EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.10.2019
COM(2019) 482 final

2019/0234 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i den gemensamma kommitté som inrättats genom den regionala konventionen om Europa–Medelhavstäckande regler om förmånsursprung vad gäller ändringar av konventionen

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag rör ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i den gemensamma kommitté som inrättats genom den regionala konventionen om Europa–Medelhavstäckande regler om förmånsursprung (nedan kallad *gemensamma kommittén*) i samband med det planerade antagandet av gemensamma kommitténs beslut om ändring av konventionen

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Den regionala konventionen om Europa–Medelhavstäckande regler om förmånsursprung

I den regionala konventionen om Europa-Medelhavstäckande regler om förmånsursprung anges ursprungsregler för varor som handlas inom ramen för de relevanta avtal som ingåtts mellan de fördragsslutande parterna.

Genom systemet med Europa-Medelhavstäckande ursprungskumulation möjliggörs tillämpning av diagonal kumulation mellan de 26 fördragsslutande parterna i konventionen: Europeiska unionen, Island, Liechtenstein, Norge, Schweiz, Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marocko, Palestina[1], Syrien, Tunisien, Turkiet, Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Nordmakedonien, Montenegro, Serbien, Kosovo[2], Färöarna, Republiken Moldavien, Georgien och Ukraina. Det fastställer en multilateral ram med ursprungsregler för ett nätverk av frihandelsavtal och får inte påverka tillämpningen av de principer som fastställs i dessa avtal. Konventionen trädde i kraft för unionens del den 1 maj 2012.

Europeiska unionen är part i konventionen[3].

2.2. Gemensamma kommittén

Den gemensamma kommitté som inrättats genom artikel 3.1 i konventionen ska anta ändringar av konventionen, administrera den och säkerställa att den genomförs på ett riktigt sätt. I enlighet med artikel 12 i gemensamma kommitténs arbetsordning ska dess beslut antas enhälligt av de fördragsslutande parter för vilka konventionen har trätt i kraft och som är närvarande eller företrädda vid mötet i gemensamma kommittén.

De fördragsslutande parter för vilka konventionen har trätt i kraft har rösträtt. Varje fördragsslutande part har en röst.

2.3. Gemensamma kommitténs planerade akt

Arbetet med att ändra konventionen inleddes 2012 och har genomförts i en arbetsgrupp som har sammanträtt minst två gånger per år. Under detta arbete har medlemsstaterna regelbundet hållits involverade med hjälp av olika forum (expertgruppen för tullfrågor – sektionen för ursprung, rådets arbetsgrupp för tullunionen och handelspolitiska kommittén).

---

[1] Denna beteckning ska inte uppfattas som ett erkännande av en palestinsk stat och påverkar inte de enskilda medlemsstaternas ståndpunkter i frågan.

[2] Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/99 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

[3] EUT L 54, 26.2.2013, s. 4.

På sitt nionde möte den 27 november 2019 ska gemensamma kommittén anta ett beslut om ändring av konventionen (nedan kallat *den planerade akten*).

Den planerade akten syftar till att ändra ursprungsreglerna så att de bättre avspeglar ekonomiska realiteter. Den planerade akten kommer att vara bindande för parterna i enlighet med artikel 4.3 a i konventionen där följande anges: ”Gemensamma kommittén ska genom beslut anta ändringar av konventionen, inbegripet ändringar av tilläggen ... .” I artikel 4.3 a sista meningen anges följande: ”De beslut som avses i denna punkt ska sättas i kraft av de fördragsslutande parterna i enlighet med deras egen lagstiftning.”

Ändringarna av konventionen bör bli tillämpliga den 1 januari 2021. Datumet för det faktiska genomförandet av ändringarna kan dock behöva ändras med hänsyn till de interna förfaranden som andra fördragsslutande parter måste följa fram till detta datum.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

De ändringar av konventionen som föreslås innebär ytterligare flexibilitet och moderniserade regler, och är i överensstämmelse med de regler som unionen redan har gått med på i andra nyligen antagna avtal (det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan EU och Kanada (Ceta), frihandelsavtalet mellan EU och Vietnam, avtalet om ett ekonomiskt partnerskap mellan Europeiska unionen och Japan och avtalet om ekonomiskt partnerskap mellan EU och Södra Afrikas utvecklingsgemenskap) eller förmånsordningar (det allmänna preferenssystemet). Förbättringarna består i ett införande av generellt mer flexibla och förenklade regler som kommer att göra det lättare för EU:s industri att följa reglerna och därmed förbättra dess konkurrenskraft på exportmarknaderna. Den ändrade texten innebär ingen ändring av den befintliga konventionens institutionella bestämmelser.

3.1. Närmare uppgifter om de ändrade ursprungsreglerna

(a) Avvikelser

Genom den ändrade konventionen kodifieras och införs mer öppenhet i nuvarande praxis enligt vilken de fördragsslutande parterna bilateralt kan enas om regler som avviker från de gemensamma bestämmelserna i konventionen, genom att det föreskrivs att sådana avvikelser måste anmälas (artikel 1.3). De avvikelser som redan gäller skulle fortsätta att gälla och påverkas inte av anmälningsskyldigheten (artikel 1.2).

(b) Helt framställda produkter – villkor för fartyg

Villkoren för fartyg enligt den ändrade regeluppsättningen är enklare och flexiblare (artikel 3.2). Jämfört med den nuvarande texten har vissa villkor strukits (särskilda krav på besättningen), medan andra villkor har mjukats upp (ägande).

(c) Tillräcklig behandling eller bearbetning – Genomsnittlig grund

I den ändrade regeluppsättningen ges exportören flexibilitet att hos tullmyndigheterna ansöka om ett tillstånd att beräkna priset fritt fabrik och värdet av icke-ursprungsmaterial på genomsnittlig grund, i syfte att beakta fluktuationer i kostnader och växelkurser (artikel 4.3–4.6). Detta bör ge exportörer större förutsägbarhet.

(d) Toleranser

Den nuvarande toleransen är fastställd till ett värde på 10 % av produktens pris fritt fabrik (artikel 5).

I den föreslagna texten föreskrivs för jordbruksprodukter en tolerans på 15 % av produktens nettovikt och i fråga om industriprodukter en värdetolerans på 15 % av produktens pris fritt fabrik (artikel 5).

Vikttoleransen utgör ett mer objektivt kriterium och en tröskel på 15 % borde ge tillräcklig flexibilitet. Detta säkerställer också att internationella prisfluktuationer på råvaror inte inverkar på ursprunget för jordbruksprodukter.

(e) Kumulation

I förslaget (artikel 7) bibehålls diagonal kumulation för samtliga produkter. Dessutom föreskrivs en allmän fullständig kumulation för alla produkter utom textil- och klädesvaror enligt kapitlen 50–63 i Harmoniserade systemet (HS).

I fråga om produkter enligt kapitlen 50–63 i Harmoniserade systemet föreskrivs bilateral fullständig kumulation. Slutligen ges de fördragsslutande parterna möjlighet att enas om att utvidga den allmänna fullständiga kumulationen till att även omfatta produkter enligt kapitlen 50–63 i Harmoniserade systemet.

(f) Bokföringsmässig uppdelning

Enligt de nuvarande reglerna (artikel 20) får tullmyndigheterna ge tillstånd till bokföringsmässig uppdelning om ”det är förenat med avsevärda kostnader eller väsentliga svårigheter att hålla separata lager”. Enligt den ändrade regeln (artikel 12) kan tullmyndigheterna ge tillstånd till bokföringsmässig uppdelning om ”fungibla material med ursprungsstatus respektive utan ursprungsstatus används”.

Exportörer som ansöker om ett tillstånd till bokföringsmässig uppdelning kommer inte längre att behöva styrka att separata lager medför avsevärda kostnader eller väsentliga svårigheter, utan det räcker med att ange att fungibla material används.

När det gäller socker och oavsett om det utgör ett material eller är en slutprodukt kommer lager av ursprungsvaror och icke-ursprungsvaror inte längre att behöva hållas fysiskt åtskilda.

(g) Territorialprincip

Enligt de nuvarande reglerna (artikel 11) får viss behandling eller bearbetning på vissa villkor ske utanför territoriet, med undantag av produkter enligt kapitlen 50–63 i Harmoniserade systemet. I förslaget till nya regler (artikel 13) är textilvaror inte längre uteslutna.

(h) Förbud mot ändringar

Den föreslagna regeln om förbud mot ändringar (artikel 14) medför större flexibilitet vid befordran av ursprungsprodukter mellan de fördragsslutande parterna. Därigenom undviks situationer där produkter för vilka det inte finns någon tvekan om deras ursprungsstatus utesluts från förmånstullsatser vid import till följd av att de formella kraven på direkt transport inte iakttagits.

(i) Förbud mot restitution av eller befrielse från tullar

Enligt de nuvarande reglerna (artikel 14) är den allmänna principen om förbud mot restitution tillämplig på material som används i tillverkningen av vilken produkt som helst. Enligt de ändrade reglerna (artikel 16) avskaffas detta förbud för samtliga produkter, med undantag av material som används i tillverkningen av produkter enligt kapitlen 50–63 i Harmoniserade systemet (textil- och klädesvaror). Inte desto mindre innehåller texten vissa undantag till förbudet mot tullrestitution även för dessa produkter.

(j) Ursprungsbevis

De ändrade reglerna (artikel 17.1) inför en enda typ av ursprungsbevis (EUR.1 eller ursprungsdeklaration), i stället för det nuvarande systemet med både varucertifikat EUR.1 och varucertifikat EUR.MED, vilket avsevärt förenklar systemet. Detta bör förbättra de ekonomiska aktörernas efterlevnad, genom att de undviker misstag till följd av komplicerade regler, och underlätta tullmyndigheternas hantering. Vidare bör det inte påverka möjligheterna att kontrollera ursprungsbevis, som förblir desamma.

De ändrade reglerna (artikel 17.3) omfattar också möjligheten att parterna enas om att tillämpa ett system med registrerade exportörer (REX). Exportörer som är registrerade i en gemensam databas skulle få ansvara för att själva upprätta ursprungsförsäkringar utan att behöva genomgå förfarandet för att bli godkända exportörer. Ursprungsförsäkringar skulle få samma rättsliga värde som ursprungsdeklarationer eller varucertifikat EUR.1. De ändrade reglerna innehåller också en framtida möjlighet att tillämpa elektroniskt utfärdade ursprungsintyg (artikel 17.4).

(k) Ursprungsbevisets giltighet

Det föreslås att giltighetstiden för ett ursprungsbevis förlängs från fyra till tio månader (artikel 23). Detta borde också medföra större flexibilitet när det gäller befordran av ursprungsprodukter parterna emellan.

3.2. Närmare uppgifter om de ändrade förteckningsreglerna

3.2.1. Jordbruksprodukter

(a) Värde och vikt

Gränsen för icke-ursprungsmaterial brukade uttryckas endast i värde. De nya trösklarna uttrycks i vikt, för att minimera effekterna av pris- och valutafluktuationer (exempelvis ex kapitel 19 och 20, nummer 2105 och 2106), samtidigt som vissa gränser för socker stryks (t.ex. kapitel 8 eller nummer 2202).

De ändrade reglerna höjer tröskeln för vikt (från 20 % till 40 %) och inför möjligheten att för vissa HS-nummer använda ett alternativt värde eller en alternativ vikt. De kapitel och nummer i HS som berörs av ändringen är framför allt följande: ex 1302, 1704 (alternativt värde eller alternativ vikt), 18 (1806: alternativt värde eller alternativ vikt) och 1901.

(b) Anpassning till inköpsmönster

För andra jordbruksprodukter (vegetabiliska oljor, nötter och tobak) anges flexiblare regler anpassade till den ekonomiska verkligheten, särskilt kapitlen 14, 15, 20 (inbegripet nummer 2008), 23 och 24. Genom de ändrade reglerna uppnås en balans mellan regionala och globala inköp (kapitlen 9 och 12). Reglerna har också förenklats (minskning av undantag) i fråga om kapitlen 4, 5, 6, 8, 11 och ex 13.

3.2.2. Industriprodukter (utom textilvaror)

Den föreslagna kompromissen innehåller betydande förändringar jämfört med de nuvarande reglerna:

- För ett antal produkter innehåller den nuvarande kapitelregeln ett dubbelt kumulativt villkor. Detta ändras till ett enda villkor (kapitlen 74, 75, 76, 78 och 79).

- Ett stort antal särskilda regler som avviker från kapitelregeln har strukits (kapitlen 28, 35, 37, 38 och 83). Denna generalisering innebär en enklare miljö för de ekonomiska aktörerna och tullen.

- I den nuvarande kapitelregeln införs en alternativ regel som ger exportörer större valmöjligheter när det gäller att uppfylla ursprungskriteriet (kapitlen 27, 40, 42, 44, 70, 83, 84 och 85).

Alla dessa ändringar innebär uppdaterade och moderniserade förteckningsregler som generellt underlättar för aktörerna att uppfylla kriterierna för att en produkt ska få ursprungsstatus. Den ovannämnda möjligheten att använda ett genomsnitt under en tidsperiod kan också innebära ytterligare förenklingar för exportörerna.

3.2.3. Textilvaror

När det gäller textil- och klädesvaror har nya alternativ införts när det gäller passiv förädling och toleranser. För dessa produkter har det också införts nya ursprungsgivande processer, särskilt för tyger som det skulle bli lättare att få tag på. Slutligen kommer fullständig bilateral kumulation att gälla även för dessa produkter. Genom sådan kumulation kan bearbetning av textilmaterial (dvs. vävning, spinning osv.) beaktas i produktionsprocessen inom området för kumulation.

Ändringarna av konventionen kommer att bli tillämpliga den 1 januari 2021 (eller den dag som överenskoms i gemensamma kommittén) bland de fördragsslutande parter som faktiskt har infört dessa ändringar av konventionen eller en hänvisning till dem i sina protokoll om ursprungsregler.

4. RÄTTSLIG GRUND

4.1. Förfarandemässig rättslig grund

4.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) föreskrivs att beslut ska antas ”om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram”.

Begreppet ”akter med rättslig verkan” omfattar akter som har rättslig verkan med stöd av de regler i internationell rätt som tillämpas på organet i fråga. Det omfattar även instrument som inte har bindande verkan enligt internationell rätt, men som är ”ägnade att på ett avgörande sätt påverka innehållet i de bestämmelser som antas av unionslagstiftaren”[4].

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Gemensamma kommittén är ett organ som inrättats genom ett avtal, nämligen den regionala konventionen om Europa–Medelhavstäckande regler om förmånsursprung.

Den akt som ska antas av gemensamma kommittén är en akt med rättslig verkan. Den planerade akten kommer att vara bindande enligt internationell rätt i enlighet med artikel 4 i den regionala konventionen om Europa–Medelhavstäckande regler om förmånsursprung.

Den planerade akten varken kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 218.9 i EUF-fördraget.

[4] Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkterna 61–64.

4.2. Materiell rättslig grund

4.2.1. Principer

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i den planerade akt avseende vilken en ståndpunkt intas på unionens vägnar.

4.2.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Det huvudsakliga syftet med och innehållet i den planerade akten rör den gemensamma handelspolitiken.

Den materiella rättsliga grunden för förslaget till beslut är därför artikel 207.3 och 207.4 första stycket i EUF-fördraget.

4.3. Slutsats

Den rättsliga grunden för förslaget till beslut bör vara artikel 207.3 och 207.4 första stycket, jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

5. BUDGETKONSEKVENSER

Ändringarna av den regionala konventionen om Europa–Medelhavstäckande regler om förmånsursprung bygger på principen att modernisera ursprungsreglerna för att anpassa dem till de nya utvecklingstrender som fastställts i de senaste frihandelsavtalen. De ändrade reglerna i konventionen innebär mestadels förenklingar av tullförfaranden och moderniseringar, exempelvis på följande områden:

- Tillräcklig behandling eller bearbetning – Genomsnittlig grund: exportörer får större förutsägbarhet genom att kunna beräkna priset fritt fabrik och värdet av icke-ursprungsmaterial på genomsnittlig grund med beaktande av fluktuationer på marknaden.
- Ursprungsbevis: en förenkling genom att endast ett ursprungsintyg kommer att kunna användas – EUR.1.
- Ursprungsbevisets giltighet: större flexibilitet vid befordran av ursprungsprodukter genom att giltighetstiden förlängs från fyra till tio månader.

Dessa ändringar av konventionen har inga mätbara konsekvenser för EU:s budget, eftersom deras tillämpningsområde främst avser förenklade handelsprocedurer och en konsolidering av modern praxis hos tullmyndigheterna. De föreskriver frivilliga lättnader på områden där myndigheterna fortfarande har behörighet utan att inverka på reglernas materiella innehåll (bokföringsmässig uppdelning, ursprungsbevis, beräkning av genomsnitt). Vissa aspekter av förenklingarna (till exempel minskning av fartygskriterierna) skapar större förutsägbarhet genom att ta bort villkor som det i nuläget är svårt för tullmyndigheterna att kontrollera, medan andra (förbud mot ändringar) rör logistik utan att inverka på reglernas innehåll i sak.

Även om bestämmelserna om tullrestitution ändras, upprätthålls förbudet mot tullrestitution inom textil- och beklädnadssektorn, som fortfarande är en av de viktigaste handelssektorerna i den region som täcks av konventionen. De ändrade reglerna kodifierar den nuvarande situationen genom att bibehålla det förbud som för närvarande tillämpas med vissa fördragsslutande parter. Den föreslagna generaliseringen av fullständig kumulation i den region som täcks av konventionen syftar till att stärka de befintliga handelsmönstren inom regionen och deras komplementaritet, men bör inte i betydande mån inverka på de tullar som uppbärs i EU eftersom de produkter som omfattas av kumulation liksom i nuläget måste uppfylla sina egna krav på mervärde inom området för att kunna omfattas av förmåner.

Ändringarna av förteckningsreglerna inom sektorn för jordbruksvaror och bearbetade jordbruksvaror består främst i anpassade metoder utan att inverka på reglernas sakinnehåll. De befintliga tröskelvärden som för närvarande uttrycks i värde kommer att uttryckas i vikt. Detta kriterium är mer objektivt och lättare att kontrollera för tullmyndigheterna. Förenklingarna av produktspecifika regler för industriprodukter bör ha en begränsad effekt på inkomsterna från tullar, eftersom de i många fall snarare kan leda till ändrade inköpsmönster än till att tidigare tullpliktig import ersätts med ökad förmånsimport från de länder som omfattas av konventionen. Effekten av dessa ändringar på inkomsterna från importtullar kan således inte kvantifieras.

När det gäller handeln och dess konsekvenser för användningen av förmåner är de lättnader som föreskrivs i de nya reglerna inriktade på ekonomisk integration inom hela regionen, till exempel inom textilsektorn där handelsförmåner redan utnyttjas i mycket hög utsträckning. De förbättrade reglerna för textilier och kumulation syftar främst till att stärka den redan befintliga regionala integrationen och tillgången till material inom området, snarare än att möjliggöra att fler icke-ursprungsmaterial importeras från länder utanför den region som omfattas av konventionen.

6. OFFENTLIGGÖRANDE AV DEN PLANERADE AKTEN

Eftersom gemensamma kommitténs akt kommer att ändra konventionen är det lämpligt att den offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning* efter antagandet.

2019/0234 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i den gemensamma kommitté som inrättats genom den regionala konventionen om Europa–Medelhavstäckande regler om förmånsursprung vad gäller ändringar av konventionen

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 207.3 och 207.4 första stycket, jämförd med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) Den regionala konventionen om Europa-Medelhavstäckande regler om förmånsursprung (nedan kallad *konventionen*) ingicks av unionen genom rådets beslut 2013/93/EU[5] och trädde i kraft för unionens del den 1 maj 2012.

(2) Genom systemet med Europa-Medelhavstäckande ursprungskumulation möjliggörs tillämpning av diagonal kumulation mellan de 26 fördragsslutande parterna i konventionen: Europeiska unionen, Island, Liechtenstein, Norge, Schweiz, Algeriet, Egypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marocko, Palestina[6], Syrien, Tunisien, Turkiet, Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Nordmakedonien, Montenegro, Serbien, Kosovo[7], Färöarna, Moldavien, Georgien och Ukraina.

(3) Enligt konventionen kommer ursprungsreglerna att behöva ändras för att bättre avspegla ekonomiska realiteter, och konventionen innehåller förfaranden för ändring av den. Ändringar av konventionen ska antas genom ett enhälligt beslut av den gemensamma kommitté som inrättas genom artikel 3.1 i konventionen (nedan kallad *gemensamma kommittén*).

(4) Arbetet med att ändra konventionen påbörjades 2012 och har utmynnat i en ny uppsättning moderniserade och mer flexibla regler, som är förenlig med de regler som unionen redan har gått med på i vissa andra nyligen antagna avtal (det övergripande avtalet om ekonomi och handel mellan EU och Kanada (Ceta), frihandelsavtalet mellan EU och Vietnam, avtalet om ett ekonomiskt partnerskap mellan Europeiska unionen och Japan och avtalet om ekonomiskt partnerskap mellan EU och Södra Afrikas utvecklingsgemenskap) eller förmånsordningar (det allmänna preferenssystemet).

---

5 Rådets beslut 2013/93/EU av den 14 april 2011 om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, av den regionala konventionen om Europa–Medelhavstäckande regler om förmånsursprung (EUT L 54, 26.2.2013, s. 4).

6 Denna beteckning ska inte uppfattas som ett erkännande av en palestinsk stat och påverkar inte de enskilda medlemsstaternas ståndpunkter i frågan.

7 Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/99 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

(5) Gemensamma kommittén väntas anta ett beslut om ändring av konventionen på sitt möte den 27 november 2019 eller vid en senare tidpunkt.

(6) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i gemensamma kommittén, eftersom beslutet kommer att vara bindande för unionen.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i den gemensamma kommitté som inrättats genom den regionala konventionen om Europa–Medelhavstäckande regler om förmånsursprung ska grundas på det utkast till beslut av gemensamma kommittén som åtföljer detta beslut.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande