

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 27.9.2021

LVM:n lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaki

Ympäristöministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka koskee uutta kaavoitus- ja rakentamislakia. Uudella kaavoitus- ja rakentamislakilla on tarkoitus korvata voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki. Lausuntopyyntö koskee myös samassa yhteydessä esitettyjä muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta ja toteaa, että ministeriö on ollut aktiivisesti mukana esityksen valmistelussa.

Yleiset kommentit

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että lakiehdotuksessa liikennejärjestelmää koskevissa kirjauksissa on huomioitu hyvin eri kaavatasoilla liikennejärjestelmän alueidenkäyttöön vaikuttavia näkökoh-
tia. Liikennejärjestelmään sisältyy muitakin ulottuvuuksia kuin alueidenkäytön näkökulma. Tätä laajemmin liikennejärjestelmää käsitellään valtakunnan tasolla valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa ja alueiden tasolla maakunnallisissa liikennejärjestelmäsuunnitelmissa. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tavoitteet saavutettavuus, kestävyys ja tehokkuus ovat keskeisiä tavoitteita myös alueiden käytössä.

Liikennejärjestelmäsuunnittelussa tarkastellaan laajasti liikennejärjestelmän ja sen kehittämisen vaikutuksia mm. alueiden kehittämiseen, erilaisten asukkaiden ja yritysten matkojen ja kuljetusten toimivuuteen, liikenneturvallisuuteen sekä erilaisiin muihin yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin. Valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta tehdään myös ns. SOVA-lain mukainen ympäristöarviointi. Liikennejärjestelmäsuunnittelun tuloksena syntyy näkemys liikennejärjestelmän suunnittelu-, ylläpito- ja kehittämistarpeista sekä niiden edellyttämien toimenpiteiden julkishallinnolle kohdistuvista rahoitustarpeista.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää myönteisenä, että vähähiilisen liikennejärjestelmän merkitystä korostetaan ehdotuksessa. Kunnianhimoiset päästövähennystavoitteet edellyttävät, että uudessa kaavoitus- ja rakentamislakissa päästöjen vähentäminen on läpileikkaavasti ja kantavana teemana mukana ja näkökulma huomioidaan systemaattisesti valmistelussa.

Vähähiilisen ja lopulta hiilettömän liikennejärjestelmän kannalta kuitenkin myös liikennevälineet ja niiden käyttövoimat ovat keskeisiä, ja esimerkiksi sähköautojen latauspisteet ja vaihtoehtoisten polttoainelajien jakelun huomioinen on välttämätöntä alueidenkäytön suunnittelussa, kaavojen toteutuksessa ja rakentamisessa. Lisäksi uusien liikenteen palveluiden, kuten yhteiskäyttöisyyden, jaettujen kuljetusten sekä sähköisten pienkulkuneuvojen, kehittyminen nykyisten rinnalle, ja automaation edistyminen tuovat omat mahdollisuutensa ja haasteensa liikenne- ja viestintäinfran kehittämiselle ja sitä kautta niin alueiden käytölle kuin rakentamiselle. Palvelu- ja teknologiakehitys ja niiden mahdollistaminen on tärkeää huomioida esimerkiksi liikenteen solmukohdissa, asemaseuduilla sekä pysäköintiratkaisuissa.

Alueidenkäytön suunnittelussa, kaavojen toteuttamisessa ja rakentamisessa tulisi huomioida myös sähköisten viestintäverkkojen toimintaedellytysten varmistaminen. Asia liittyy erityisesti kaupunki- ja kuntatason suunnitteluun ja päätöksentekomenettelyihin. Viestintäverkkoelementtien sijoittelun ja erityisesti langattomien viestintäpalvelujen tarjonnan edellytykset on tärkeää varmistaa myös

maankäytön ja rakentamisen sääntelyssä ja valvonnassa. Myös esimerkiksi tuulivoimapuistojen sijoitteluratkaisuilla voi olla oleellisia vaikutuksia langattomien viestintäverkkojen ja sähköisten viestintäpalvelujen toimintaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa kaavoitus- ja rakennuslain jatkovalmistelussa vaikutusten arvioinnin merkitystä. Keskeistä on paitsi uudistuksen eri teemojen (alueidenkäyttö, kaavojen toteuttaminen, rakentaminen ja digitalisaatio) vaikutusten arviointi ja myös kokonaisuuden tarkastelu ja vaikutusten arviointi. Osana vaikutuksia on huomioitava muille sektoreille ja muuhun lainsäädäntöön kohdistuvat vaikutukset. Vaikutuksia on tarkasteltava myös yhdessä lunastuslain uudistuksen kanssa. Myös lunastuslain muutoksilla on vaikutusta liikenne- ja viestintäverkkojen ylläpitoon ja kehittämiseen. Liikenne- ja viestintäministeriö on lausunnossaan lunastuslain uudistamista koskevaan esitysluonnokseen kiinnittänyt huomiota etenkin tarpeeseen täydentää esityksen vaikutusarviointia väylänpitoon liittyvien kysymysten osalta ja lisäksi viestintäverkkojen rakentamisen kohdistuvien vaikutusten osalta. Ministeriön lausunnossa on väylänpidon osalta tunnistettu riski, että lunastuskorvausten tason nousu vie varoja muilta toimenpiteiltä ja lisää väylänpidon määrärahojen niukkuutta.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että valtion liikenne ja viestintähallinnon toimintaan ei lakiehdotuksella ole merkittäviä vaikutuksia. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmän muutokset eivät merkittävästi muuta valtion liikennehallinnon resurssitarpeita. Kaupunkiseutusuunnittelussa kuntien viranomaisyhteistyö valtion liikennehallinnon kanssa on keskeistä, mutta yhteistyötä tehdään nykyisin myös liikennejärjestelmäsuunnittelussa ja näitä tehtäviä yhteen sovittamalla voidaan vähentää lisäresurssitarpeita. Valtion liikennehallinto antaa kiinteistönomistajana lausuntoja rakennuslupahakemuksista ja lupakynnyksen noustessa näiden lupakäsittelyjen määrä todennäköisesti vähenee.

Digitalisaatio

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä digitalisaation edistämistä ja hyödyntämistä alueiden käytössä, kaavojen toteutuksessa ja rakentamisessa ja tärkeää on, että keskeinen aineisto on saatavilla yhteen toimivassa ja koneluettavassa muodossa. Jatkovalmistelussa on tärkeää ratkaista esimerkiksi liikenne- ja viestintäverkkoja koskevien muissa tietojärjestelmissä jo olemassa olevien lähtötietojen hyödyntäminen järjestelmässä tarkoituksenmukaisella tavalla esimerkiksi rajapintojen kautta. Osana uudistusta on kiinnitettävä riittävästi huomiota tiedon saatavuuteen digitaalisessa ja helposti uudelleen hyödynnettävässä muodossa.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää yleisesti tärkeänä sitä, että asiakkaan osallistumismahdollisuudet ja oikeus omien tietojensa hallinnointiin omadata-periaatteen mukaisesti otetaan huomioon sähköisten palveluiden ja tiedonhallinnan toteutuksissa. Kansalaisten omien tietosisältöjen suostumusten hallinnointiin ja uudelleenkäyttöön tulisi erityisesti kiinnittää huomiota ja huolehtia että niille luodaan tarvittavat edellytykset.

Ministeriö pitää tärkeänä, että kaikessa kehittämisessä otetaan huomioon sisäänrakennettuna ja oletusarvoisena tietosuojan ja tietoturvan periaatteet. Lisäksi tulee huolehtia myös siitä, että ammattihenkilöstön osaaminen vastaa kulloisessakin tehtävässä ja eri rooleissa vaadittavaa tietosuoja- ja tietoturvaosaamisen tasoa.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

Liikenne- ja viestintäministeriö kannattaa esitystä, että ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen sekä kansallinen turvallisuus ja suuronnettomuusvaaraa aiheuttavien toimintojen sijoittaminen huomioidaan lakitasolla läpileikkaavina teemoina. Vaarallisten aineiden tilapäisen säilytyksen paikat on otettava asianmukaisesti huomioon maankäytössä ja maankäytön suunnittelussa.

Ministeriö toteaa, että ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutumista koskevan 5 §:n perusteluissa on kokonaisuutena korostettu vähähiilisistä ja kestävästä liikennejärjestelmästä. Ministeriö katsoo, että kirjauksen nojalla voidaan huomioida kaikki ilmaston muutoksen hillinnän keinot, joihin alueidenkäytöllä voidaan vaikuttaa, mukaa lukien tulevan kehityksen tuomat mahdollisuudet.

Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää koskevat määritelmät ovat tarpeellisia ja niiden käyttö eri kaavatasoilla laatuvaatimuksissa ja perusteluissa esimerkeillä parantaa eri kaavatasojen roolia ja ohjausvaikutusta suunnitteluun. Liikenne- ja viestintäministeriö nostaa esiin, että aluerakenteen määrittämisessä tulisi teknisen huollon verkostojen ohella huomioida myös sähköiset viestintäverkot. Mahdollisuus sähköisten viestintäpalvelujen käyttöön on jo nykyisen MRL:n 117 j §:ssä tunnistettu perustarpeeksi, joka on huomioitava rakennetun ympäristön suunnittelussa.

Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita koskevat pykälät ja yhteys valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun

Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (VAT) koskeva sääntely olisi hyvin pitkälle nykyisen kaltaista. Säännöskohdan perustelujen mukaan tavoitteiden tarkoituksena olisi määrittää ja sovittaa yhteen alueidenkäyttöä ja aluerakennetta koskevia valtion eri sektoreiden valtakunnallisia tarpeita sekä edistää niiden toteutumista alueidenkäytön ja sen suunnittelun keinoin. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tätä erittäin tärkeänä. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma tulisi perusteluissa paremmin tuoda esiin huomioiden myös se, että valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta tehdään valtioneuvoston päätös. Lisäksi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden uudistamisen ja valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman valmisteluajankautajen yhteensovitus ja vaiheistus olisi tärkeää.

Liikennejärjestelmän osalta valtakunnalliset tarpeet ja kehittämisen periaatteet osoitetaan valtakunnallisessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa, josta säädetään liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetussa laissa. Liikennejärjestelmäsuunnitelmassa tehtyjen alueidenkäytön kannalta relevanttien linjausten yhteensovittaminen alueidenkäyttöön ja niiden toteutumisen edistäminen alueidenkäytön ja -suunnittelun keinoin on keskeistä. Valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman tulee toimia liikennettä koskevien kirjausten osalta keskeisenä lähtökohtana ja syötteenä VAT-päätökselle. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että nämä näkökohdat tulisi perusteluissa paremmin tuoda esiin ja huomioitava se, että siitä tehdään valtioneuvoston periaatepäätös. Valtakunnallisella liikennejärjestelmäsuunnitelmalla tulee olla tiivis kytkentä etenkin alueidenkäytön valtakunnalliseen ohjaukseen sekä maakunta- ja kaupunkiseutukaavoihin.

Maakuntakaavoitusta koskevat pykälät ja perustelut ja vaihtoehdot

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää lähtökohtaisesti hyvänä tavoitteena tehdä maakuntakaavasta nykyistä strategisempi ja yleispiirteisempi. Samoin ministeriö pitää tärkeänä sitä, että liikenneverkkojen kehittämisperiaatteita käsitellään maakuntakaavassa seuraavia kaavatasoja sitovalla tavalla. Näin varmistetaan valtakunnallisesti merkittävien merkintöjen jatkuvuus myös maakuntien rajoilla. Maakuntakaava on tärkeä suunnitteluinstrumentti liikenteen toimintojen kannalta ja keskeinen etenkin lentoasemien toimintaedellytysten turvaamisen ja isojen ratahankkeiden kannalta. Näillä on aina vähintään maakunnallista merkitystä. Ministeriö pitää hyvänä vaatimuksena, että maakuntakaavan laadullisissa vaatimuksissa on kiinnitettävä huomioita teknisen huollon järjestelyihin. Teknisen huollon järjestelyissä tulisi sisällyttää myös sähköisten viestintäverkkojen toimintaedellytysten varmistaminen.

Maakuntakaavoituksessa olisi tärkeää huomioida paljon liikennettä tuottavat toiminnot ja selvitettävä liikenteellisiä vaikutuksia maakunnan tasolla. Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että maakuntakaavaa ja kaupunkiseutusunnitelmaa koskevassa sääntelyssä tulee varmistaa, että näillä tasoilla ratkaistaan haastavat ylikunnalliset asiat, jotka eivät ratkea kuntakaavoissa. Liikennejärjestelmän osalta

tällaisia haastavia ylikunnallisia asioita ovat mm. raskaan raideliikenteen varikot ja raskaan liikenteen palvelualueet ja paljon liikennettä synnyttävät toiminnot. Maakuntakaavan yleispiirteisyyden lisääminen on kannatettavaa. Yleispiirteisyyttä voidaan kasvattaa, vaikka maakuntakaavan oikeusvaikutuksia ei rajattaisi laissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä, että ehdotuksessa ei ole nykyisen lain mukaista viranomaisten edistämiselvoitetta maakuntakaavoille. Viranomaisen velvollisuus ottaa maakuntakaavassa esitetyt asiat huomioon ja olla vaikeuttamatta näiden asioiden toteutumista säilyisi edelleen eli sama vaatimus kuin nykyisessä maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Kaupunkiseutusuunnittelua koskevat pykälät ja perustelut ja yhteydet muuhun suunnitteluun ja valmisteluun

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että liikennejärjestelmän alueiden käyttöön liittyvän tarkastelun näkökulmasta kaupunkiseututasoinen tarkastelu on tarpeellista ja mahdollisuus kaupunkiseutu-suunnitelman laatimiseen myönteinen asia. Etenkin kestävän liikkumisen kehittämisen ja väylien suunnittelu suunnittelun näkökulmasta kaupunkiseutukaavan laatiminen olisi hyödyllistä. Kaupunkiseutusuunnitelmassa tulisi huomioida myös paljon liikennettä synnyttävät toiminnot (esim. rekkaparkit ja varikot) yhdyskuntarakenteessa yhteen sovittaen maankäyttöä ja liikennettä. Myös kaupunkiseutusuunnitelmassa on tärkeää huomioida valtakunnallinen liikennejärjestelmäsuunnitelma. Valtioneuvoston päätöksessä valtakunnallisesta liikennejärjestelmäsuunnitelmasta on linjattu, että valtio edistää sopimuksellista yhteistyötä kaupunkiseutujen kanssa ensisijaisesti MAL-sopimuksin, mutta voi myös osallistua muunlaiseen sopimukselliseen yhteistyöhön tarpeen vaatiessa.

Lakiehdotuksen perusteluissa esitetään, että kaupunkiseutusuunnitelmaa toteutetaan alueiden käytön osalta kuntien yleis- ja asemakaavoituksella. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että kaupunkiseutusuunnittelulla on merkittäviä vaikutuksia myös liikennejärjestelmäsuunnitteluun, joukkoliikennesuunnitteluun, väyläsuunnitteluun sekä MAL-neuvotteluihin. Nämä yhteydet ovat tärkeä tunnistaa. Nykyisin kaupunkiseuduilla tehdään liikennejärjestelmäsuunnittelua kuntien ja valtion yhteistyönä, ja valtion virastot ovat rahoittaneet suunnittelua. Tällä suunnittelulla tuotetaan tietoa ja kehittämistarpeita liikennejärjestelmään liittyen, ja se on toiminut myös kuntien lähtökohtana MAL neuvotteluissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että kaupunkiseutusuunnittelun roolia, sisältöä ja menettelyjä sekä yhteyksiä muuhun suunnitteluun on tarpeen kehittää. Kaupunkiseutusuunnittelun valmistelun, vuorovaikutusmenettelyn ja vaikutusten arvioinnin on tarpeen olla sujuva prosessi, joka tuottaa alueiden käyttöä ja liikennesuunnittelua palvelevaa tietoa ja seudullista näkemystä mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Yleis- ja asemakaavoja koskevat pykälät ja perustelut

Maanteiden ja rautateiden yleissuunnitelmat sekä tarkemmat tie- ja ratasuunnitelmat kytkeytyvät nykyisiin kaavatasoihin eikä menettelyihin esitetä muutoksia. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että tehdyt tekniset muutokset liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettuun lakiin sekä ratalakiin ovat perusteltuja eikä niihin ole huomautettavaa.

Liikenne- ja viestintäministeriön kannalta on tärkeää, että kaupunkiseuduilla kunnat kiinnittävät huomiota seudullisen yhdyskuntarakenteen toimivuuteen, taloudellisuuteen ja kestävyYTEEN.

Maakuntakaavan, yleis- ja asemakaavojen laatuvaatimuksissa on liikennejärjestelmän toimivuus mukana kaikilla tasoilla. Maakuntakaavoituksessa ja yleiskaavoituksessa toimivalla liikennejärjestelmällä luodaan edellytyksiä turvalliselle liikenneympäristölle. Asemakaavoituksessa kiinnitetään erityistä huomiota elinympäristön turvallisuuteen ja liikennejärjestelyjen turvallisuuteen. Liikenneturvallisuuden merkitystä tulisi selostaa selvemmin esityksen perusteluissa.

Kaavojen toteuttamista kokevat pykälät ja perustelut

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että vähähiilisen ja lopulta hiilettömän liikennejärjestelmän kannalta liikennevälineet ja niiden käyttövoimat ovat keskeisiä, ja esimerkiksi sähköautojen latauspisteet ja vaihtoehtoisten polttoaineiden jakelun huomioinen on välttämätöntä. Lisäksi uusien liikenteen palveluiden, kuten yhteiskäyttöisyyden, jaettujen kuljetusten sekä sähköisten pienkulkuneuvojen, kehittyminen nykyisten rinnalle ja automaation edistyminen tuovat omat mahdollisuutensa ja haasteensa liikenne- ja viestintäinfran kehittämiseksi ja sitä kautta niin kaavoitukselle kuin rakentamiselle. Palvelu- ja teknologiakehitys, ja niiden mahdollistaminen on tärkeää huomioida esimerkiksi liikenteen solmukohtissa, asemaseuduilla sekä pysäköintiratkaisuissa kaduilla ja kiinteistöillä.

Lakiin verkkoinfrastruktuurin yhteiskäytöstä ja rakentamisesta (276/2016) sisältyy vaatimus tuottaa tietoja keskitettyyn yhteyspisteeseen mm. viestintäverkkojen infrastruktuurista ja suunnitelluista rakennustöistä digitaalisessa muodossa. Lakiehdotuksessa (106§) säädellään infralaitteista yleisellä alueella ja infralaitteen omistajan tai haltijan velvollisuudesta toimittaa tietoja digitaalisessa muodossa. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tästä tarkempia säännöksiä. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että pykälän 3 momentin vaatimuksia on tarpeen arvioida yhdessä edellä mainitun yhteisrakentamislainvaatimusten kanssa ja perusteluissa tuoda tämä esiin.

Rakentamista koskevat pykälät ja perustelut

Rakentamislupajärjestelmään koskevat muutokset selkeyttävät toimintamalleja ja muuttavat luvanvaraisen rakentamisen edellytyksiä. Rakentamisen yleiset edellytykset ja niille asetetut vaatimukset ovat myös keskeisiä rakentamisen laatuun vaikuttavia näkökohtia. Perusteluissa on tarpeen myös arvioida, mitä muutoksia toimintaympäristön muutokset aiheuttavat rakentamisen vaatimuksiin. Liikenne ja viestintäyhteyksien näkökulmasta on huomioitava liikkumisen murros, pysäköinnin ja jakeluinfran tarpeet, esteettömyys, meluntorjunta ja ääniolosuhteet sekä digitaalisten yhteyksien toimivuus ja turvallisuus.

Voimassa olevan lain mukaan toimenpidelupa, maisematyö lupa tai purkamislupa eivät ole tarpeen, jos toimenpide perustuu ratalain mukaiseen ratasuunnitelmaan tai liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain mukaiseen tiesuunnitelmaan. KRL-ehdotuksen mukaan erillinen toimenpidelupa poistuisi kokonaan. Ratasuunnitelmaa ja tiesuunnitelmaa koskevaa poikkeusta ei kuitenkaan sisälly KRL-ehdotuksen mukaiseen rakentamislupaa koskevaan 208 §:ään. Se tulisi sisällyttää myös tähän uuteen säännökseen, jotta nykyistä sääntelyä vastaava menettely voisi jatkua ja välttää väyläsuunnittelun kanssa päällekkäisiltä lupamenettelyiltä ja sen aiheuttamalta ylimääräiseltä hallinnolliselta työltä.

Rakentamisen luvanvaraisuudessa menettelyjä uudistetaan ja lupa muodostuu sijoitusluvasta ja toteuttamisluvasta. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että väylänpitäjän kannalta keskeistä on, että sijoitusluvan yhteydessä arvioidaan edellytykset rakentamiselle. Sijoitusluvan edellytyksinä on listattu (210-212 §) käyttökelpoinen pääsytie ja maanteiden suoja- ja näkemäalueiden huomiointi. Sijoittamislupaan edellytyksiin tulisi lisätä myös ratalain mukaisten suoja- ja näkemäalueiden huomiointi. Sijoitusluvan edellytyksenä (211§) on lakiehdotuksessa todettu että, teiden järjestäminen ei saa aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että sijoituslupa ei saa aiheuttaa myöskään valtiolle kustannuksia ja tältä osin pykälää tulisi täydentää. Väylänpitäjälle voi aiheutua kustannuksia esimerkiksi, jos sijoituslupa myönnetään alueelle, jonka tieyhteydet sijoittuvat tulvavaara-alueille.

Lupajärjestelmän uudistamisen tavoitteena on myös luoda pohjaa valtakunnalliselle rakennetun ympäristön sähköiselle rekisterille, johon tallennettaisiin jo lupakäsittelyn yhteydessä rakennuskohteen

tiedot ja tietomallit. Tiedon käytettävyyden ja jakamisen kehittyminen mahdollistaa uudella tavalla tietovarantojen ja tiedon hyödyntämisen erilaisissa palveluratkaisuissa. Ministeriö omalta osaltaan haluaa edistää tätä kehitystä.

Minna Kivimäki
Kansliapäällikkö

Mervi Karhula
Liikenneneuvos

Jakelu Ympäristöministeriö
Tiedoksi Traficom
Väylävirasto