YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (kolmas jaosto)
5 päivänä marraskuuta 2002 *

Asiassa C-321/01 P,

Agrana Zucker und Stärke AG, kotipaikka Wien (Itävalta), edustajinaan Rechtsanwalt W. Barfuß ja Rechtsanwalt H. Wollmann, prosessiosoite Luxemburgissa,

valittajana,

jossa valittaja vaatii muutoksenhaussaan yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (laajennettu viides jaosto) asiassa T-187/99, Agrana Zucker und Stärke vastaan komissio, 7.6.2001 antaman tuomion (Kok. 2001, s. II-1587),

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

ja jossa valittajan vastapuolena on

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Erhart ja D. Triantafyllou, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit F. Macken ja J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: R. Grass,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

määräyksen

1 Agrana Zucker und Stärke AG on yhteisöjen tuomioistuimeen 20.8.2001 toimittamallaan valituskirjelmällä hakenut muutosta EY:n tuomioistuimen perussäännön 49 artiklan nojalla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-187/99, Agrana Zucker und Stärke vastaan komissio, 7.6.2001 antamaan tuomioon (Kok. 2001, s. II-1587; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi perusteettomana kanteen, jossa valittaja oli vaatinut Itävallan AGRANA Stärke-GmbH:n hyväksi tärkkelyksentuotantolaitosten rakentamiseen ja muuntamiseen suunnittelemasta tuesta 30 päivänä syyskuuta 1998 tehdyn komission päätöksen 1999/342/EY (EYVL 1999, L 131, s. 61; jäljempänä riidanalainen päätös) kumoamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Maataloustuotteiden jalostamisen ja kaupan pitämisen edellytysten parantamisesta 20 päivänä toukokuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 951/97 (EYVL L 142, s. 22) 16 artiklan 5 kohdassa, jolla korvataan maataloustuotteiden jalostamisen ja kaupan pitämisen edellytysten parantamisesta 29 päivänä maaliskuuta 1990 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 866/90 (EYVL L 91, s. 1) sanamuodoltaan samanlainen säännös, säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot voivat toteuttaa alalla, jota tämä asetus koskee, tukitoimenpiteitä, joiden myöntämistä koskevat edellytykset tai yksityiskohtaiset säännöt poik-

keavat tässä asetuksessa säädetyistä edellytyksistä tai yksityiskohtaisista säännöistä tai joiden määrät ylittävät tässä asetuksessa säädetyt ylärajat, edellyttäen, että kyseiset toimenpiteet toteutetaan perustamissopimuksen 92—94 artiklan mukaisesti."

3 Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1; jäljempänä liittymisasiakirja) 151 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tämän asiakirjan liitteessä XV olevan luettelon säädöksiä sovelletaan uusiin jäsenvaltioihin kyseisessä liitteessä määrätyin edellytyksin."

4 Liittymisasiakirjan liitteessä XV olevassa VII.D.1 kohdassa tarkennetaan seuraavaa:

" — — [Asetus (ETY) N:o 866/90], — — sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna — — neuvoston asetu[ksella] (ETY) N:o 3669/93, annettu 22 päivänä joulukuuta 1993 (EYVL L 338, 31.12.1993, s. 26).

Sovellettaessa 16 artiklan 5 kohtaa komissio:

— — —

— soveltaa näitä säännöksiä Itävallan ja Suomen osalta päätösasiakirjassa esitetyn julistuksen N:o 31 mukaisesti.

— — "

5 Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan (EYVL 1994, C 241, s. 371; jäljempänä julistus N:o 31) liitetyssä yhteisessä julistuksessa N:o 31 jalostusteollisuudesta Itävallassa ja Suomessa määrätään seuraavaa:

"Sopimuspuolet ovat yhtä mieltä seuraavasta:

— —

ii) rakennemuutoksen helpottamiseksi suunniteltujen kansallisten siirtymäkauden tukiohjelmien suhteen ollaan joustavia."

Riidan perustana olevat tosiseikat

6 Kanteen perustana olevat tosiseikat, sellaisena kuin ne on esitetty valituksenalaisen tuomion 5—18 kohdassa, voidaan valituksen kannalta tiivistää seuraavalla tavalla.

7 Agrana Stärke-GmbH oli Itävallan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka muun maataloustoimintansa ohella tuotti ja jalosti maissitärkkelystä Aschachin (Itävalta) tehtaassaan ja perunatärkkelystä Gmündin (Itävalta) tehtaassaan.

8 Se jätti 19.5.1995 toimivaltaiselle Itävallan viranomaiselle tukihakemuksen, joka koski sen Gmündin ja Aschachin toimipaikoille suunniteltuja erilaisia tärkkelysalan investointeja. Kyseiset investoinnit toteutettiin syyskuussa 1995 odottamatta kyseisiä tukia koskevaa päätöstä.

9 Itävallan hallitus ilmoitti 28.6.1996 päivätyllä kirjeellä komissiolle erikseen Agrana Stärke-BmbH:n Gmündin ja Aschachin toimipaikoissa toteuttamat investointitukitoimenpiteet.

10 Komissio hyväksyi Gmündin tehtaalle tarkoitetun tuen 23.1.1997 päivätyllä kirjeellä. Aschachin tehtaalle tarkoitetun tuen osalta komissio päätti sitä vastoin aloittaa EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa (josta on tullut EY 88 artiklan 2 kohta) määrätyn menettelyn.

11 Komissio teki 30.9.1998 riidanalaisen päätöksen, jossa se totesi, ettei Aschachin tehdasta koskeva tukisuunnitelma sovellu yhteismarkkinoille.

Valituksenalainen tuomio

12 Agrana Zucker und Stärke AG, jolle Agrana Stärke-GmbH:n oikeudet ovat siirtyneet (jäljempänä Agrana), nosti 20.8.1999 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa riidanalaista päätöstä koskevan kumoamiskanteen, joka perustui neljään kanneperusteeseen, jotka koskivat ensinnäkin tutkinnalle varatun määräajan ylittämistä, toiseksi liittymisasiakirjan 151 artiklan 1 kohdan, julistuksen N:o 31 ja EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan määräysten rikkomista, kolmanneksi tuen tarpeellisuutta koskevan arviointikriteerin virheellistä soveltamista ja neljänneksi perustelujen puutteellisuutta.

13 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kanteen kokonaisuudessaan. Erityisesti toisen kanneperusteen osalta, joka on myös ainoa peruste, johon valittaja vetoaa edelleen valituksessaan, valituksenalaisessa tuomiossa todetaan seuraavaa:

> "60 Kantaja väittää komission soveltaneen julistusta N:o 31 ilmeisen virheellisesti toisaalta siltä osin kuin se on asettanut ennakkoedellytykseksi sen, ettei tukea voida sallia, jos kyseisen investoinnin tavoitteena on tuotantokapasiteetin lisääminen, sekä toisaalta siltä osin kuin se ei ole punninnut keskenään niitä hyötyjä, jotka yhteisö saa siitä, että Itävallan tasavalta liittyi Euroopan unioniin ilman siirtymäkautta, ja niitä haittoja, jotka kyseisen tuen maksaminen aiheuttaa.
>
> 61 Tältä osin on välittömästi syytä huomauttaa, että julistukseen N:o 31 ei sen sanamuodon mukaan sisälly mitään tuotantokapasiteettia koskevia rajoituksia — — . Tästä seuraa, että komissio ei voi heti jättää tämän

julistuksen soveltamisalan ulkopuolelle kaikkia sellaisia tapauksia, joissa tuen potentiaalisen saajan tekemien investointien tarkoituksena on tuotantokapasiteetin lisääminen. Komissiolla ei näet ole oikeutta lisätä sellaista julistuksen N:o 31 soveltamisalaan kohdistuvaa yleistä rajoitusta, joka ei käy ilmi sen tekstistä.

62 Vaikka onkin totta, että komissio on, ainakin jo yksin riidanalaisen päätöksen 53 kohdan osalta, saattanut antaa sellaisen vaikutelman, ettei se missään tapauksessa hyväksyisi tukea kapasiteetin lisäystä tavoittelevalle investoijalle kapasiteettia pelastus- ja rakenneuudistustukea koskevissa suuntaviivoissa esittämänsä näkemyksensä mukaisesti, riidanalaisen päätöksen kokonaisvaltaisemman tarkastelun perusteella voidaan kuitenkin todeta, että komissio oli tutkinut mahdollisuutta myöntää kyseessä oleva tuki julistuksen N:o 31 perusteella esillä olevaan tapaukseen liittyvät erityiset olosuhteet huomioon ottaen.

— —

65 Komissio korosti tämän jälkeen sitä, että riidanalaisella tuella "edistetään tuotantokapasiteetin lisäystä alalla, jota ei säännellä kiintiöjärjestelmän avulla ja jolle on ominaista rakenteellinen ylikapasiteetti" (riidanalaisen päätöksen 46 kohta). Komission mukaan muiden jäsenvaltioiden tärkkelystä valmistavat yritykset, jotka vievät tuotteitaan Itävaltaan, saattavat tästä syystä huomata Agranan kapasiteetin lisäyksen vaikutuksen kilpailuasemaansa Itävallan markkinoilla tai joutua kovempaan kilpailuun muilla markkinoilla (riidanalaisen päätöksen 52 kohta). Komissio päätteli lopuksi, että riidanalainen tuki 'muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, koska se edistää tarjonnan kasvua rajallisen kysynnän markkinoilla ja siten vääristää kilpailua huomattavasti' (riidanalaisen päätöksen 54 kohta).

66 Komissio totesi, ettei tukea tämän vuoksi voitu pitää EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan [josta on muutettuna tullut EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohta] mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuvana huolimatta julistukseen N:o 31 sisältyvästä joustavuutta koskevasta lausekkeesta (riidanalaisen päätöksen 56 kohta).

67 Komission riidanalaisessa päätöksessä esittämien perustelujen valossa ei voida todeta, että se on tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, ettei riidanalaista tukisuunnitelmaa voitu hyväksyä pelkästään julistuksen N:o 31 perusteella.

68 Komissiota ei voida näet arvostella siitä, että sen mielestä tämän tuen myöntämisestä voi aiheutua vakavaa haittaa sen kyseisellä alalla noudattamalle politiikalle. Se, että komissio on nojautunut laajalti tällä alalla yhteisön kannalta vallitsevaan rakenteelliseen tilanteeseen, ei tarkoita kuitenkaan sitä, ettei se olisi arvioinut käsiteltävänä olevaa tapausta yksilöllisesti.

69 Siltä osin kuin kantaja on väittänyt, ettei niitä hyötyjä, jotka yhteisö saa siitä, että Itävallan tasavalta liittyi Euroopan unioniin ilman siirtymäkautta, ja kyseisen tuen maksamisesta aiheutuvia haittoja ole vertailtu keskenään, on todettava, ettei komissiolla ollut velvollisuutta tarkastella asiaa tältä kannalta. Osana riidanalaisen tuen yhteismarkkinoille soveltuvuutta koskevaa tarkastelua, jonka yhteydessä sen on otettava huomioon julistus N:o 31, komission oli tosin harkittava, kuten se on huomauttanut riidanalaisen päätöksen 49 kohdassa, soveltuiko tuki tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen muuttamatta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisön edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Niillä hyödyillä, jotka yhteisö voi saada Itävallan tasavallan liittymisestä Euroopan unioniin, ei ole asian kannalta merkitystä tukea koskevan konkreettisen arvioinnin yhteydessä.

70 Edellä olevasta ilmenee, että komissio ei ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä tarkastellessaan riidanalaisen tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Tästä myös seuraa, ettei komissio ole rikkonut liittymisasiakirjan 151 artiklan 1 kohdan, julistuksen N:o 31 ja EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan määräyksiä.

71 Tämän perusteella toinen kanneperuste on hylättävä."

Valitus

14 Agrana vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja asian itse ratkaisten kumoamaan riidanalaisen päätöksen.

15 Valittaja esittää valituksensa tueksi yhden ainoan perusteen, joka koskee oikeudellista virhettä, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sen mielestä tehnyt yhtyessään komission julistuksen N:o 31 osalta tekemään virheelliseen arviointiin.

16 Valitusperusteen ensimmäisessä osassa Agrana väittää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen menetelleen ristiriitaisesti, kun se on päättänyt valituksenalaisen tuomion 67 ja 68 kohdassa tekemänsä riidanalaista päätöstä koskevan arvioinnin

toteamalla, ettei komissio ollut tehnyt ilmeistä arviointivirhettä, vaikka se oli tätä ennen todennut perustellusti valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa, että komissio ei periaatteessa hyväksyisi tärkkelysteollisuuden kapasiteetin lisäystä.

17 Valittaja toteaa lisäksi, että komissiolla on julistuksen N:o 31 mukaan yhteisön valtiontukia koskevien sääntöjen täytäntöönpanosta vastuussa olevana toimielimenä velvollisuus olla joustava Itävallan tasavallan Euroopan unioniin liittymisen kannalta välttämättömien Itävallan jalostusteollisuutta koskevien rakennemuutostoimenpiteiden suhteen. Komissio on kuitenkin tukeutunut riidanalaisen päätöksen 28 perustelukappaleessa nimenomaisesti periaatteeseen, jonka mukaan EY 87 artiklan 3 kohtaa on tulkittava tiukasti. Tämä näkemys heijastuu koko riidanalaiseen päätökseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole huomannut kyseistä perustavanlaatuista oikeudellista virhettä, ja se on jopa itse syyllistynyt siihen.

18 Valitusperusteensa toisessa osassa Agrana väittää, että julistuksen N:o 31 tehtävänä on saada yhteensovitetuksi yhteisöllä oleva intressi siihen, että Itävallan tasavalta liittyy välittömästi Euroopan unioniin, ja toisaalta Itävallan tasavallalla oleva intressi myöntää tukea jalostusteollisuudelleen. Teleologisesti tulkiten komissiolla on julistuksen N:o 31 perusteella velvollisuus suorittaa kussakin yksittäisessä tapauksessa tutkimus, jossa vertaillaan toisiinsa yhteisölle sekä Itävallan tasavallalle koituvia hyötyjä ja haittoja, ja ottaa tämä tutkimus huomioon arvioidessaan kyseistä tukea.

19 Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen omaksuma näkemys, jonka mukaan yhteisölle aiheutuvat hyödyt siitä, että Itävallan tasavalta liittyy välittömästi Euroopan unioniin, eivät olleet sellainen seikka, joka olisi pitänyt ottaa huomioon arvioitaessa kyseistä tukisuunnitelmaa, on valittajien mukaan virheellinen.

20 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin jättää valituksen tutkimatta tai hylkää sen perusteettomana sekä velvoittaa Agranan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

21 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 119 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuin voi, jos valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat tai valitus on selvästi perusteeton, milloin tahansa hylätä valituksen perustellulla määräyksellä.

Valitusperusteen ensimmäinen osa

22 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelujen väitetyn ristiriitaisuuden osalta on korostettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on huomauttanut valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa, että "komissio oli tutkinut mahdollisuutta myöntää kyseessä oleva tuki julistuksen N:o 31 perusteella", ja todennut tämän jälkeen valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa, että "komissio totesi, ettei tukea tämän vuoksi voitu pitää EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuvana huolimatta julistukseen N:o 31 sisältyvästä joustavuutta koskevasta lausekkeesta".

23 Tästä seuraa, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa tekemään päätelmään, jonka mukaan komissio ei ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä, liity mitään ristiriitaisuutta sen esittämiin perusteluihin verrattuna.

24 Toisin kuin Agrana väittää, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on nimittäin todennut valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa, ettei vaikutelma, jonka komissio oli, ainakin jo yksin riidanalaisen päätöksen 53 kohdan osalta, saattanut antaa siitä, ettei se missään tapauksessa hyväksyisi tukea kapasiteetin lisäystä tavoittelevalla investoijalle, saanut tukea riidanalaisen päätöksen kokonaisvaltaisemman tarkastelun perusteella. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan tällaisen tarkastelun perusteella voitiin todeta, että komissio oli todellakin ottanut julistuksen N:o 31 huomioon arvioidessaan kyseisen tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille.

25 Sen väitteen osalta, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei mahdollisesti ole ottanut huomioon komission julistuksen N:o 31 osalta omaksuman tulkinnan virheellisyyttä, on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tutkinut valituksenalaisen tuomion 63—66 kohdassa sitä, miten komissio on arvioinut kyseisistä tuista aiheutuvia seurauksia markkinoille, ja korostanut, että komissio oli tätä arviointia tehdessään ottanut huomioon julistuksen N:o 31, ja se on todennut tämän jälkeen valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa, että "komissiota ei voida näet arvostella siitä, että sen mielestä tämän tuen myöntämisestä voi aiheutua vakavaa haittaa sen kyseisellä alalla noudattamalle politiikalle," ja että "se, että komissio on nojautunut laajalti tällä alalla yhteisön kannalta vallitsevaan rakenteelliseen tilanteeseen, ei tarkoita kuitenkaan sitä, ettei se olisi arvioinut käsiteltävänä olevaa tapausta yksilöllisesti".

26 Tästä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellusti todennut komission soveltaneen valtiontukia koskevia yhteisön säännöksiä esillä olevaan tapaukseen liittyvät erityiset olosuhteet huomioon ottaen.

27 Näin ollen Agranan ainoan valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä selvästi perusteettomana.

Valitusperusteen toinen osa

28 Siltä osin kuin on kyse väitteestä, jonka mukaan komissio on tulkinnut virheellisesti julistusta N:o 31 ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti hyväksynyt tämän tulkinnan, on muistutettava, että kyseisen julistuksen mukaan komission on arvioitava joustavasti Itävallan hallituksen käyttöön ottamia kansallisia siirtymäkauden tukiohjelmia.

29 Tällaista määräystä on tulkittava siten, että sen vastaisena on pidettävä valtiontukia koskevien yhteisön sääntöjen soveltamista Itävallan ilmoittamiin kansallisiin toimenpiteisiin ottamatta huomioon erityispiirteitä, jotka liittyvät käsiteltävänä olevaan asiaan, jossa on kyse sellaiseen siirtymäkauden ohjelmaan sisältyvästä tuesta, jolla pyritään helpottamaan jalostusteollisuuden rakennemuutosta Itävallassa.

30 Täyttääkseen kyseisen velvollisuuden komission oli, kuten se on myös tehnyt riidanalaisen päätöksen 49—52 kohdassa, arvioitava, soveltuiko tuki tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen muuttamatta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisön edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

31 Komissiolla ei sitä vastoin ollut julistuksen N:o 31 perusteella velvollisuutta ottaa tasapuolisesti huomioon niitä etuja, joita yhteisölle koituu siitä, että Itävallan tasavalta liittyy Euroopan unioniin ilman siirtymäkautta.

32 Tästä seuraa, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ole tehnyt oikeudellista virhettä todetessaan valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa, että "siltä osin kuin kantaja on väittänyt, ettei niitä hyötyjä, jotka yhteisö saa siitä, että Itävallan tasavalta liittyi Euroopan unioniin ilman siirtymäkautta, ja kyseisen tuen maksamisesta aiheutuvia haittoja ole vertailtu keskenään, on todettava, ettei komissiolla ollut velvollisuutta tarkastella asiaa tältä kannalta".

33 Valitusperusteen toinen osa on näin ollen hylättävä selvästi perusteettomana.

34 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että valitus on hylättävä kokonaisuudessaan selvästi perusteettomana.

Oikeudenkäyntikulut

35 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan, jota sovelletaan 118 artiklan nojalla valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut valittajan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska valittaja on hävinnyt asian kaikilta osin, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto)

on määrännyt seuraavaa:

1) **Valitus hylätään.**

2) **Agrana Zucker und Stärke AG velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Annettiin Luxemburgissa 5 päivänä marraskuuta 2002.

R. Grass

kirjaaja

J.-P. Puissochet

kolmannen jaoston puheenjohtaja