



## Notat

**Fra:** Konkurransetilsynet

**Til:** Teknologirådet

**Dato:** 3. september 2003

**Emne:** Høring om programvarepolitikk

Kjell-Arild Rein

Førstekonsulent

Konkurransetilsynet - Norwegian Competition Authority

Postboks 8132 Dep

NO-0033 OSLO

Tlf. 22 00 48 38

E-post: kjell.arild.rein@konkurransetilsynet.no

---

I Teknologirådets invitasjon til høring om programvarepolitikk ber Teknologirådet Konkurransetilsynet om å ta stilling til følgende spørsmål:

- 1) Hvilke spesifikasjoner og tiltak må til for å sikre at programvare er tilgjengelig for alle uansett kompetanse, språk eller funksjonshemming?
- 2) Bør åpne standarder prioriteres ved statlige/kommunale innkjøp?
- 3) Land som Danmark, Tyskland og Spania går langt i å anbefale Open Source programvare. Er dette en vei Norge bør gå?
- 4) Er det positivt eller negativt med statlige innkjøpsavtaler for programvare?
- 5) Hvilke øvrige hensyn bør fremheves i programvarepolitikken?

Tilsynet føler at det er utenfor vår kompetanse å ta stilling til det første av disse spørsmålene spørsmålet og har ingen kommentarer til det siste.

### Offentlige anskaffelser

Offentlige anskaffelser er regulert ved lov om offentlige anskaffelser (LOA) av 16. juli 1999 nr 69 og forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) fastsatt ved kgl. res. 28. juni 2001 mv.

Regelverket krever at offentlige anskaffelser skal basere seg et konkurranseprinsipp, der alle innkjøp skal basere seg på objektive og ikke-diskriminerende kriterier. For å sikre dette legger regelverket vekt på at hensynet til forutsigbarhet, gjennomsiktighet og etterprøvbarhet skal ivaretas gjennom hele prosessen.

I Norge utgjør offentlig sektors innkjøp om lag 216 milliarder kroner årlig. Målt som andel av bruttonasjonalprodukt utgjør offentlige anskaffelser om lag 18 prosent.<sup>1</sup> Det er på denne bakgrunn Konkurransetilsynets oppfatning at det lett vil kunne få konkurransevridende og samfunnsøkonomiske uheldige konsekvenser om offentlige anskaffelser baserer seg på hensyn utover objektiv konkurranse.

---

<sup>1</sup> Veileder til Forskrift om offentlige anskaffelser.

Det er på denne bakgrunn Konkurransetilsynets syn at det vil være uheldig å prioritere enkelte typer standarder fremfor andre ved offentlige anskaffelser av programvare. I tillegg til dette er Konkurransetilsynet bekymret for at en slik praksis også kan få betydning for andre typer offentlige anskaffelser.

Når det er sagt, ønsker vi å påpeke at det er Konkurransetilsynets oppfatning at offentlige etater ofte har vært svært konservative med tanke på hvilke løsninger man har valgt for å dekke sine behov for programvare. For å sikre en reel konkurranse om slike anskaffelser er det av vesentlig betydning at de offentlige etatene trekker inn så mange potensielle leverandører som mulig. Her vil leverandører som baserer sine produkter på åpne standarder kunne bidra til å øke antall leverandører som konkurrerer om offentlige anskaffelser av programvare og derved bedre konkurransen. I tillegg vil en offentlig anskaffelsespolitikk som medfører at flere leverandører kan delta i konkurranse om offentlige anskaffelser også bedre konkurransen i resten av markedet, da en del leverandører ikke lenger vil være avskåret fra å konkurrere om en så viktig del av markedet som det offentlige. Ut over dette vil et utvidet leverandørgrunnlag også redusere faren for at offentlige etater gjør seg avhengig av enkelte leverandører.

Det er i denne sammenheng viktig å merke seg at det er vanlig at leverandørene som deltar i anbudskonkurransene ofte benytter seg av underleverandører, og at det ofte er de samme underleverandørene som bli benyttet av flere leverandører. Man kan da komme opp i en situasjon der det tilsynelatende er konkurranse om de enkelte programvareanskaffelsene til tross for at det er samme underleverandør knyttet til samtlige anbud. Dette kan medføre at underleverandørene likevel kan utnytte markedsrett ovenfor det offentlige og bør tas med i vurderingen av de innkomne anbud.

Da programvarer også er en type vare som ofte medfører ekstrakostnader i form av brukerstøtte, tilpasninger, implementering og opplæring er det av vesentlig betydning at kostnadene over programmenes livssyklus tas med i betraktningen ved vurdering av innleverte anbud.

### **Statlige innkjøpsavtaler**

Det er blitt hevdet at statlige innkjøpsavtaler medfører lavere pris, at de er gjort offentlige innkjøp enklere, samt at man da er sikker på at det bli foretatt en skikkelig vurdering av de tilbud som er kommet inn. Det kan nok være noe i dette. Men tilsynet har også funnet at slike statlige innkjøpsavtaler kan ha en del negative konkurransemessige virkninger. Dette gjelder først og fremst at avtalene kan virke ekskluderende, ved at bare et begrenset antall leverandører fyller de kriteriene som stilles for å delta i konkurransen om slike (for eksempel nasjonal dekning). I tillegg kan de gjøre det vanskeligere for nye aktører å etablere seg i markedet, da en ikke ubetydelig del av markedet i store tidsrom er lukket for nye leverandører. Dette kan medføre at slike innkjøpsavtaler er med på å styrke de allerede dominerende aktørene i et marked.

### **Åpne standarder**

Det er Konkurransetilsynet syn at mange av de konkurransemessige problemstillinger som har oppstått i markedet for programvare til dels kan tilskrives bruken av lukkede standarder. Dette har ved flere anledninger medført at dominerende aktører lettere har kunne opprettholdt sin posisjon. I tillegg er det blitt hevdet at lukkede standarder er blitt benyttet til å utvide en dominerende posisjon til markeder der de aktuelle aktørene ikke var dominerende tidligere. Dette kan medføre redusert konkurranse og høyere priser. Det kan også redusere

etableringsmulighetene i markedet, noe som kan reduserte insentivene til å utvikle nye produkter. Åpne standarder kan være med på å løse opp slike markedsstrukturer og på denne måten øke konkurranse i markedet for programvarer.

Konkurransetilsynet er på denne bakgrunn positiv til utviklingen av åpne standarder og håper at Teknologirådet anbefalere en programvarepolitikk som bygger opp under denne utviklingen.