Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Microsoft i 2011 fortsat har en meget dominerende position på markedet for kontorpakker. Det er styrelsens skønsmæssige vurdering, at Microsofts markedsandel i 2011 er omkring 90 pct. i Danmark såvel som globalt. Markedsandelen er her opgjort som andel af kontorpakker i brug.

Det er vurderingen, at Microsofts markedsandel sandsynligvis er blevet reduceret en smule over de sidste 2-3 år ved, at open source og cloud baserede kontorpakker samlet set har øget deres markedsandel. Men Microsofts meget høje markedsandel vurderes ikke at være blevet reduceret i noget betydeligt omfang. Det er vurderingen, at Microsoft på markedet for kontorpakker i de seneste år har været under et vist og stigende konkurrencemæssigt pres dels fra open source kontorpakker, dels fra cloud baserede kontorpakker, jf. afsnittene ovenfor om de open source baserede kontorpakkers og Googles markedsposition. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at de konkurrerende kontorpakker til Microsoft Office samlet set har en markedsandel på omkring 10 pct.

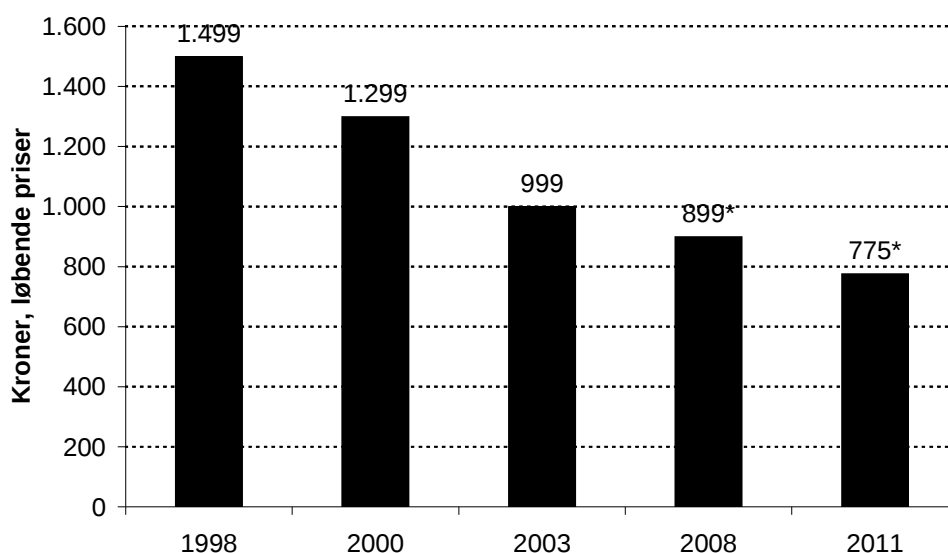
Prisudviklingen på de Microsofts kontorpakke

Microsoft har fremsendt fortrolige og forretningsfølsomme tal for udviklingen i den gennemsnitlige salgsindtægt per Microsoft Office licens i perioden fra 2008/9 (dvs. 2008Q3-2009Q2) til 2010/11 (dvs. 2010Q3-2011Q2) for følgende fire segmenter: private forbrugere i Danmark, private forbrugere i Vesteuropa, virksomheder i Danmark, virksomheder i Vesteuropa. For

alle fire segmenter har der været tale om et reelt (dvs. inflationskorrigeret) fald over perioden i den gennemsnitlige salgsindtægt per Microsoft Office licens. Det procentvise fald opgjort reelt har været størst for forbrugersegmentet og mindst for virksomhedssegmentet. Det skal bemærkes, at ifølge Microsoft indeholder de Microsoft Office pakker, der typisk sælges til virksomheder i 2010/11 en række nye og for virksomhederne værdifulde komponenter i forhold til de Microsoft Office pakker, der typisk blev solgt til virksomheder i 2008/09.

I figur 4 ses nærmere på prisudviklingen for den mest solgte Microsoft Office pakke i detailhandlen i Danmark. Disse tal er ikke fortrolige.

Figur 4. Prisudviklingen på den mest solgte MS Office pakke i detailhandlen



Anm.: Beløbene er oplyst af Microsoft som anslåede gennemsnitspriser, der kan variere. 1998-prisen var for Office 97 Home & Teacher, 2000-prisen var for Office XP Home & Teacher, 2003-prisen var for Office 2003 Home, 2008-prisen var Office 2007 Home og 2011-prisen er for Office 2010 Home Student.

*) Det skal bemærkes at kontorpakkerne i 2008 (Office 2007 Home) og 2011 (Office 2010 Home Student) i modsætning til de tidligere år blev solgt så de indeholdt tre licenser. Opgøres prisen solgt pr. licens er prisen pr. licens kun 1/3 af de viste priser i 2008 og 2011.

Kilde: Tal for 1998-2008: 2009-rapporten, side 69. Tal for 2010: Microsoft.

På trods af at Microsoft over en længere årrække har haft en markedsandel på omkring 90 pct., så er prisen på den mest solgte Microsoft Office pakke i detailhandlen er faldet fra 1.499 kr. i 1998 til 775 kr. i 2011, jf. figur 4. Det svarer til et prisfald på 48 pct. Korrigeres for inflation er der tale om et reelt prisfald på 61 pct.²⁶

²⁶ Inflationskorrigeret med HCIP forbrugerprisindekset [1998M07:2011M07], jf. www.statistikbanken.dk/PRIS5. Hvis der korrigeres for at kvaliteten af kontorpakken er steget i pe-

Det er svært at konkludere noget entydigt ud fra ovennævnte prisudvikling. En medvirkende årsag til ovennævnte prisfald kan være, at konkurrenterne på markedet har udøvet et konkurrencepres. Forekomsten af piratkopierede kontropakker må imidlertid også formodes at have udøvet et prispres, særlig indenfor det private forbrugersegment.

rioden 1998-2011 og at man i 2011 får tre licenser (mod 1 licens i 1998) når man køber den viste Microsoft Office pakke, så er der tale om et endnu større prisfald.

Microsofts cloud baserede kontorpakke

Office Web Apps er en light og browser baseret udgave af den fulde Microsoft Office. Samme Office Web Apps er også en del af Office 365. Her indgår Office Web Apps dog i en større sammenhæng, som gør den mere attraktiv for virksomheder.²⁷ Ifølge oplysninger fra Microsoft har Office Web Apps været tilgængelig for private forbrugere siden sommeren 2010, mens Office 365 kom på markedet i foråret 2011 i en offentlig beta-version og blev officielt tilgængelig i juni 2011.

Når Microsoft Office Web Apps kan karakteriseres som en "light"-udgave af Microsoft Office pakken skyldes det, at dens tekstbehandlings-, regnearks- og præsentationsprogram ikke indeholder alle de funktioner, som Microsoft Office pakken gør. Microsoft Office 365 samler Microsofts net-baserede produktivitetstjenester (tekst, regneark, præsentationer, email, kalender, samarbejde og dokumentstyring, videotelefoni, telefoni, instant messaging mv.) fra skyen i en samlet pakke.²⁸ Office 365 kan desuden kombineres med Microsoft Office kontorpakken, som installeres på hardware hos brugeren.

Microsoft Office Web Apps er gratis for private forbrugere. Office 365 til selvstændige og små virksomheder (< 25 medarbejdere) koster 40 kr. pr. bruger pr. måned. Office 365 til mellemstore og store virksomheder koster 10 USD pr. bruger pr. måned.²⁹ Microsoft anfører, at deres cloud baserede kontorpakke (og produktivitetstjenester) skal ses som en direkte respons på den øgede konkurrence på markedet for kontorpakker, herunder særligt Googles cloudbaserede kontorpakke.³⁰

2.3 Barrierer på markedet for kontorpakker

Det har været udenfor rammerne af denne analyse at lave en fornyet vurdering af barriererne på markedet for kontorpakker. Disse barrierer er blevet relativt grundigt undersøgt og omtalt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens 2009-analyse. Som det fremgik af 2009-analysen er der ikke tale om absolute markedsbarrierer, der gør det umuligt at komme ind på markedet og konkurrere, hvilket fremkomsten og væksten i de alternative kontorpakker til Microsoft Office pakken også viser.

Men barriererne gør det væsentlig sværere at konkurrere end hvis de ikke havde været der og har sandsynligvis også været en vigtig medvirkende årsag til at Microsoft i en længere årrække har kunnet bibeholde deres meget dominerende markedsposition.

²⁷ Baseret på oplysninger fra Microsoft Danmark.. Office Web Apps kan anvendes via <http://skydrive.live.com>

²⁸ Jf. <http://www.microsoft.com/da-dk/office365/web-apps.aspx>

²⁹ Jf. <http://www.microsoft.com/da-dk/office365/what-is-office365.aspx>

³⁰ Jf. Microsofts besvarelse af 12. juli 2011 af styrelsen spørgsmål.

2.4 Den fremtidige markedsudvikling

Det vurderes, at de senere års markedstendenser vil fortsætte i de kommende år, således at konkurrencen vil blive øget og Microsofts markedsstyrke vil aftage yderligere på markedet for kontorsoftware. Ændringen vurderes dog ikke at blive større end, at Microsoft også i de kommende år vil have en meget dominerende position på markedet for kontorpakker.

2.5 Hvad Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget sig siden 2009-rapporten

OSL har i deres bidrag til denne analyse udtrykt forundring over ”at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke har foretaget sig noget omkring konkurrencesituationen på trods af den sidste redegørelse påpegede alvorlige konkurrenceproblemer”³¹ og at OSL ”afventer, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen agerer”³².

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen påviste i 2009-analysen, at markedet for kontorsoftware i høj grad er domineret af Microsoft med en markedsandel på mindst 90 pct. og at markedet er præget af en række markedsbarrierer (netværkseffekter, store udviklingsomkostninger, tekniske og praktiske barrierer), som har gjort det svært for nye aktører at vinde betydelige markedsandele.³³ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fandt imidlertid ikke, at der var grundlag for at indlede en sag mod Microsoft om en evt. overtrædelse af konkurrenceloven på markedet for kontorsoftware.

Konkurrencereglerne i EU-landene er konforme med EU's konkurrenceregler. Hvis en virksomhed med sin adfærd på et givet marked overtræder konkurrenceloven på samme måde i en række EU-lande, så vil det ifølge arbejdsdelingen i den europæiske union typisk være Kommissionen, som vil vurdere og føre en sådan sag.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har fået oversat 2009-rapporten til engelsk, tilsendt den Kommissionen og holdt møde med Kommissionen i september 2009.

Kommissionen var meget velorienteret om både de generelle problemstillinger på området, herunder om indholdet i styrelsens rapport. Kommissionen er generelt meget opmærksom på de konkurrencemæssige problemstillinger på området, herunder også spørgsmålet om åbne standarder.

3 Politikanbefalinger

Hensynet bag arbejdet med åbne standarder for dokumentformater har blandt været at fremme konkurrencen på markedet for kontorsoftware.³⁴ I det

³¹ Jf. mail af 26. juni 2011.

³² Jf. mail af 4. juli 2011.

³³ Jf. 2009-rapporten side 8.

³⁴ Jf. Ekspertudvalgets rapport fra marts 2011, side 4.

følgende vil der derfor kort blive redegjort for nogle politikanbefalinger i relation til at fremme konkurrencen på markedet for kontorsoftware.

3.1 Vær varsom med at tvinge kunderne væk fra det produkt de selv ville have valgt

Som nævnt tidligere vil Folketingets beslutninger med hensyn til dokumentformater ikke nødvendigvis påvirke konkurrencesituationen på markedet for kontorpakker. Men hvis forslag til beslutninger om valg af dokumentformater udformes, så de får betydning for offentlige myndigheders valg af kontorpakke og dermed får betydning for konkurrencesituationen, så bør det inden forslaget vedtages nøje vurderes om en sådan beslutning vil give en samfundsøkonomisk gevinst eller det modsatte.

Ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt skal man generelt være varsom med initiativer, der påvirker eller tvinger kunderne på et marked – det være sig private forbrugere, virksomheder eller offentlige myndigheder – til at anskaffe sig andre produkter end dem som de ellers ville have valgt på baggrund af deres individuelle produktmæssige behov, tekniske krav, økonomiske rammer mv. Sådanne tiltag vil ofte kunne forvride konkurrencen og lede til et betydeligt samfundsøkonomisk tab.

Ud fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens viden om markedet for kontorsoftware kan der være en væsentlig risiko for et betydeligt samfundsøkonomisk tab, hvis offentlige myndigheder – f.eks. via en beslutning om valg af ét specifikt dokumentformat – tvinges til at anskaffe sig andre kontorpakker end dem som de ellers ville have valgt på baggrund af deres individuelle produktmæssige behov, tekniske krav, økonomiske rammer mv.

3.2 Større anvendelse af åbne standarder på flere områder

Brugen af åbne dokumentformater kan medvirke til at øge graden af interoperabilitet mellem kontorpakker fra forskellige leverandører. Det kan gøre det nemmere at skifte kontorpakke og give fælles netværkseffekter til gavn for konkurrencen. Anvendelsen af åbne standarder på så mange områder som muligt kan være med til at forbedre konkurrencen. Konsulenthuset Devoteam pegede i deres baggrundsrapporter til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens 2009-rapport på, at der fortsat er elementer, som ikke er specificeret i standarderne, og at hvis disse elementer standardiseres, vil det kunne medvirke til at øge interoperabiliteten og dermed også konkurrencen. Devoteam pegede på anvendelsen af åbne standarder for makroer kunne være et tiltag, som kunne begrænse de tekniske bindinger og gøre det nemmere for kunderne at skifte leverandør. Et eventuelt arbejde for at standardisere makroer skal imidlertid nøje overvejes, da en række forhold betyder, at det ikke er et nemt område at skabe åbne standarder på.³⁵

³⁵ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens 2009-analyse side 16-17, samt side 97 og 105 for en uddybning heraf.

3.3 Understøtte integration mellem kontorpakker og fag- og ESDH-systemer

Der er ifølge Devoteams 2009-analyse tale om betydelige bindinger mellem Microsoft Office og anden software. Microsoft Office har gode integrationer til uafhængige softwareleverandørers fagsystemer og ESDH-systemer, da leverandører af disse næsten udelukkende bliver mødt med krav/forventning om integration til Microsoft Office fra kunderne. 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.³⁶

Såfremt der skal gives støtte til forbedret integration er det imidlertid vigtigt at støtten gives så den ikke virker konkurrenceforvridende, så der f.eks. ikke kun gives støtte til en bestemt leverandør af fag- og ESDH-systemer. Det vil kræve en nærmere analyse at klarlægge kriterierne for hvornår der kan udbetales støtte og om og hvordan et sådant støttesystem kan skrues sammen for at virke samfundsmæssigt gavnligt.

3.4 Understøtte anvendelsen af åbne API'er i offentlige it-systemer

APIer (Application Program Interfaces) beskriver hvordan et it-systems ressourcer og tjenester kan anvendes af andre it-systemer – det vil sige tale sammen og udveksle data mv. Mens åbne formatstandarder sikrer at forskellige it-systemer kan læse og udveksle de samme formater, så vil åbne APIer gøre det lettere at koble forskellige it-systemer sammen, dvs. det vil være nemmere at koble forskellige kontorpakker sammen med forskellige andre it-systemer. Dette kan derfor medføre større interoperabilitet og forbedret konkurrence på markedet for kontorsoftware.³⁷

Det kan desuden nævnes, at Google i deres svar på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anmodning om input til analysen har anført, at fuldt åbne og effektivt implementerbare APIer et første essentielt element for interoperabilitet.³⁸

³⁶ Jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens 2009-analyse side 13 og 107-09 for en uddybning heraf.

³⁷ Jf. <http://www.itst.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2011/abne-api2019er-kan-nedbringe-de-af-fentlige-it-udgifter> og Gartners rapport herom på http://www.itst.dk/it-arkitektur-og-standarder/standardisering/ITST_aabne%20API_notatv1_0.pdf for en uddybning heraf.

³⁸ Jf. mail af 17. august 2011.

3.5 Udbrede det offentliges erfaringer med brug af open source kontorpakker

Det offentliges erfaringer med brug af open source kontorpakke indsamles ikke systematisk. Det foreslås derfor løbende indsamle og udbrede det offentliges erfaringer med brug af open source kontorpakker. Det kan medvirke til at forbedre videns- og beslutningsgrundlaget for de enkelte offentlige institutioners valg af kontorpakke til gavn for konkurrencesituationen på markedet for kontorpakker.

4 Bilag. Resume af input fra de centrale leverandører af kontorpakker

4.1 Microsofts input vedr. konkurrencesituationen

Microsoft har i deres svar af 12. juli 2011 på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens skriftlige anmodning om input til analysen bl.a. anført følgende - med IT- og teknologi-analysebureauet Forrester Research som kilde:

- 1) at organisationer i dag har langt flere alternative kontorpakker at vælge imellem end nogensinde før – både betalingspakker, open source pakker og web/cloud-baserede kontorpakker³⁹
- 2) at internettet har ændret forbrugervanerne vedr. kontorpakker⁴⁰
- 3) især open source kontorpakker giver et konkurrencemæssigt prispres på Microsoft Office⁴¹
- 4) at mens den samlede brug af alternative kontorpakker til Microsoft Office stadig er lav, så finder alternative kontorpakker nogen fremgang i store virksomheder som komplementære kontorpakker eller substitutter for specifikke segmenter⁴²

Derudover anfører Microsoft (uden henvisning til eksterne kilder) om konkurrencesituationen bl.a.:

- 5) at diversificeringen til nye (ofte mobile) enheder og multiple platforme sammen med ændringer i forbrugervanerne har øget konkurrencen indenfor ”productivity tools” (hvor kontorpakker udgør en central del, men hvor f.eks. email og kalender også er productivity tools). For 5-10 år siden var man meget pc-fokuseret. I dag lægges der meget vægt på mobile enheder og multiple platforme. Eksisterende alternativer til Microsoft Office er blevet stærkere og nye spillere er gået ind på markedet.
- 6) at det konkurrencemæssige landskab ændres komplet af cloud baserede løsninger, idet det nu ikke længere er nødvendigt med store investeringer i og løbende udgifter til server hardware, data centre og it-folk for at få professionelle it-services. De cloudbaserede løsninger medfører et stort fald i de samlede omkostninger til gavn for forbrugerne og illustrerer innovationskraften og konkurrencepresset i markedet. De cloud baserede løsnin-

³⁹ Jf. Forrester Research, november 2008, http://www.forrester.com/rb/Research/so%2C_thinking_of_alternatives_to_microsoft_office/q/id/47082/t/2

⁴⁰ Jf. Forrester Research, maj 2011, http://www.forrester.com/rb/Research/market_update_office_productivity_alternatives/q/id/58706/t/2

⁴¹ Microsoft henviser til Forrester Research, maj 2011, http://www.forrester.com/rb/Research/market_update_office_productivity_alternatives/q/id/58706/t/2

⁴² Jf. Forrester Research, maj 2011, http://www.forrester.com/rb/Research/market_update_office_productivity_alternatives/q/id/58706/t/2

ger øger prispresset på traditionelle softwareløsninger som Microsoft Office pakken.

Microsoft konkluderer, at konkurrencen på markedet for productivity tools and solutions er blevet øget de seneste få år. Konkurrencen er steget betydeligt, hvilket illustreres af Google Apps kundereferenceliste. Hertil kommer at flere og flere kunder i den offentlige sektor bruger open source kontorpakker, jf. Danmarks Statistiks tal herom. Microsoft anfører, at de vil fortsætte med at trives i markedet for kontorsoftware pga. 1) produktinnovation af Microsoft Office, 2) markedstilpasning, inklusiv tilpasning af prissætning og forretningsmodeller og 3) overlegne produktenskaber, dvs. et førsteklasseprodukt til en attraktiv pris.

Microsoft har leveret fortrolige og forretningsfølsomme data for udviklingen i den gennemsnitlige salgsindtægt pr. Microsoft Office licens, som kun har måttet omtales kvalitativt. Microsoft har leveret ikke-fortrolige data for prisen på den mest solgte Microsoft Office licens i detailhandlen i Danmark. Microsoft har ikke leveret data for markedsandele, brugere, salgsvolumen eller udviklingen heri, hverken for dem selv eller for deres konkurrenter.

Microsoft har i det fremsendte materiale en del kommentarer om dokumentstandarderne ODF og OOXML, herunder spørgsmål om dokumentstandardernes åbenhed, implementering, interoperabilitet mv. Det er udenfor rammerne af denne analyse, at analysere og vurdere disse forhold.

4.2 OSLS input vedr. konkurrencesituationen

OSL har i mail af 26. juni bl.a. anført, at

1. at markedet generelt i Danmark fortsat bliver domineret af MS Office, og at markedet for den offentlige sektor og private virksomheder ikke alene er domineret af MS Office, men at dominansen udstrækkes til relaterede markeder for software,
2. at ingen andre leverandører alene har kunnet implementere docx (Novell har implementeret docx, men med støtte fra MS),
3. at der tæt integration af MS Office og andre MS produkter, fx til MS Office Sharepoint, og at det giver en teknisk lock-in,
4. MS Enterprise Agreement lukker markedet for andre løsninger og leverandører.

Markedet er fortsat præget af store netværkseffekter og mangel på konkurrence til den helt dominerende spiller på PC markedet. Googles konkurrerende produkter har ikke nævneværdigt påvirket konkurrencesituationen.

I den offentlige sektor er konkurrencesituationen uforandret. Der er ikke offentlige udbud på kontorsoftware.⁴³ En meget stor del af brugere/ PCere i den offentlige sektor er omfattet af MS Enterprise Agreement og række software produkter har reelt ikke været konkurrenceudsat i de seneste mange år. MS Office opgraderes automatisk til seneste version med docx enten gennem enterprise agreement eller efter forhandling. Cloud løsninger fra eksempelvis Google bliver ikke anvendt pga. persondataloven og andre barriere. Reelt er MS Office ikke konkurrenceudsat i den offentlige sektor.

Med hensyn til cloud computing er der ved at opstå de samme lock -in gennem docx formatet og andre tekniske bindinger til andre MS produkter. En dominerende position på PC markedet kan anvendes til at dominere kontor anvendelse i skyen.

Det er nærmest umuligt at introducere en ny standard på et marked med total dominans fra en spiller, der styrer en lukket standard med tekniske bindinger og kontraktuelle bindinger.

OSL vil anbefale KS at indhente markedsdata fra et analysebureau eksempelvis IDC. Det er vigtigt at belyse markedet både i kr. og styk.

Det har derudover undret OSL, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke har foretaget sig noget omkring konkurrence situationen på trods af at den sidste redegørelse påpegede alvorlige konkurrenceproblemer.

OSL har i mail af 4. juli yderligere anført, at

Det er efter OSLs opfattelse ikke nødvendigt med yderligere dokumentation af, at Microsoft Office i en lang årrække har haft dominans på markedet for kontorpakker, og at dette skyldes netværkseffekter, switching costs og tekniske bindinger så vel som prisdesignmæssige bindinger til komplementære markeder. OSL ser ikke, at Microsoft's dominans er under reel udfordring til trods for ODF-baserede alternativer af høj kvalitet.

OSL kan ikke konstatere ændringer i markedssituationen.

En tendens i markedet er cloud computing, som potentielt kan give forbrugerne store økonomiske gevinster. Hvis kontorpakker i fremtiden i endnu højere grad le-

⁴³ SKI (Staternes og Kommunernes Indkøbsservice) har imidlertid overfor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen oplyst at rammeudbuddet "02.06 standardsoftware" (hvorunder kontorpakker hører) sættes i udbud hvert 3. år. I det seneste udbud i 2010 var Microsoft Office den eneste kontorpakke, som blev budt ind i udbuddet og kom på rammeaftalen. SKI har oplyst, at det i hvert fald i 2007 og 2010 har været muligt at byde ind med andre kontorpakker end Microsoft Office på "02.06 standardsoftware" rammeudbuddet. SKI har endvidere oplyst, at det i "02.19 ASP/Cloud" udbuddet i 2010 var muligt at byde ind med cloudbaserede kontorpakker uanset om de kom fra Microsoft eller andre. Det kan endelig bemærkes, at offentlige institutioner ikke er forpligtet til at købe kontorpakker ind over SKIs rammeaftale, men frit kan skifte til en anden leverandør af kontorpakker.

veres som en service over internettet, bliver det endog endnu vigtigere, at de facto dokumentstandarden i såvel den offentlige som den private sektor, er åben og understøttet af adskillige leverandører.

På denne baggrund mener OSL, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen selv bør skaffe data for det kommercielle marked i Danmark og ikke søge at gøre det gennem "tilfældige" interessenter. En troværdig markedsanalyse bør ikke (udelukkende) bero på f.eks. afsætningstal eller antal downloads, da der med al sandsynlighed er stor forskel på, hvor mange licenser, der omsættes, og hvor mange der rent faktisk bruges.

Det er ikke nødvendigvis antal "solgte" licenser, der beskriver konkurrencesituationen. Eksempelvis styrken af netværkseffekterne afhænger af det faktiske antal brugere. I det omfang, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder det relevant at skaffe sig data for software, der stilles til rådighed på andre forretningsbetingelser, må Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen selv tage initiativ hertil, men det bemærkes, at datagrundlaget bør være et konkret survey med et repræsentativt antal adspurgte kontorpakkebrugere.

OSL har ikke leveret data for markedsandele, brugere, priser, salgsvolumen eller udviklingen heri, hverken for de open source baserede kontorpakker eller de øvrige kontorpakker.

OSL har i det fremsendte materiale en del kommentarer om dokumentstandarderne ODF og OOXML, herunder spørgsmål om dokumentstandardernes åbenhed, implementering, interoperabilitet mv. Det er udenfor rammerne af denne analyse, at analysere og vurdere disse forhold.

4.3 Googles input vedr. konkurrencesituationen

Som svar på styrelsens spørgsmål om markedsdata har Google har fremsendt nedenstående tabel med data for markedsandele. Google anfører, at dette er Googles bedste estimat baseret på forskellige tredjeparts kilder. Det har ikke været muligt for Google at fremsende et mere præcist eller opdateret estimat for markedsandele. Tabellen viser, at Microsoft i perioden 2006-08 skønnes at have en markedsandel indenfor intervallet 90 -100 pct. De øvrige konkurrenter vurderes hver at have en markedsandel på 0-5 pct.

Worldwide Total Office Suites Software Revenue Market Share by Vendor, 2006-2008

	Share (%) 2006	Share (%) 2007	Share (%) 2008
Microsoft	90-100	90-100	90-100
Adobe	0-5	0-5	0-5
Apple	0-5	0-5	0-5
Corel	0-5	0-5	0-5
IBM	0-5	0-5	0-5
Sun Microsystems	0-5	0-5	0-5
Google	0-5	0-5	0-5

Kingsoft	0-5	0-5	0-5
ThinkFree Office	0-5	0-5	0-5
Others	0-5	0-5	0-5
Total	100	100	100

Som svar på styrelsens anmodning om en markedsbeskrivelse har Google anført følgende tre markedsobservationer:

1. Kontorpakker som installeres lokalt på computeren – herunder især Microsoft Office pakken – er fortsat klare markedsledere. Nogle tredjeparter vurderer, at Microsoft har haft succes med at integrere et antal af sine produkter, hvilket effektivt låser virksomheder til Microsoft Office pakken.
2. Microsoft Office er veletableret, velkendt og udbredt, hvilket sætter Microsoft i stand til, at tilpasse sig de hurtigt skiftende markedsforhold. Microsoft tilbyder også support til sine produkter i en årrække. Dette tyder på, at Microsoft Office sandsynligvis fortsat vil være den mest populære kontorpakke for hovedparten af virksomhederne.
3. Indtægter fra webbaserede kontorprogrammer (som Google Docs) er stadig forholdsvis lav, da mange virksomheder endnu ikke fuldt ud har implementeret dem. Men indtægterne fra webbaserede kontorprogrammer forventes at blive forbedret i de kommende år, i takt med med online adgang til at blive mere udbredt. I mellemtiden synes et stigende antal virksomheder at bruge Google Docs som et supplement til Microsoft Office.

Google har ikke leveret data for antal brugere, priser, salgsvolumen eller udviklingen heri, hverken for deres egne kontorpakker eller de øvrige kontorpakker. Vedrørende markedsandele har Google kun leveret de overfor viste afrundede tal for 2006-08.

Herudover har Google en række bemærkninger om vigtigheden af åbne standarder og interoperabiliteten i skyen. Det er udenfor rammerne af denne analyse, at analysere og vurdere disse forhold.

4.4 Apples input vedr. konkurrencesituationen

Apple har via deres eksterne advokat oplyst, at de må afstå fra at bidrage til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse.⁴⁴

⁴⁴ Jf. mail af 22. juni 2011.