

Oktober 2011

IT- og Telestyrelsens vurdering af ODF og OOXML

1. Indledning

I folketingssamling 2005/06 besluttede Folketinget, at regeringen med henblik på at fremme konkurrencen, skal sikre, at det offentlige brug af informationsteknologi, herunder brug af software, er baseret på åbne standarder (folketingsbeslutning B103).

På baggrund af en aftale mellem regeringen og de kommunale parter fra oktober 2007 har det siden 2008 været obligatorisk for offentlige myndigheder at anvende åbne standarder på syv områder. For særligt at fremme konkurrencen på markedet for kontorsoftware samt for at sikre, at borgere og virksomheder ikke er afhængige af bestemte kontorpakker i deres kommunikation med det offentlige, omhandler en af de syv obligatoriske, åbne standarder dokumentformater (standarder for dokumentudveksling).

Der findes to internationalt anerkendte åbne standarder for redigerbare tekstdokumentformater, som begge er udbredt i forskellige kontorpakker, henholdsvis ODF og OOXML.

I forbindelse med en forespørgselsdebat i Folketinget den 29. januar 2010 blev alle partier enige om et konklusionspapir¹, hvori det blandt andet beskrives, at der skal oprettes en liste over godkendte obligatoriske, åbne standarder for redigerbare tekstdokumenter. Af konklusionspapiret fremgår det, at listen oprettes for at fremme konkurrencen på kontorsoftware samt for at sikre, at borgere og virksomheder ikke er afhængige af bestemte kontorpakker i deres kommunikation med det offentlige.

Videnskabsministeren har i fælles forståelse med it-ordførerne opstillet følgende fem principper, som skal opfyldes for, at en standard kan optages på listen:

1. Standarden skal være fuldstændigt dokumenteret og offentligt tilgængelig.
2. Standarden skal være frit implementerbar uden økonomiske, politiske eller juridiske begrænsninger på implementering og anvendelse.
3. Standarden skal være godkendt af en international anerkendt standardiseringsorganisation, eksempelvis ISO, og standardiseret og vedligeholdt i et åbent forum via en åben proces.
4. Det skal demonstreres, at standarden kan implementeres af alle direkte i sin helhed på flere platforme.
5. Standarden skal være interoperabel inden for funktionalitetsloftet med andre standarder på listen.

¹ Konklusionspapir om anvendelsen af åbne standarder for software i det offentlige
<http://vtu.dk/filer/aabne-standarder/bilag58.html>

De to standarder ODF og OOXML blev tidligere vurderet i forhold til de fem principper af Ekspertudvalget om åbne standarder. Ekspertudvalget oversendte i marts 2011 en indstilling til Videnskabsministeren om ikke at optage hverken ODF eller OOXML på listen.

Denne anbefaling blev efter møde med it-ordførerne den 30. marts 2011 fulgt af Videnskabsministeren. Der var på mødet endvidere enighed om, at Videnskabsministeren skulle bede IT- og Telestyrelsen foretage en fornyet vurdering af standarderne inden 1. oktober 2011.

IT- og Telestyrelsens opgave

Videnskabsministeren har bedt IT- og Telestyrelsen om med udgangspunkt i den seneste teknologi- og markedsudvikling herunder proces i standardiseringsorganisationerne at vurdere standarderne i forhold til de fem principper. Markedsudvikling samt proces i standardiseringsorganisationerne beskrives i afsnit 2, mens vurderingen af standarderne i forhold til de fem principper gennemgås i afsnit 3.

Da IT- og Telestyrelsen vurderer, at der er visse uhensigtsmæssigheder knyttet til principperne i forhold til markedsudviklingen, har styrelsen valgt at knytte nogle bemærkninger til de fem principper. Disse bemærkninger er at finde i afsnit 4.

Ekstern bistand

IT- og Telestyrelsen har valgt at indhente bistand til denne vurdering af de åbne standarder for dokumentformater i form af en fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som er blevet anmodet om at opdatere den analyse af markedet for kontorsoftware, som Konkurrencestyrelsen udarbejdede i august 2009². Fokus for denne opdatering er at få en status på udviklingen i konkurrencesituationen

2. Hvad er status i dag, og hvad er der sket siden seneste vurdering

For dokumentudveksling kræves det i dag, at alle offentlige myndigheder skal kunne modtage dokumenter i de åbne formater ODF og OOXML³. Desuden skal alle myndigheder afsende dokumenter til borgere og virksomheder, der skal læses, men ikke redigeres, i det åbne og ISO-godkendte dokumentformat PDF/A-1⁴.

Stort set alle tekstdokumenter, der afsendes fra det offentlige til borgere og virksomheder, er dokumenter, som ikke skal videreredigeres af modtageren. Disse dokumenter skal derfor afsendes i dokumentformatet PDF/A-1⁵.

² <http://www.kfst.dk/index.php?id=28742>

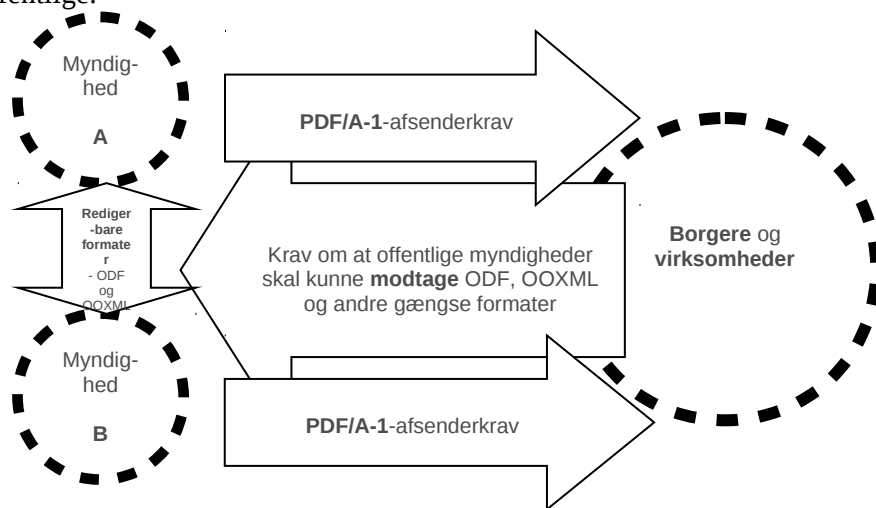
³ Dette følger af en aftale mellem Regeringen, KL og Danske Regioner om åbne standarder for software <http://www.itst.dk/it-arkitektur-og-standarder/standardisering/abne-standarder/aftale-mellem-regeringen-kl-og-danske-regioner-om-abne-standarder-for-software>

⁴ Se note 1

⁵ PDF/A-1 er i dag understøttet i de seneste versioner af alle de store desktop kontorpakker på markedet, eksempelvis OpenOffice 3.x, LibreOffice 3.x og Microsoft Office 2010.

Der findes ingen krav om afsendelsesformat, når myndigheder udveksler dokumenter mellem hinanden. Dog er alle myndigheder underlagt kravet om, at de som minimum skal kunne modtage ODF og OOXML⁶.

Nedenfor illustreres kravene der i dag gælder for dokumentudveksling i det offentlige:



Status internationalt

Danmark var med folketingsbeslutningen fra 2006 det første land i Europa, som stillede krav om brugen af åbne standarder i den offentlige sektor. Siden da har en række lande i Europa stillet tilsvarende krav. Særligt Norge, Holland og Belgien har markeret sig i forhold til at fremme åbne standarder.

Mens Holland som Danmark fortsat kun har krav om, at de offentlige myndigheder skal kunne modtage de åbne dokumentformater, har man taget skridtet videre i Belgien og Norge og pålagt offentlige myndigheder at sende dokumenter i formatet ODF 1.1⁷. I Belgien gælder kravet udelukkende ved udveksling af dokumenter mellem føderale myndigheder, mens kravet i Norge omfatter alle redigerbare dokumenter, der afsendes til borgere og virksomheder. Den Norske forpligtigelse er først trådt i kraft 1. juli 2011⁹, så det er for tidligt at vurdere, hvilken effekt denne beslutning får.

⁶ For at sikre borgerne maksimal valgfrihed skal alle offentlige myndigheder herudover fortsat også kunne modtage dokumenter i alle gængse formater med stor udbredelse inden for anvendelsesområdet.

⁷ Den belgiske liste over standarder, som er obligatoriske mellem føderale myndigheder: http://www.fedict.belgium.be/nl/binaries/Fedict_standards_20090812_nl_tcm167-68372_tcm460-126406.pdf

⁸ Den norske liste over standarder, som er obligatoriske for den offentlige sektor: <http://standard.difi.no/forvaltningsstandarder>

⁹ <http://standard.difi.no/forvaltningsstandarder/anvendelsesomraade/utveksling-av-dokumenter-som-vedlegg-til-epost-mellom-offentlige-virksomheter-og-innbyggernaeringsliv>

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at det store politiske fokus på åbne standarder i Europa med stor sandsynlighed har bidraget til, at udbredelsen af åbne standarder i kontorpakker er blevet stadigt større siden midten af 00'erne.

Konkurrencesituationen

IT- og Telestyrelsen har bedt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen om at udarbejde en opdatering af den konkurrencevurdering, som Konkurrencestyrelsen offentliggjorde i august 2009 (rapporten "Markedet for kontorsoftware – Konkurrencesituationen og betydningen af åbne standarder").

I den opdaterede vurdering af konkurrencesituationen¹⁰ er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Microsoft i 2011 fortsat har en meget dominerende position på markedet for kontorpakker. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skønner, at Microsofts markedsandel for kontorpakker i 2011 er omkring 90 pct. i Danmark såvel som globalt¹¹.

Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at Microsofts markedsandel sandsynligvis er blevet reduceret en smule over de sidste to-tre 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 resterende del af markedet vurderes af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at være udgjort af primært open source baserede kontorpakker samt cloud baserede kontorpakker. Styrelsen beskriver, at hver femte offentlig myndighed i dag bruger open source baserede kontorpakker, hvilket indikerer, at der er et vist og stigende konkurrencemæssigt pres fra de open source baserede kontorpakker indenfor det markedssegment, som danske myndigheder udgør.

I forhold til prisudviklingen fremhæver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at prisen på den mest solgte Microsoft Office pakke i detailhandlen fra 1998 til 2011 er faldet med 48 pct.– og med 61 pct., hvis der tages højde for inflationen i perioden. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker dog, at det er svært at konkludere noget entydigt ud fra prisudviklingen. Udover at konkurrenterne på markedet har udøvet et konkurrencepres, formodes det også, at forekomsten af piratkopierede kontorpakker har udøvet et prispres særlig indenfor det private forbrugersegment.

I forhold til arbejdet med åbne standarder for dokumentformater vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at Folketingets beslutninger med hensyn til dokumentformater ikke nødvendigvis vil 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.

¹⁰ Hele konkurrencevurderingen kan findes i bilag 1

¹¹ Markedsandelen opgjort som andel af kontorpakker i brug.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at der ud fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens viden om markedet for kontorsoftware, kan 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.

Samlet set er det Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, ligesom ved styrelsens forrige konkurrencevurdering, at det fortsat ikke vil fremme konkurrencen på markedet for kontorsoftware at vælge én standard nu. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen konkluderer, 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. På baggrund af sin analyse af markedet for kontorpakker konkluderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt ikke kan anbefales at vælge den ene åbne formatstandard frem for en anden.

For at forbedre konkurrencen på markedet for kontorsoftware anbefaler Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i stedet, at der fokuseres på: 1) større anvendelse af åbne standarder på andre områder, 2) understøttelse af integration mellem kontorpakker og fag/ESDH-systemer, 3) understøttelse af anvendelse af åbne APIer (Application Program Interfaces) i offentlige it-systemer, 4) Løbende indsamling og udbredelse af det offentliges erfaringer med brug af open source kontorpakker.

Konkurrencestyrelsens analyse og anbefaling kan læses i sin helhed i bilag 1

Status for udviklingen

Siden Ekspertudvalget om åbne standarder i marts måned 2011 afleverede sin indstilling om anvendelse af åbne standarder for dokumentformater i den offentlige sektor til videnskabsministeren, er der sket en række udviklinger både i forhold til markedsudvikling og udvikling på standardiseringsområdet.

ODF

I ISO-regi pågår der i øjeblikket en proces, der skal godkende standarden ODF 1.1. IT- og Telestyrelsen betragter tidspunktet for standardens offentliggørelse som afgørende for, hvornår en ISO-standard kan betragtes som godkendt. Dette er ikke sket endnu, men forventes at ske i efteråret 2011.

Da ODF 1.1 per 15. september 2011 således endnu ikke er blevet ISO-godkendt, er det fortsat ODF 1.0, som er den seneste officielle ISO-godkendte ODF standard (ISO/IEC 26300:2006).

I de seneste udgaver af de mest udbredte kontorpakker på markedet understøttes en eller flere versioner af ODF. ODF er således ”default” formatet i flere kontorpakker heriblandt LibreOffice, OpenOffice og Lotus Symphony, mens også

Microsoft Office har ODF-understøttelse i de seneste versioner (Microsoft Office 2010 tilbyder endvidere, at brugeren kan vælge ODF som default format for kontorpakken). Ingen af de nævnte kontorpakker tilbyder dog anvendelse af den ISO-godkendte ODF-version – 1.0 – uden de tilføjelser og ændringer, der er defineret i den endnu ikke endeligt ISO-godkendte version 1.1. En tilsvarende situation kunne også konstateres af ekspertudvalget i dets indstilling fra marts 2011.

OOXML

ISO offentliggjorde d. 12. august 2011 en ændring af OOXML således, at den aktuelle ISO-standard for OOXML aktuelt er navngivet ISO/IEC 29500:2011.

Flere kontorpakker på markedet understøtter i dag OOXML i et vist omfang.

OOXML har i en årrække været default format i Microsofts Officepakke og er det ligeledes i den seneste Office-pakke – Office 2010. De største open source kontorpakker, LibreOffice og OpenOffice understøtter også i et vist omfang ISO-versionen af OOXML. Der er dog forskel på, hvor stor OOXML-understøttelse de enkelte kontorpakker har implementeret. Enkelte kan udelukkende læse dokumentformatet, mens andre også kan skrive i formatet.

Af de kontorpakker, der understøtter OOXML, ser Novells udgave af LibreOffice ud til at være den kontorpakke, som har den bedste understøttelse af dokumentformatet ud over Microsoft Office.

Novell beskriver i markedsføringsmateriale, at deres version af LibreOffice ”sikrer kompatibilitet mellem ODF og OOXML (29500:2011).”¹². Novell har også indgået en egentlig aftale med Microsoft, hvor Novell frem mod udgangen af 2011 vil implementere understøttelse af filformatet OOXML¹³.

Novell har på forespørgsel fra IT- og Telestyrelsen bekræftet, at de samarbejder med Microsoft om en open source implementering af OOXML og allerede har en vis grad af OOXML-understøttelse i deres kontorpakke. Denne understøttelse er dog endnu ikke komplet, og Novell vil fortsætte med at videreudvikle sin OOXML-understøttelse i resten af 2011.

3. Gennemgang af principperne fra konklusionspapiret om anvendelsen af åbne standarder for software i det offentlige

På baggrund af ovenstående gennemgang af udviklingen i markedet og i standardiseringsprocessen, er det IT- og Telestyrelsens vurdering, at følgende gør sig gældende i forhold til de to standarders muligheder for at opfylde de fem principper fra det politiske konklusionspapir fra januar 2010.

¹² <http://www.novell.com/products/desktop/features/ooo.html>

¹³ <http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/758004/000119312510279391/dex1068.htm>

1-3

Det er IT- og Telestyrelsens opfattelse, at de tre første principper fra konklusionspapiret om anvendelsen af åbne standarder for software i det offentlige¹⁴ refererer til standardens åbenhed, og det kan derfor konkluderes, at en standard, som er godkendt af ISO, uden videre opfylder disse tre krav.

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at der for både ODF og OOXML's vedkommende er tale om åbne standarder. OOXML har været godkendt i ISO siden 2008, mens ODF har været ISO-godkendt siden 2006. ODF 1.1 vil dog først opfylde princip 1-3, når denne er publiceret af ISO.

4

Det fjerde princip, som IT- og Telestyrelsen skal vurdere standarderne med udgangspunkt i, foreskriver, at alle standarder på listen skal kunne implementeres af alle direkte i sin helhed på flere platforme.

IT- og Telestyrelsen har ikke til denne vurdering gennemført en komplet undersøgelse af alle kontorpakkers implementering af ODF og OOXML, da IT- og Telestyrelsen har vurderet, at dette ikke er nødvendigt for at kunne gennemføre vurderingen. IT- og Telestyrelsen kan dog konstatere, at ODF og OOXML i varierende grad understøttes i de seneste udgaver af de mest udbredte kontorpakker på markedet¹⁵, hvilket Ekspertudvalget om åbne standarders indstilling fra marts 2011 også viste (se afsnit 2).

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at princip 4 stiller et teoretisk krav, der er svært at eftervise empirisk. Ud fra en faglig betragtning kan princippet formuleret om implementering "i sin helhed" anskues på flere forskellige måder alt efter, hvor høje krav man ønsker at sætte til implementeringen af standarderne.

En omfattende tilgang

Anlægges en meget omfattende fortolkning af begrebet "i sin helhed", hvor det kræves, at standarderne skal bevises implementeret i applikationer, således at samtlige specifikationer, som er beskrevet i standarderne, er understøttet, vil hverken ODF eller OOXML efter IT- og Telestyrelsens vurdering opfylde princip 4.

For OOXMLs vedkommende vil en omfattende tilgang til princip 4 eksempelvis kræve, at al funktionalitet, som beskrives i både strict- og transitional-profilen af standarden, vil skulle være implementeret. For ODFs vedkommende vil dette forudsætte, at flere funktioner implementeres på to forskellige måder, da standarden flere forskellige steder anviser mulige implementeringsalternativer¹⁶.

ODF vil endvidere have problemer med princippet, fordi markedet ikke har implementeret den ISO godkendte version af standarden (1.0), men nyere versioner (1.1 og 1.2) der fortsat jævnfør ovenstående ikke er ISO godkendte.

¹⁴ Se note 4

¹⁵ Se note 5

¹⁶ Dette er for eksempel tilfældet for animationer i præsentationer (9.8) samt opmærkning af tekst som gennemstreget (15.4.11).

En pragmatiske tilgang

Det er IT- og Telestyrelsens opfattelse, at en omfattende tilgang til princip 4 er problematisk, da det i realiteten stiller uopnåelige krav til begge standarder. Desuden er der i princip 4 alene krav om, at standarden *kan* implementeres på flere platforme og dermed ikke et krav om at standarden *er* implementeret.

En mere pragmatisk tilgang til princip 4 er efter IT- og Telestyrelsens vurdering, at man alene vurderer, hvorvidt implementeringer af standarderne følger standardens specifikationer. Dette kaldes, at implementeringen er i overensstemmelse (conformance) med standarden.

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at både ODF og OOXML med udgangspunkt i en pragmatisk tilgang lever op til princip 4, da begge standarder i varierende omfang er implementeret i henhold til standardernes specifikationer i en række applikationer, der findes på markedet i dag.

5

Det femte princip, som IT- og Telestyrelsen er blevet bedt om at vurdere standarderne ud fra foreskriver, at alle standarder på listen skal være interoperable med hinanden indenfor funktionalitetsloftet. Ekspertudvalget om åbne standarder konkluderede i marts 2011, at der ikke er opnået den fornødne interoperabilitet mellem standarderne ODF og OOXML til at kunne opfylde dette princip. Siden marts er denne situation ikke ændret, og der er heller ikke noget, der tyder på, at det vil kunne lade sig gøre inden for en overskuelig periode¹⁷. ODF og OOXML falder således fortsat begge for princip 5.

4. Indbyggede problemer i principperne

Indbygget kapløb giver ingen garanti for modne standarder eller konkurrence

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at der i princip 5 findes et indbygget kapløb.

Med formuleringen om, at standarden skal være interoperabel inden for funktionalitetsloftet med *andre standarder på listen*, er der stor sandsynlighed for at der aldrig vil kunne komme mere end én standard på listen.

Der er ikke interoperabilitet indenfor funktionalitetsloftet mellem standarderne i dag, og det er ikke klart, hvornår – eller om – dette nogen sinde vil komme. Årsagen til, at der findes to ISO-standarder på området – hvilket er et særsyn i ISO – er, at de to standarder har grundlæggende forskelle. Hvis standarderne havde været 100 pct. interoperable, ville der i princippet kun være én standard. Men da der nu findes to forskellige standarder, bliver konsekvensen, sådan som situationen er i dag, at standarderne gensidigt udelukker hinanden fra at kunne leve op til princip 5.

¹⁷ Document Interoperability - Open Document Format and Office Open XML, Fraunhofer Verlag 2009 http://regmedia.co.uk/2009/08/20/fokus_odf_ooxml_report.pdf

Der således i formuleringen af principperne lagt op til et egentligt kapløb om, hvilken standard der først opfylder de fire første principper. Når først én af de to standarder opfylder de fire første principper, vil denne standard kunne udelukke andre standarder fra listen.

Dette forhold er uheldigt, idet et teknisk vanskeligt valg dermed kan risikere at blive afgjort af en tilfældigt sat skæringsdato for, hvornår standarderne skal vurderes i forhold til de opstillede principper.

Betydning for konkurrencesituationen

Beslutningen om brug af åbne standarder blev taget i 2006 med henblik på at fremme konkurrencen på it-markedet. Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at kravet om anvendelse af åbne standarder – blandt andet for dokumentformater – har været med til at styrke konkurrencen, også på markedet for kontorsoftware. Siden 2006 har markedet for kontorpakker bevæget sig markant mod øget understøttelse af åbne standarder, og alle store kontorpakker på markedet understøtter i dag i varierende grad både ODF, OOXML og PDF/A-1.

Hvad der i 2006 var et konkurrenceproblem for dokumentområdet (manglen på åbne standarder) om valget mellem en åben og en lukket standard, er nu blevet en udfordring, der i højere grad handler om valget mellem forskellige it-leverandører end et valg mellem to åbne standarder.

Det er IT- og Telestyrelsens vurdering, at en sådan situation kan indebære risiko for usikre it-investeringer, hvis en bestemt standard gøres obligatorisk. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer således (se afsnit 2), at der kan 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.

Hertil kommer, at det ikke kan udelukkes, at et valg mellem to åbne standarder endvidere kan være i strid med gældende EU-lovgivning på udbudsområdet. IT- og Telestyrelsen har forelagt dette spørgsmål for EU-Kommissionen, men har ikke fået en endelig afklaring af dette.

Samlet set er det IT- og Telestyrelsens vurdering, at vi i dag på kontorpakkeområdet har en bred vifte af åbne standarder. Et valg af standard bør jævnfør folketingsbeslutningen fra 2006 og konklusionspapiret fra 2010 træffes for at styrke konkurrencen på markedet for kontorsoftware. Det er IT- og Telestyrelsens vurdering på baggrund af analysen fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at det med de seneste års markedsudvikling er blevet mindre relevant at fokusere på et valg mellem standarderne.

Endvidere vurderer IT- og Telestyrelsen, at begge standarder har potentiale til større modenhed som følge af en stigende markedspenetration, men hverken ODF eller OOXML har endnu opnået modenhed på dette område i afgørende grad.

5. Konklusion/indstilling

Markedet for kontorpakker har de sidste mange år bevæget sig markant mod øget understøttelse af åbne standarder, og alle store kontorpakker på markedet understøtter i dag i varierende grad både ODF og OOXML samt PDF/A-1. Dette er en markant ændret situation på markedet for kontorsoftware i forhold til 2006, hvor beslutningen om åbne standarder blev taget.

Det store politiske fokus på åbne standarder, ikke bare i Danmark, men også i mange andre lande som Holland, Belgien, Norge og Tyskland har med stor sandsynlighed været med til at skubbe på denne udvikling.

IT- og Telestyrelsen forventer, at udviklingen de kommende år vil medføre, at udbredelsen af åbne standarder for dokumentformater stiger yderligere. Det er dog for tidligt at sige, hvilket af de redigerbare dokumentformater – ODF eller OOXML – der vil få den største udbredelse.

Da der er tale om et teknisk kompliceret spørgsmål, som potentielt kan medføre store økonomiske merudgifter, er det IT- og Telestyrelsen holdning, at et valg mellem ODF og OOXML bør tages med udgangspunkt i en faglig vurdering af standardens modenhed og udbredelse, ligesom ved et hvilket som helst andet valg mellem konkurrerende standarder.

I forhold til de opstillede principper, der skal opfyldes for, at et dokumentformat kan komme på liste over godkendte obligatoriske, åbne standarder for redigerbare tekstdokumenter i offentlige myndigheder, vurderer IT- og Telestyrelsen, at hverken ODF eller OOXML kan opfylde alle opstillede principper. Endvidere finder IT- og Telestyrelsen det uhensigtsmæssigt at anbefale én obligatorisk, åben standard for redigerbare dokumentformater, før markedet og standarderne opnår en større grad af modenhed.

Valget af PDF/A-1 har medført, at langt den største del af kommunikationen fra offentlige myndigheder til borgere og virksomheder foregår med åbne standarder.

Problemet, der endnu ikke er løst, er samarbejdsudfordringen – dvs. når flere parter skal redigere i det samme dokument. Men dette fordrer dybest set kun, at de samarbejdende parter på forhånd enes om, hvilket værktøj de ønsker at arbejde i, og afslutter med at eksportere teksten i PDF/A-1.

Indstilling

Rammen for arbejdet med brugen af åbne standarder for redigerbare dokumentformater i den offentlige sektor er en målsætning om:

- at forbedre konkurrencen på markedet for kontorpakker samt
- at sikre, at borgere og virksomheder er uafhængige af bestemte kontorpakker i deres kommunikation med det offentlige.

Idet hverken ODF eller OOXML endnu har opnået modenhed i afgørende grad, er det IT- og Telestyrelsens vurdering, at et valg af et format på nuværende tidspunkt kan medføre risiko for et betydeligt samfundsøkonomisk tab.

Idet konkurrencen på markedet foregår mellem forskellige kontorpakker og ikke i mellem forskellige dokumentformater, vil det ikke nødvendigvis fremme konkurrencen på markedet for kontorsoftware at vælge én standard nu.

Endeligt kan det ikke udelukkes, at et valg mellem to åbne standarder endvidere kan være i strid med gældende EU-lovgivning på udbudsområdet

Det er derfor IT-og Telestyrelsens indstilling, at:

- der ikke bør peges på én standard som obligatorisk standard for afsendelse af redigerbare tekstdokumenter i den offentlige sektor.
- man i offentlige myndigheder bør fortsætte med at skulle kunne modtage alle gængse formater med stor udbredelse inden for et anvendelsesområde, herunder både ODF og OOXML.