

CICERO Report 2005:04

ACIA og IPCC

en sammenligning av mottakelsen i amerikansk offentlighet

Andreas Tjernshaugen og Guri Bang

Juni 2005

CICERO

Center for International Climate
and Environmental Research
P.O. Box 1129 Blindern
N-0318 Oslo, Norway
Phone: +47 22 85 87 50
Fax: +47 22 85 87 51
E-mail: admin@cicero.uio.no
Web: www.cicero.uio.no

CICERO Senter for klimaforskning

P.B. 1129 Blindern, 0318 Oslo
Telefon: 22 85 87 50
Faks: 22 85 87 51
E-post: admin@cicero.uio.no
Nett: www.cicero.uio.no

Tittel: ACIA og IPCC: en sammenligning av mottakelsen i amerikansk offentlighet

Forfatter(e): Andreas Tjernshaugen og Guri Bang
CICERO Report 2005:04; 22 sider

Finansieringskilde: Miljøverndepartementet

Prosjekt: Analyse av oppfølging av ACIA utredning

Prosjektleder: Andreas Tjernshaugen

Kvalitetsansvarlig: Pål Prestrud

Nøkkelord: Klimapolitikk, konsekvenser av klimaendringer, nyhetsmedier, innholdsanalyse, USA, ACIA

Sammendrag:

Denne rapporten sammenligner mottakelsen av to vitenskapelige utredninger om klimaendringer i amerikansk offentlighet og politisk liv: Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) og Den tredje hovedrapporten fra FN's klimapanel (IPCC).

Undersøkelsen fokuserer på tre viktige offentlige arenaer: Omtale i de 50 største avisene i USA, omtale på kveldsnyhetene til de tre store nasjonale tv-nettverkene ABC, CBS og NBC, og høringer i Kongressen. Vi spør hvor stor oppmerksomhet hver av rapportene fikk på disse arenaene, og i hvilken grad omtalen var preget av uenighet rundt rapportenes faglige konklusjoner og presentasjonsform.

Undersøkelsen viser at IPCC-rapporten fikk noe større oppmerksomhet enn ACIA. Men sett i forhold til det langt videre sakfeltet IPCC-rapporten dekker, og det større omfanget av utredningsarbeidet til IPCC, er vår vurdering at ACIA-rapporten har fått stor oppmerksomhet også i sammenligning med IPCC-rapporten. Videre finner vi at omtalen av ACIA-rapporten har vært mindre preget av uenighet om rapportens faglige konklusjoner og presentasjonsform. Mulige forklaringer på disse funnene diskuteres.

Avslutningsvis kommer vi kort inn på spørsmålet om eventuelle lærdommer for framtidige utredningsprosesser.

Språk: Norsk

Title: ACIA and IPCC: A comparison of how they were received by the American public

Author(s): Andreas Tjernshaugen and Guri Bang
CICERO Report 2005:04; 22 pages

Financed by: The Ministry of the Environment

Project: Analysis of follow-up of ACIA report

Project manager: Andreas Tjernshaugen

Quality manager: Pål Prestrud

Keywords: Climate policy, impacts of climate change, news media, content analysis, USA, ACIA

Abstract: This report compares the reception of two scientific assessments of climate change in U.S. news media and politics: The recent Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) and the IPCC's Third Assessment Report from 2001.

Three arenas for public debate are studied: Coverage in the 50 largest U.S. newspapers, the evening news on ABC, CBS and NBC, and Congress hearings. We ask how much attention each of the reports received in these arenas, and to which degree references to each of the assessment reports tended to mention disagreement over their scientific content and form of presentation.

As expected, we find that the IPCC report received more attention than ACIA. But given the much broader thematic scope of the IPCC assessment, it is reasonable to conclude that even in comparison to the IPCC report ACIA has received a large amount of attention. We also find that so far there have been markedly fewer references to disagreement over the scientific content and form of presentation of the ACIA report. Possible explanations to these findings are discussed. In concluding, we briefly discuss if there are lessons to be learnt from our findings for future assessment processes.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
CICERO Senter for klimaforskning
P.B. 1129 Blindern
0318 Oslo

The report may be ordered from:
CICERO (Center for International Climate and Environmental Research – Oslo)
PO Box 1129 Blindern
0318 Oslo, NORWAY

Eller lastes ned fra:
<http://www.cicero.uio.no>

Or be downloaded from:
<http://www.cicero.uio.no>

Innhold

Forord	1
Sammendrag	1
1 Innledning	3
1.1 PROBLEMSTILLING	3
1.2 ARCTIC CLIMATE IMPACT ASSESSMENT (ACIA)	4
1.3 DEN TREDJE HOVEDRAPPORTEN FRA FNs KLIMAPANEL (IPCC)	5
1.4 FORSKJELLER PÅ ACIA OG IPCC	6
2 Materiale og metode	7
2.1 AVISER	7
2.2 TV	9
2.3 HØRINGER I KONGRESSEN	9
3 Omtale i amerikansk presse	10
4 Omtale på amerikansk tv	13
5 Høringer i Kongressen	14
5.1 BESKRIVELSE AV HØRINGENE	15
5.2 SAMMENLIGNING AV HØRINGENE	17
6 Diskusjon	18
6.1 ÅRSAKER TIL STOR OPPMERKSOMHET RUNDT ACIA	18
6.2 ÅRSAKER TIL MINDRE KONTROVERS RUNDT ACIA	19
6.3 LÆRDOMMER FRA ACIA-PROSESSEN?	21

Forord

Denne undersøkelsen er gjennomført med tanke på å høste erfaringer fra utredningen *Arctic Climate Impact Assessment* (ACIA) og lanseringen av denne. Vi sammenligner med den tredje hovedrapporten fra FNs klimapanel (IPCC) for å sette mottakelsen av ACIA-utredningen i perspektiv. Undersøkelsen er finansiert av Miljøverndepartementet.

Et viktig forbehold knytter seg til konklusjonene: Debatten om ACIA-utredningen er ikke nødvendigvis avsluttet. Det gjenstår å se om det vil bli ytterligere oppmerksomhet rundt utredningen, for eksempel i forbindelse med utgivelsen av den vitenskapelige grunnlagsrapporten som er ventet i sommer.

For ordens skyld bør det nevnes at CICERO har vært involvert i begge de to utredningene som omtales. Gjennom en årrekke har CICEROs forskere deltatt aktivt i IPCCs utredningsarbeid. CICEROs direktør Pål Prestrud var nestformann i den faglige styringsgruppen for ACIA-utredningen, og CICEROs informasjonsleder Tove Kolset ledet gruppen som koordinerte det internasjonale formidlingsarbeidet til ACIA. Formidlingsarbeidet overfor mediene og allmennheten i USA ble imidlertid planlagt og gjennomført av amerikanske aktører.

Sammendrag

Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) ble gjennomført på oppdrag fra Arktisk Råd og hovedresultatene ble offentliggjort i november 2004. Den tredje hovedrapporten fra FNs klimapanel (IPCC) ble ferdigstilt i 2001. Vi har sammenlignet mottakelsen av disse to vitenskapelige utredningene i amerikansk offentlighet og politisk liv.

Undersøkelsen fokuserer på tre viktige offentlige arenaer: Omtale i de 50 største avisene i USA, omtale på kveldsnyhetene til de tre store nasjonale tv-nettverkene ABC, CBS og NBC, og høringer i Kongressen. Vi spør hvor stor oppmerksomhet hver av rapportene fikk på disse arenaene, og i hvilken grad omtalen var preget av uenighet rundt rapportenes faglige konklusjoner og presentasjonsform. Vi kommer også kort inn på spørsmålet om eventuelle lærdommer for framtidige utredningsprosesser.

Gjennomgangen av omtale i aviser, på tv og i Kongressens høringer i tiden rundt lanseringen av hver av de to rapportene viser at Den tredje hovedrapporten fra FNs klimapanel (IPCC) oppnådde noe større oppmerksomhet i amerikansk offentlighet og politisk liv enn ACIA-rapporten. Men sett i forhold til det langt videre saksfeltet IPCC-rapporten dekker, og det større omfanget av utredningsarbeidet til IPCC, innebærer dette at ACIA-rapporten fikk stor oppmerksomhet også i sammenligning med IPCC-rapporten. Dette gjelder særlig medieomtale. Vi finner også at omtalen av ACIA-rapporten var mindre preget av uenighet om rapportens faglige konklusjoner og presentasjonsform.

Vi peker på to mulige forklaringer på den betydelige oppmerksomheten rundt ACIA. Spekulasjon rundt amerikanske myndigheters engasjement i framdriften i utredningsarbeidet og den politiske oppfølgingen i Arktisk Råd skapte nysgjerrighet i nyhetsmediene. Dessuten ble hovedfunnene fra utredningen presentert for allmennheten på en lett tilgjengelig måte: Oversiktsrapporten var skrevet av en profesjonell skribent og var langt mer lesbar enn IPCCs sammendrag som bærer preg av at svært mange aktører er med på å formulere dem. Ved lanseringen av ACIA forelå også annet tilrettelagt materiell som brosjyre og film, og formidlingsarbeidet fokuserte på et fåtall hovedpunkter og eksempler.

Vårt andre hovedfunn er at det vitenskapelige innholdet og presentasjonsformen i ACIA-utredningen framsto som klart mindre omstridt. Forklaringen er antakelig sammensatt. En

årsak kan være at selve antakelsen om menneskeskapte klimaendringer i dag er mindre kontroversiell i USA enn den var for bare fire år siden. Samtidig er regulering av klimagassutslipp for tiden et mindre brennbart politisk spørsmål enn i begynnelsen av Bushs presidentperiode, noe som gir interesserte parter redusert motiv for å engasjere seg i debatten om det vitenskapelige grunnlaget for klimadebatten.

En annen mulig forklaring er at tidligere kontroverser rundt rapporter fra FNs klimapanel (IPCC) i USA kan ha beredt grunnen for kontroverser rundt den tredje hovedrapporten. Videre kan konfliktnivået rundt ACIA ha blitt redusert fordi utredningen er gjennomført på oppdrag fra et regionalt mellomstatlig organ som ikke er relevant beslutningsnivå for regulering av utslipp. Det kan også ha hatt betydning at utredningsarbeidet er organisert annerledes i de to tilfellene. ACIA-prosessen har trukket et skarpere formelt skille mellom rollene til fagpersoner og politiske utsendinger fra deltakerlandene. Dette kan ha bidratt til at mye av de politiske kontroversene har utkrySTALLISERT seg rundt den politiske oppfølgingen i Arktisk Råd, snarere enn rundt de vitenskapelige grunnlagsrapporten og oversiktsrapporten, som ikke har vært til noen formell politisk godkjenning.

Avslutningsvis drøfter vi eventuelle lærdommer for framtidige storstilte vitenskapelige utredningsprosesser. Her legger vi blant annet vekt på at bruken av profesjonell formidlingskompetanse i forberedelsen av ACIAs oversiktsrapport og annet materiell til lanseringen antakelig har bidratt til å skape økt oppmerksomhet. Videre peker vi på at det ser ut til å være nyttig med slike supplerende utredningsprosesser som ikke er lagt inn under IPCC, og antyder at egne regionale utredningsprosesser kan være hensiktsmessig også for andre deler av verden.

Et forbehold knytter seg til konklusjonene: Det er ikke gitt at debatten om ACIA er avsluttet. Den vitenskapelige grunnlagsrapporten publiseres i sin helhet først i sommer.

1 Innledning

I kraft av sin størrelse og sin motvilje mot å påta seg forpliktelser, spiller USA en avgjørende rolle i utviklingen av internasjonal klimapolitikk. I USA som i andre land spiller vitenskapelig kunnskap en viktig rolle i klimadebatten. Rapportene fra FNs klimapanel (IPCC) har lenge stått sentralt. Nylig vakte funnene fra Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) betydelig oppmerksomhet. Slike storstilte vitenskapelige utredninger i regi av mellomstatlige organer er en viktig del av den internasjonale dialogen om klimaproblemet. Både med tanke på organiseringen av framtidige internasjonale utredningsprosesser og med tanke på utsiktene for amerikansk klimapolitikk er det interessant å få innblikk i hvilken mottakelse slike sentrale faglige dokumenter får i det klimapolitiske nøkkellandet USA.

Den foreliggende undersøkelsen kartlegger hvordan utredningen Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) under Arktisk Råd ble mottatt i amerikansk offentlighet og politisk liv rundt lanseringen av sammendragsrapporten i november 2004. For å sette mottakelsen av ACIA i perspektiv, sammenlignes den gjennomgående med mottakelsen av den tredje hovedrapporten fra FNs klimapanel (*Third Assessment Report*, heretter forkortet IPCC TAR) nesten fire år tidligere. I dette innledende kapittelet gjør vi først rede for problemstillingene som skal undersøkes, og gir deretter bakgrunnsinformasjon om de to utredningsprosessene.

1.1 Problemstilling

For en storstilt vitenskapelig utredning som skal danne grunnlag for politisk debatt og beslutninger om spørsmål av allmenn interesse er det viktig å framstå som både *relevant* og *troverdig*. Skal resultatene komme til nytte, må de oppleves som relevante av beslutningstakere og/eller opinion. En indikator på at resultatene oppleves som politisk relevante er at de får stor oppmerksomhet i mediene og i den politiske debatten. Vårt første spørsmål er derfor hvilken grad av oppmerksomhet hver av rapportene fikk, med vekt på nyhetsmedier og høringer i Kongressen. Vi legger altså vekten på de offentlige og politiske arenaene, ikke på den mindre synlige innflytelsen en slik utredning potensielt kan ha for eksempel på arbeidet i den amerikanske statsforvaltningen. I utgangspunktet er det grunn til å vente at IPCCs tredje hovedrapport ville oppnå betydelig større oppmerksomhet i amerikansk offentlighet og politikk enn ACIA-rapporten: Som beskrevet nedenfor dekker IPCC-rapporten et langt bredere sakfelt og geografisk område, og langt flere politiske og faglige aktører er involvert i prosessen.

All oppmerksomhet er ikke av det gode for den som søker å etablere et faglig fundert kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger. En viktig hensikt med slike storstilte utredningsprosesser er å etablere en enkelt, autoritativ kilde som gir oversikt over eksisterende kunnskap og usikkerhet, slik at beslutningstakere og opinion slipper å forholde seg til faglige råd som tilsynelatende spriker i alle retninger. For å fylle denne funksjonen, er det avgjørende at utredningen framstår med høy troverdighet, noe som blant annet forutsetter at det ikke er for høyt konfliktnivå rundt de vitenskapelige konklusjonene. Godt synlige kontroverser om det faglige innholdet og presentasjonsformen i en vitenskapelig utredning vil lett gjøre publikum og beslutningstakere i tvil om de kan stole på konklusjonene. Omvendt vil stadige henvisninger til utredningen som en autoritativ kilde uten at konklusjonene blir motsagt, øke inntrykket av troverdighet. Vårt andre spørsmål er derfor i hvilken utstrekning omtalen av hver av rapportene i mediene og i Kongressen var preget av kontrovers omkring rapportenes vitenskapelige innhold og presentasjonsform.

Dette er selvsagt bare ett av flere forhold som har betydning for inntrykket av utredningens troverdighet. For eksempel henviser medieoppslag om ACIA og IPCC TAR ofte til antallet forskere som har vært involvert i å utarbeide rapporten, eller antallet land som er involvert. I

omtalen av IPCC TAR nevnes det ofte spesielt at FN's klimapanel (IPCC) av mange betraktes som en autoritativ kilde til kunnskap om klimaproblemet, mens flere omtaler av ACIA presenterte rapporten som det mest omfattende studiet av klimaendringer i Arktis til dags dato. Alt dette bygger selvfølgelig opp under troverdigheten til rapportene. Imidlertid tror vi graden av offentlig kontrovers om det faglige innholdet er en svært viktig faktor for utredningenes evne til å danne grunnlag for den politiske debatten, og vi vil legge vekten på dette aspektet. For å unngå misforståelser om bruken av begrepet troverdighet trengs enda en presisering: Vi gjør ikke noe forsøk på normativ vurdering av troverdighet i denne studien. Vi undersøker eller diskuterer altså ikke hvilken grad de vitenskapelige utredningene *er* troverdige i den forstand at de fortjener å bli trodd. Det vi undersøker er hvorvidt bildet som formidles gjennom nyhetsmediene og åpne høringer i Kongressen preges av enighet eller kontrovers om de faglige konklusjonene. Dette bildet avspeiler vurderingene til ulike amerikanske aktører som journalister, politikere, fagfolk og interessegrupper.

Våre to hovedspørsmål er altså hvilken oppmerksomhet de to rapportene fikk i amerikansk offentlighet og politikk, og i hvilken grad omtalen var preget av uenighet rundt de vitenskapelige konklusjonene og presentasjonsformen. Helt til slutt i rapporten kommer vi kort inn på et tredje spørsmål: Om det ut fra funnene i denne undersøkelsen er mulig å trekke noen lærdommer for framtidige utredningsprosesser.

1.2 Arctic Climate Impact Assessment (ACIA)

ACIA-utredningen ble vedtatt gjennomført i 2000 av det mellomstatlige organet Arktisk råd, som omfatter USA, Canada, Russland og de fem nordiske landene, samt organisasjoner som representerer urfolk i nordområdene. Nærmere 300 forskere var involvert i arbeidet. Utredningen ble ledet av en styringsgruppe med Robert Corell ved Harvard-universitetet som formann og CICEROs direktør Pål Prestrud som viseformann.

ACIA resulterte i tre hovedprodukter:

- En omfattende vitenskapelig rapport. Trykkingen har blitt noe forsinket, og rapporten publiseres i endelig form sommeren 2005. Flere av kapitlene foreligger nå på nettsiden www.acia.uaf.edu/. Mye av innholdet ble presentert på et fagsymposium i Reykjavik 9.-12. november 2004 hvor enkelte amerikanske medier var til stede.
- En oversiktsrapport på 130 sider, som sammenfatter funnene i et lett tilgjengelig språk. Denne var ført i pennen av en profesjonell skribent i samarbeid med ACIA's faglige ledelse, og ble presentert for amerikanske medier på en pressekonferanse i Washington DC 8. november 2004.
- Et kort "policy-dokument" om behovet for politisk oppfølging av ACIA's funn, forberedt av en egen komité med medlemmer fra landene i Arktisk Råd. Dette ble presentert på ministermøtet til Arktisk Råd i Reykjavik 24. november 2004. Også på ministermøtet var enkelte amerikanske medier tilstede.

Framdriften i lanseringen av resultatene fra ACIA ble påvirket av amerikanske myndigheter.¹ Selv om utarbeidelsen av et "policy-dokument" var inkludert i vedtaket om gjennomføring av ACIA på ministermøtet i Arktisk Råd i 2000, forsøkte amerikanerne å hindre dette fra høsten 2003. De insisterte i følge deltakere i prosessen også på å utsette offentliggjøring av de vitenskapelige resultatene da disse forelå sommeren 2004. Mediene rapporterte om disse konfliktene, og gjenga deler av innholdet i utkast til rapport etter lekkasjer. Hoveddelen av dekningen kom likevel etter den offisielle lanseringen av oversiktsrapporten 8. november 2004.

¹ Se f.eks. Andrew Revkin, "Big Arctic Perils Seen in Warming", New York Times 30. oktober 2004, Pål Prestrud, "Synspunkt: Arctic Climate Impact Assessment", Cicerone 6-2004

Etter en lang forhandlingsprosess som flere ganger så ut til å strande på amerikanernes motstand mot noen form for politisk oppfølging, vedtok endelig ministermøtet i Arktisk Råd i Reykjavik 24. november 2004 en deklarasjon som i generelle vendinger vurderte ACIA-utredningen og behovet for felles handling for å løse klimaproblemet. Denne fikk betydelig oppmerksomhet, og anerkjennelsen av utredningens funn, problemets alvor, og konklusjonene i "policy-dokumentet" om behovet for å motvirke klimaendringer var sterkere enn mange på forhånd hadde forventet at spesielt USA ville være med på. Samtidig fikk uttalelsen blandet mottakelse. Den ble kritisert av miljøorganisasjoner og enkelte medier for å være for lite forpliktende.

1.3 Den tredje hovedrapporten fra FNs klimapanel (IPCC)

I motsetning til ACIA er FNs klimapanel (IPCC) en permanent internasjonal organisasjon. FNs klimapanel ble opprettet av Verdens meteorologiske organisasjon (WMO) og FNs miljøprogram (UNEP) i 1988. Panelets første hovedrapport kom i 1990, den andre i 1995 og den tredje i 2001. Fjerde hovedrapport er nå underveis.

IPCC er organisert for å utgjøre et bindeledd mellom vitenskap og politikk, og utfører (i likhet med ACIA) ikke egen forskning men sammenfatter og vurderer foreliggende kunnskap etter vedtatte retningslinjer. Tre arbeidsgrupper undersøker henholdsvis

- det naturvitenskapelige grunnlaget for diskusjonen om klimaendringer (Arbeidsgruppe I),
- effekter, sårbarhet og tilpasning (Arbeidsgruppe II) og
- muligheter for å motvirke klimaendringer (arbeidsgruppe III).

Forskere i hver arbeidsgruppe skriver en omfattende vitenskapelig rapport som sendes til fagfellevurdering og på høring blant medlemslandene. Etter revidering som igjen foretas av fagekspertene godtas (eller forkastes) den i sin helhet av politisk oppnevnte delegater fra medlemslandene. Kortere sammendrag av hver delrapport, og en synteserapport som sammenstiller kunnskap fra de tre arbeidsgruppene, er gjenstand for mer detaljerte politiske forhandlinger om formuleringene, som imidlertid skal holde seg strengt innenfor innholdet i rapportene de oppsummerer. Tanken er å danne et felles, allment akseptert kunnskapsgrunnlag for internasjonale forhandlinger om klimaavtaler.

Forberedelsen av tredje hovedrapport startet sommeren 1998. Den første høringsrunden omfattet bare fagekspertene og fant sted fra våren 2000. Den andre høringsrunden omfattet også myndighetene i medlemslandene, og fant sted fra oktober 2000. Medlemslandene godtok underlagsrapportene fra hver arbeidsgruppe og forhandlet fram sammendrag på møter i de tre arbeidsgruppene tidlig i 2001: Arbeidsgruppe I møttes i Shanghai 17.-20. januar, Arbeidsgruppe II i Geneve 13.-16. februar, og Arbeidsgruppe III i Accra (Ghana) 28. februar – 3. mars. Synteserapporten ble til slutt godkjent på IPCCs plenumsmøte i Wembley, Storbritannia 24.-29. september samme år.

I forbindelse med høringsrundene kom det lekkasjer til mediene som førte til omtale av rapportene. Enkelte medier deltok også på møtene i IPCCs arbeidsgrupper. Mens det var betydelig interesse for rapportene fra arbeidsgruppe I og II, fikk både rapporten fra Arbeidsgruppe III og Synteserapporten liten dekning i mediene. Amerikanske myndigheter ba det nasjonale vitenskapsakademiet (NAS) om å foreta en vurdering av IPCC TAR, spesielt spørsmålet om sammendraget av rapportens første bind (fra Arbeidsgruppe I) ga en skjev framstilling av rapportens innhold, slik noen hadde hevdet. I perioden etter mars 2001 dreide mye av den offentlige oppmerksomheten omkring IPCC TAR seg om vurderingen som ble avgitt av en gruppe nedsatt av NAS (se kapittel 5).

1.4 Forskjeller på ACIA og IPCC

Vi har altså å gjøre med to vitenskapelige utredninger om klimaendringer, gjennomført innenfor rammen av mellomstatlige samarbeidsorganer. Likevel er det noen viktige forskjeller på de to tilfellene som kan ha betydning for deres mottakelse i amerikansk offentlighet og politisk liv.

For det første dekker IPCCs tredje hovedrapport et langt bredere saksfelt og større geografisk område enn ACIA-utredningen. IPCC vurderer observerte og mulige framtidige klimaendringer og konsekvenser verden over, utarbeider omfattende scenarier for utslippsbaner og gir detaljerte analyser av muligheter for å motvirke menneskeskapt klimaendringer. Mandatet for ACIA var derimot knyttet til klimaendringer og effektene av disse i den arktiske regionen. Rapporten benyttet seg f.eks. av IPCCs eksisterende utslippsscenarioer og av foreliggende kunnskap om globale prosesser i klimasystemet som f.eks. forsterket drivhuseffekt. ACIA-rapporten kom imidlertid med egne vurderinger av hvordan prosesser i Arktis utløst av varmere klima kunne virke inn på klimaendringer ellers i verden. Dette gjaldt for eksempel endret havnivå ved smelting av landis, endret havsirkulasjon på grunn av økt ferskvannstilførsel i nordlige farvann, eller forsterket oppvarming som følge av redusert albedo (jordoverflatens refleksjonsevne) på grunn av snø- og issmelting i et varmere klima. På et punkt hadde ACIA et videre mandat enn IPCC, nemlig ved at ACIA også skulle undersøke virkningene av økt ultrafiolett stråling som følge av fortynt ozonlag.

For det andre hadde de to utredningene ulik institusjonell forankring. IPCC er en permanent organisasjon med egne styrende organer og et permanent sekretariat i Geneve, mens ACIA er en ad-hoc-prosess. ACIA ble formelt gitt som et oppdrag til "International Arctic Science Committee (IASC)" i samarbeide med to av de permanente arbeidsgruppene under Arktisk Råd, "The Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP)", og "Conservation of Arctic Flora and fauna" (CAFF). Sekretariatet ble lagt til universitetet i Fairbanks i Alaska, men dette sekretariatet satt på svært begrensede ressurser. En faglig styringsgruppe ble deretter oppnevnt. En annen relevant forskjell på den institusjonelle tilknytningen er at bare åtte land deltar i Arktisk Råd, mens de fleste av verdens land har adgang til i IPCCs styrende organer. I sammenligning er Arktisk Råd-landene tross alt en ganske ensartet gruppe.²

For det tredje var de to utredningsprosessene organisert forskjellig, spesielt med tanke på forholdet mellom vitenskap og politikk. I begge tilfeller skilles det mellom vitenskapelige prosesser og dokumenter, som styres av fagekspertene som forventes å opptre uavhengig av nasjonalitet og politiske hensyn, og politiske prosesser hvor deltakerne opptrer på vegne av myndighetene i hvert enkelt land. I begge tilfeller ble også myndighetsorganer invitert med på en høringsrunde om helheten i rapportene mot slutten av prosessen.³

IPCC-prosessen opererer imidlertid med en gradering mellom vitenskapelige og politiske kompetanseområder som ikke gjenfinnes i ACIA. Selv de vitenskapelige underlagsrapportene "godtas" (eller forkastes) i sin helhet av landenes utsendinger, men kan altså ikke endres av

² I tillegg til de åtte medlemslandene i Arktisk Råd har flere urfolksorganisasjoner status som permanente deltakere, og en rekke land og organisasjoner har observatørstatus.

³ Det finnes en omfattende litteratur om forholdet mellom vitenskap og politikk, som problematiserer den typen skjematiske inndelinger i vitenskapelige og politiske roller og prosesser som refereres i teksten over. I denne rapporten vil vi ikke gå nærmere inn på slike teoretiske betraktninger. Relevant litteratur omfatter for eksempel Tora Skodvin and Arild Underdal, "Exploring the Dynamics of the Science-Politics Interaction," in *Science and Politics in International Environmental Regimes*, ed. Steinar Andresen, et al. (2000), Simon Shackley and Brian Wynne, "Mutual Construction," *Science and public policy* 22, no. 4 (1995), Nils Roll-Hansen, "Ideological Obstacles to Scientific Advice in Politics? The Case of "Forest Death" from "Acid Rain", (Oslo: Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, 2002), Thomas Gieryn, *Cultural Boundaries of Science. Credibility on the Line* (Chicago: University of Chicago Press, 1999).

disse. Sammendrag og synteserapport forberedes av forskere som har vært med på å skrive underlagsrapportene, men ”godkjennes” henholdsvis setning for setning og avsnitt for avsnitt av politiske utsendinger. Deretter er den eksplisitt politiske oppfølgingen i form av forhandlinger om avtaler og lignende overlatt til et annet FN-organ knyttet til Klimakonvensjonen (UNFCCC).

ACIA valgte en annen ordning av rollefordelingen mellom vitenskapelige og politiske aktører. Det var små forskjeller på organiseringen av arbeidet med selve den vitenskapelige underlagsrapporten, men den faglige styringsgruppen insisterte på at denne ikke skulle ”godtas” på noe møte i Arktisk råd, men sto for forfatterne og styringsgruppens regning. Oversiktsrapporten var som vi har sett skrevet av en profesjonell skribent i samarbeid med styringsgruppen, og var ikke gjenstand for noen formell behandling i politiske organer på linje med den politiske godkjenningen av sammendragene i IPCC arbeidsgrupper. En egen komité bestående av representanter for myndighetene forberedte et policy-dokument om hvordan funnene i utredningen kunne følges opp med politisk handling. Dette var den eneste delen av utredningen som var gjenstand for noen formell politisk behandling.

For det fjerde var situasjonen i amerikansk klimadebatt annerledes ettersom fire år hadde gått mellom lanseringen av IPCCs tredje hovedrapport og ACIA, som vi kommer tilbake til i siste kapittel.

2 Materiale og metode

Vi har undersøkt dekningen av de to utredningene i de 50 største amerikanske avisene, og på kveldsnyhetene til de tre største nasjonale tv-nettverkene. Vi har også gjennomgått høringene som ble avholdt i Kongressen for å belyse rapportenes innhold. I dette kapittelet beskrives datamaterialet og framgangsmåten vi har brukt i analysen, og mulige feilkilder diskuteres kort.

2.1 Aviser

Innholdsanalysen av omtale i amerikanske aviser bygger på søk i den kommersielle databasen Lexis-Nexis, som inneholder tekstarkiver for de viktigste nyhetsmediene i USA. Vi søkte i kategorien ”Major Newspapers”. Denne omfatter aviser utgitt i USA som er blant de 50 med høyest opplagstall i følge publikasjonen *Editor & Publisher Year Book*. Utvalget inkluderer dermed såkalte prestisjeaviser som New York Times, Washington Post, Los Angeles Times og Wall Street Journal, øvrige riksdekkende aviser som USA Today, og de største by- og regionsavisene.⁴

Søkekriteriene var henholdsvis (*"climate change!" OR "global warming!" AND arctic* og *"intergovernmental panel on climate change" OR ipcc*).⁵ FNs klimapanel (IPCC) er en permanent og godt kjent institusjon og de aller fleste omtaler ser ut til å nevne organisasjonens navn, som derfor egner seg som søkekriterium. ACIA er derimot en ad-hoc-organisasjon opprettet for å utarbeide en enkelt utredning, og mange av omtalene unnlater å nevne navnet eller forkortelsen. Derfor er det nødvendig å bruke mer generelle søkeord, og luke ut feiltreff manuelt. Søkekriteriene kan føre til at vi undervurderer dekningen av IPCC, siden vi kan gå glipp av noen korte notiser eller oppslag som nevner IPCC-utredningen som en bisak fordi de omtaler den som en ”FN-rapport om klima” eller lignende uten å bruke

⁴ I tillegg omfatter kategorien en del aviser fra andre land. Treff fra de sistnevnte ble strøket manuelt.

⁵ Utopstegn til slutt i ordet betyr at ordet i tillegg kan inneholde et hvilket som helst antall bokstaver etter den siste, f.eks ”climate changes” eller ”global warming-related”.

IPCC-navnet. Det er imidlertid lite trolig at det er mange avisomtaler som har IPCC som hovedsak som unnlater å bruke navnet.

I begge tilfellene søkte vi innenfor et tidsrom på seks måneder, for å sikre best mulig sammenlignbarhet. For ACIA søkte vi i tidsrommet 1. september 2004 til 28. februar 2005. For IPCC TAR søkte vi i tidsrommet 1. oktober 2000 til 31. mars 2001. Valg av periode ble gjort med sikte på å dekke mest mulig av omtalen av hver utredning, basert på en første gjennomgang av dekningen i avisene New York Times og Washington Post.

Vi ekskluderer følgende treff fra opptellingen:

- Leserbreve
- Alle artikler som var kortere enn 100 ord. I mange tilfeller samler avisene korte notiser eller meldinger i spalter av typen "Verden i dag" eller "Uka i revy". I slike tilfeller telte bare antallet ord i de avsnittene som omtaler klimaendringer.
- Artikler som ikke eksplisitt berører de relevante rapportene eller prosessen med å utarbeide dem og behandle dem henholdsvis i IPCCs organer og i Arktisk Råd. Eksempler er artikler som bare nevner tidligere IPCC-rapporter, eller artikler som omtaler både klimaendringer og Arktis, men ikke ACIA-utredningen.

Materialet vi sitter igjen med omfatter nyhetsomtaler, reportasjer og feature-stoff, ledere, signerte kommentarer, og noen bok- og filmanmeldelser. Disse har svært varierende form og omfang. I den videre analysen skiller vi derfor lederartikler, signerte kommentarer (og anmeldelser) og annen redaksjonell omtale som vi klassifiserer som "nyhetsartikler". Vi skiller også mellom artikler hvor en av de to utredningene er hovedsak og artikler hvor rapportene nevnes som en bisak f.eks. i forbindelse med politiske begivenheter eller nye forskningsresultater som ikke er omtalt i utredningene. Korte notiser og meldinger om ACIA- eller IPCC-rapporten som inngår i samlinger av typen "Verden i dag" eller "Uka i revy", regnes som tilfeller hvor omtalen av utredningen er en bisak.

Videre kategoriserer vi artiklene etter hvorvidt de eksplisitt omtaler uenighet om eller innvendinger mot rapportene og deres form og innhold. Her har vi ikke regnet med uenighet om "policy-dokumentet" knyttet til ACIA eller uenighet om Kyotoprotokollen eller andre politiske virkemidler, unntatt der det nevnes at deltakere i den politiske diskusjonen eksplisitt trekker utredningsrapportene og deres innhold i tvil. Skillet mellom uenighet om ACIA-utredningens vitenskapelige innhold og uenighet om "policy-dokumentet" og framdriften i prosessen diskuteres nærmere i kapittel 3 og 6. Vi har heller ikke regnet med generelle henvisninger til at klimaendringer er et politisk kontroversielt saksfelt, unntatt der det eksplisitt nevnes at politiske aktører trekker i tvil innholdet i rapportene.

I tillegg til opptelling av artikler i disse grove kategoriene, har vi gjort en mer kvalitativ vurdering av artiklenes innhold. Spesielt har vi vært interessert i å klarlegge hva slags innvendinger som framkommer mot rapportene, og hvilke aktører som siteres med innvendinger.

Tekstdatabaser som Lexis-Nexis har begrensninger som kilde til oversikt over medieinnhold (ut over den åpenbare begrensningen som ligger at de bare inneholder tekst og ikke bilder).⁶ Eksempelvis gjør rettighetsforhold at man ofte ikke vil finne enkelte artikler som trykkes i avisen, men er levert av eksterne journalister i frilanskontrakt eller av nyhetsbyråer. Det kan også være fare for at søkeordene ikke dekker alle de relevante artiklene. For å sjekke at søkene fanget opp hovedtyngden av dekningen gjennomgikk vi samlinger av avisklipp fra lanseringen av de aktuelle rapportene. Selskapet Resource Media

⁶ Se f.eks. Anders R. Eriksen, "Replikk til Urszula Srebrowskas artikkel «Atekst kan lede på villspor»," *Norsk Medietidsskrift* 2005, no. 1 (2005), Urszula Srebrowska, "Atekst kan lede på villspor," *Norsk Medietidsskrift* 2005, no. 1 (2005). Disse kommenterer et tilsvarende norsk tekstarkiv.

som sto for lanseringen overfor amerikanske medier laget en omfattende samling nyhetsklipp med omtale av ACIA-rapporten i amerikanske og enkelte andre engelskspråklige medier. UNEPs informasjonsenhet laget mindre omfattende klippesamlinger fra lanseringen av hver av de tre hovedbindene av IPCC TAR, som dekket flere språk og land.

Siden klippesamlingene er ufullstendige og så vidt vi vet ikke følger noen systematiske utvalgsriterier er de uegnet for noen form for kvantitativ sammenligning, men brukes som en ekstra kontroll av om våre søk i databaser går glipp av relevante artikler. Gjennomgangen viser at både for ACIA-rapporten og IPCC-rapporten mangler en del avisoppslag som gjengir meldinger fra nyhetsbyråene i Lexis-Nexis-søket, selv om det også er en rekke artikler som gjengir stoff fra nyhetsbyråene som kommer med. Dette gjør at resultatene må tolkes med varsomhet når det gjelder omfanget av den samlede nyhetsdekningen av hver av rapportene. Ut over artikler som gjengir meldinger fra nyhetsbyråene er det bare noen få tilfeller av oppslag i de utvalgte mediene som ikke finnes igjen i søkeresultatene.

2.2 TV

Analysen av TV-omtale dekker et lengre tidsrom (2000-2001 for IPCC TAR, 2004-mars 2005 for ACIA) enn analysen av avisomtale, men begrenser seg til kveldsnyhetene på de tre store, nasjonale nettverkene ABC, CBS og NBC. I tillegg til disse sendingene ble ACIA- og IPCC-rapportene også omtalt blant annet på andre aktualitetsprogrammer på de tre store nettverkene (frokost-tv osv), på rene nyhetskanaler som CNN, MSNBC og Fox News og på lokale tv-nyheter. Det var et større antall omtaler på kabel- og lokal-tv, men hvert innslag i disse mediene blir sett av færre mennesker. Av kapasitetshensyn har vi valgt å konsentrere oss om kveldsnyhetene på de tre største nettverkene. Disse programmene når mange seere, og er godt egnet for sammenligning over tid siden alle tre nettverkene gjennom flere tiår har holdt fast ved det samme formatet på snaut en halvtime.⁷

Vi har hentet data om TV-innslag fra to kilder som til sammen bør gi en komplett oversikt. Vanderbilt TV News Archive inneholder sammendrag av alle innslag på kveldsnyhetene til ABC, CBS og NBC siden 1968. Innslagenes varighet, tema og involverte personer er registrert. Basen er fritt tilgjengelig på www.vanderbilt.edu, og vi har undersøkt samtlige nyheter hvor sammendraget nevner "global warming" eller "climate change" i tidsrommet fra januar 2000 til våren 2005. I tillegg har vi gjort søk i utskrifter fra tv-nyhetssendinger i den kommersielle databasen Lexis-Nexis. Disse gir ordrett referat av hva som blir sagt i sendingene. Her brukte vi tilsvarende søkeparametere som for avisartikler.

2.3 Høringer i Kongressen

Vi har brukt søkebasen til Governmental Printing Office, GPO Access, for å få en oversikt over høringer som ble holdt i Kongressen om temaet "klimaendringer" i perioden 2000-2004.⁸ GPO Access inneholder alle høringer som er holdt i Kongressen siden 1997, og høringer blir lagt inn i databasen 2-24 måneder etter at de er avholdt. En svakhet ved databasen er derfor at den ikke er fullstendig oppdatert til dagens dato. Vi har derfor i tillegg brukt søkebasen til FNS (Federal News Service), som inneholder utskrifter av nyere høringer.⁹

Ved å søke i disse basene fant vi at det ble holdt 42 høringer i perioden hvor klimaendringer var et tema (søkeord: "climate change" OR "global warming"). Ved en

⁷ S. Ungar, "Is Strange Weather in the Air? A Study of Us National Network News Coverage of Extreme Weather Events," *Climatic Change* 41, no. 2 (1999), s. 135.

⁸ Tilgjengelig på: <http://www.gpoaccess.gov/hearings/index.html>

⁹ Tilgjengelig på: <http://www.fnsg.com/archive.htm>

nærmere gjennomgang finner vi at det ble holdt 13 høringer hvor klimaendringer var hovedtema. De fleste av disse omhandler hvilken politisk respons USA skal velge for å møte klimaproblemet, men dreier seg også delvis om hvorvidt de vitenskapelige resultatene som forskerne presenterer er sikre nok til å basere politiske valg på.

Fire høringer i Senatet ble holdt som direkte resultat av at ACIA og IPCC presenterte sine utredningsrapporter: En høring om ACIA ble holdt 16. november 2004. Tre høringer fra 2001 omhandlet IPCC's tredje hovedrapport; den første ble holdt 1. mai 2001, den andre ble holdt 28. juni 2001 etter at USAs National Academy of Sciences hadde lagt fram sin oppfølgingsrapport til IPCC, og den tredje ble holdt 10. juli 2001.

Høringene mai og juli 2001 og november 2004 ble holdt for Senatets "Committee on Commerce, Science and Transportation," mens høringen i juni 2001 ble holdt for Senatets "Committee on Energy and Natural Resources."

Høringen 10. juli 2001 var i stor grad fokusert på rapporten fra IPCC arbeidsgruppe III (bind tre av IPCC TAR) om strategier for å motvirke klimaendringer, og var dermed mindre sammenliknbar med de temaene som ACIA-rapporten dekker. For nærmere kvalitativ innholdsanalyse konsentrerte vi oss derfor om de tre førstnevnte høringene. I innholdsanalysen har vi lagt vekt på å kartlegge i hvilken grad politikerne og ekspertvitnene satte spørsmålsteget ved det vitenskapelige innholdet og presentasjonsformen i ACIA-rapporten og IPCC TAR.

3 Omtale i amerikansk presse

En gjennomgang av dekningen i de 50 største amerikanske avisene viser at FNs klimapanelts tredje hovedrapport (IPCC TAR) fikk mer omtale enn ACIA-utredningen, men forskjellen var mindre enn vi ville vente ut fra IPCC-rapportens langt bredere saksfelt. Samtidig var dekningen av IPCC TAR sterkere preget av uenighet om rapportens innhold og form enn dekningen av ACIA-rapporten.

	Alle	Nevner uenighet
ACIA	72	8
IPCC	103	42

Tabell 1. Antall omtaler i større amerikanske aviser av henholdsvis ACIA (1.9.2004-28.2.2.2005) og IPCC TAR (1.10.2000-31.3.2001), og antall som nevner uenighet omkring den aktuelle rapporten. Kilde: Lexis-Nexis.

Gjennom søk i databasen Lexis-Nexis fant vi til sammen 72 omtaler av ACIA i de 50 største amerikanske avisene i den aktuelle perioden. Av disse hadde vel halvparten (38 artikler) ACIA som hovedsak. Til sammenligning fant vi 103 omtaler av IPCC TAR i et tilsvarende søk. Vel halvparten av disse (56 artikler) hadde IPCC TAR som hovedsak. Med andre ord utgjør antallet avisomtaler av ACIA omtrent to tredeler av antallet avisomtaler av IPCC TAR.

ACIA-rapporten ble lansert for amerikanske medier på en pressekonferanse i Washington DC 8. november 2004. I november måned var det til sammen 58 omtaler. Ingen av de tre månedene da IPCC lanserte de tre delrapportene fra sine arbeidsgrupper (januar, februar og mars 2001) viser like stort antall omtaler.

Det ser også ut til at ACIA-rapporten gjennom avisomtalene framstår som mindre omstridt og kontroversiell enn IPCC-rapporten. Bare en av ti omtaler av ACIA-rapporten nevner at

noen er uenige i konklusjonene. Derimot nevner fire av ti omtaler av IPCC-rapporten slik uenighet (se tabell 1).

Opptellingen i tabell 1 omfatter svært ulike typer omtaler av de to utredningene – både korte nyhets saker og lengre reportasjer, lederartikler, signerte kommentarer og til og med enkelte bok- og filmanmeldelser. Det kan være nyttig å se nærmere på et par viktige typer dekning i avisene.

Den mest synlige dekningen av ACIA og IPCC TAR vil stort sett finnes i nyhetsartikler som har disse utredningene som hovedsak. Med nyhetsartikler mener vi i denne sammenhengen alt redaksjonelt stoff som ikke har preg av meningsytringer eller personlige betraktninger.¹⁰ Disse omtalene er gjerne av en viss lengde, og har ofte bilde. Tabell 2 viser at IPCC-rapporten fikk rundt dobbelt så mange slike oppslag, og at disse i snitt var litt lengre enn omtalene av ACIA. Forskjellen i omfanget av dekningen for de to rapportene blir altså noe tydeligere når vi konsentrerer oss om denne kategorien. Forskjellen i hvor stor vekt uenighet og kontrovers rundt rapportenes vitenskapelige innhold får i omtalen av de to rapportene er fortsatt tydelig.

	ACIA	IPCC
Antall nyhetsartikler med ACIA/IPCC TAR som hovedsak	20	41
Antall som nevner uenighet om vitenskapelige konklusjoner	2	24
Gjennomsnittlig antall ord	627	674

Tabell 2. Nyhetsartikler i større amerikanske aviser som har ACIA eller IPCC TAR som hovedsak. Tidsrom 1.10.2000-31.3.2001 og 1.9.2004-28.2.2005. Kilde: Lexis-Nexis.

Av de 20 nyhetsartiklene som har ACIA-rapporten som hovedsak er det bare to som nevner innvendinger mot rapportens vitenskapelige innhold. I begge tilfeller utgjør disse innvendingene en mindre del av større nyhetssaker. Forskeren Petr Chylek refereres i Washington Post 9.11.2004 med innvendinger mot temperaturmålingene ACIA bygger på. I Chicago Tribune 24.11.2004 siteres Myron Ebell, som presenteres som "director of global warming policy at the Competitive Enterprise Institute, a conservative Washington think tank". Ebell omtaler innholdet i rapporten med uttrykk som "nutty", "scaring people" og "dubious". Men det er altså bare helt unntaksvis at slike vurderinger trekkes fram i nyhetsomtalen.

Dekningen av IPCCs tredje hovedrapport i amerikanske aviser viser et helt annet bilde. Mer enn halvparten av de 41 nyhetsomtalen som har IPCC TAR som hovedsak nevner uenighet om rapportens vitenskapelige innhold. I flere av artiklene er denne uenigheten hovedsak. Både forskere, politikere og representanter for tenketanker og interesseorganisasjoner kommer til orde med innvendinger mot IPCC-rapportene og spesielt mot formuleringen av rapportens sammendrag.

Kritikere som siteres hyppig omfatter klimaforskerne Richard Lindzen og John Christy. De er begge medforfattere av deler av IPCCs tredje hovedrapport, men har likevel innvendinger mot deler av utredningsarbeidet, spesielt formuleringen av sammendrag og presentasjoner og tolkninger av resultatene. Flere aviser gjengir sterke innvendinger fra den etablerte IPCC-

¹⁰ Vi regner i denne sammenhengen reportasjer og artikler i egne spalter eller bilag for forskningsstoff som nyhetsartikler, selv om noe av dekningen har mer preg av grundigere bakgrunnsstoff. Derimot er lederartikler, kommentarer og anmeldelser ikke inkludert.

kritikeren Fred S. Singer, som også har meteorologisk bakgrunn. Organisasjonen Greening Earth Society, som mottar finansiering fra kullindustrien, siteres av flere aviser med sterke innvendinger mot rapporten. Mange avisomtaler setter dessuten uttalelser fra president Bush og hans innenriksminister Gale Norton opp mot innholdet i IPCC-rapporten, selv om ingen av dem ser ut til å ha uttalt seg direkte om den nye rapporten i tidsrommet vi har undersøkt. Dessuten siteres en representant for kinesiske myndigheter under møtet i Arbeidsgruppe I som skal godkjenne første del av utredningen i januar 2001. Vedkommende mener forskere med avvikende synspunkter blir ignorert av IPCC (New York Times 18. januar).

Mye av deknningen av ACIA-rapporten preges av en annen type uenighet, nemlig spørsmålet om hvordan Arktisk Råd eventuelt skal følge opp utredningen med et "policy-dokument" – en egen rapport eller uttalelse om politiske virkemidler. Halvparten av de 20 nyhetsomtalen som har ACIA som hovedsak nevner slik uenighet, og i flere tilfeller er dette hovedvinklingen. De fleste av disse artiklene siterer anonyme europeiske kilder som hevder at det amerikanske utenriksdepartementet har blokkert arbeidet med en rapport eller uttalelse om politiske virkemidler, eller motsatt seg forpliktende formuleringer. Disse påstandene avvises av talspersoner for det amerikanske utenriksdepartementet. En artikkel fra nyhetsbyrået Cox i *Atlanta Journal-Constitution* 17. november gjengir uttalelser fra Craig Dorman ved University of Alaska, som satt i ACIA-gruppen som forberedte et utkast til policy-dokument. Dorman sier han ble instruert av amerikanske myndigheter til å legge fram et notat med innvendinger mot måten policy-dokumentet ble utarbeidet på.

I noen tilfeller berører deknningen av ACIA-rapporten også uenighet omkring framdriften i arbeidet med den vitenskapelige utredningen. Tre av de ti artiklene som nevner uenighet om policy-dokumentet nevner også at en grunn til at amerikanske myndigheter er tilbakeholdne med å anerkjenne eller følge opp ACIAs funn er at den vitenskapelige rapporten foreløpig ikke er offentliggjort i sin helhet. En av disse (Washington Post 4. november) antyder også at amerikanske myndigheter mener man foreløpig "lacks the evidence to prepare detailed policy proposals", men uten å knytte dette spesifikt til mangler ved ACIA-rapporten. I tillegg til diskusjonen om policy-dokumentet er det en artikkel (New York Times 30. oktober) som antyder at amerikanske myndigheter hadde fått utsatt lanseringen av hele ACIA-rapporten for å unngå oppmerksomhet om klimaproblemet i presidentvalgekampen. Denne artikkelen nevner verken policy-dokumentet eller uenighet om det vitenskapelige innholdet i ACIA-rapporten.

	ACIA	IPCC
Leder	19	18
Hvorav nevner kontrovers	1	5

Tabell 3. Lederartikler i større amerikanske aviser som tar opp ACIA og IPCC TAR. Tidsrom 1.10.2000-31.3.2001 og 1.9.2004-28.2.2005. Kilde: Lexis-Nexis.

En annen viktig type omtale er lederartikler. Omtale på lederplass viser avisredaktørens syn på en sak, og er ikke minst en indikator på oppfatningene til en innflytelsesrik del av den amerikanske samfunnseliten. Tabell 3 viser at de to rapportene fikk omtrent like mange omtaler på lederplass. I begge tilfeller la de fleste lederartiklene vekt på å gjengi de vitenskapelige utredningenes funn og konkluderte med at disse måtte få betydning for politiske beslutningsprosesser. Det var imidlertid flere ledere som pekte på uenighet om de vitenskapelige konklusjonene når det gjaldt IPCC enn når det gjaldt ACIA.

4 Omtale på amerikansk tv

Når det gjelder TV-dekningen har vi valgt å sammenligne innslag om de to rapportene i kveldsnyhetene på de tre største, nasjonale tv-nettverkene (ABC, CBS og NBC). Hvert av de tre store nettverkene sender kveldsnyheter når klokka er 18.30 på østkysten. Kveldsnyhetene er en tradisjonsrik institusjon i amerikansk fjernsyn nærmest på linje med Dagsrevyen, selv om alternativene er flere for amerikanske seere. Konkurransen fra blant annet nettnyheter og spesialiserte kabelkanaler som Fox News, CNN og MSNBC har ført til at de tradisjonelle kveldsnyhetene har mistet oppslutning spesielt blant unge seere, men et innslag her har fortsatt stort gjennomslag. Nylig ble det anslått at NBCs kveldsnyheter i gjennomsnitt når rundt 11 millioner seere, konkurrenten ABC når rundt 10 millioner mens nyhetene på CBS henger litt etter med omkring 8 millioner seere hver kveld.

ACIA	Varighet (min:sek)	IPCC TAR	Varighet (min:sek)
ABC 8.11.04	2:50	ABC 25.10.00	0:30
CBS 8.11.04	0:20	NBC 25.10.00	0:20
		NBC 22.01.01	0:30
		CBS 19.02.01	2:20
		ABC 19.02.01	0:40
Samlet sendetid	3:10	Samlet sendetid	4:20

Tabell 4. Omtale av ACIA og IPCC TAR på de tre største tv-nettverkene, kveldsnyhetene 18.30. Tidsrom 1.1.2000-31.12.2001 og 1.1.2004-31.3.2005. Kilder: Vanderbilt Television News Archive og Lexis-Nexis.

Tabell 4 oppsummerer dekningen av de to rapportene. Det var flere innslag om IPCC-rapporten enn ACIA-rapporten, men målt i sekunder er ikke så stor forskjell på samlet omfang av dekningen. Det er ingen påfallende forskjeller i måten de to rapportene blir dekket på i tv-nyhetene. I begge tilfeller legges vekten på å melde om deler av rapportenes innhold. Innslagene tar ikke opp uenighet om rapportenes innhold, og det legges også liten vekt på politisk kontrovers.

ACIA-rapporten ble omtalt på CBS Evening News og ABC World News Tonight samme dag som den ble lansert på en pressekonferanse i Washington, DC. Innslaget på CBS var en helt kort melding om at smelting av isbreer i Arktis har akselerert de siste 30 årene. ABC brakte et langt innslag som la vekt på at klimaendringer skaper problemer for isbjørn og andre arktiske dyrearter, og at utviklingen i Arktis er en indikator på globale endringer. ACIAs leder Robert Corell og Fred Krupp i miljøorganisasjonen Environmental Defense ble intervjuet. En noe endret versjon av innslaget ble forøvrig sendt på morgennyhetene neste dag. Verken på CBS eller ABC kom det fram innvendinger mot rapportens innhold.

IPCC TAR fikk til sammen fem omtaler på kveldsnyhetene. Tre av disse handlet om utkastet til rapport fra IPCCs Arbeidsgruppe I, to handlet om rapporten fra Arbeidsgruppe II. Allerede 25. oktober 2000 meldte både ABC World News Tonight og NBC Nightly News kort om innholdet i et utkast til rapport fra Arbeidsgruppe I. På begge nettverkene leste nyhetsankrene i studio en melding om at IPCC hadde oppjustert sine anslag for temperaturøkning i forhold til andre hovedrapport fra 1995. Ingen ble intervjuet, og det ble

ikke vist til noen uenighet om konklusjonene.¹¹ NBC hadde igjen et kort innslag om rapporten fra Arbeidsgruppe I 22. januar da denne var ferdigstilt.

Rapporten fra Arbeidsgruppe II ble omtalt av ABC og CBS 19. februar, etter at den var ferdigstilt. ABC hadde et ganske kort innslag som refererte noen av funnene i rapporten. CBS sendte et lengre innslag som blant annet inneholdt intervju med James McCarthy ved Harvard-universitetet, en av forfatterne. CBS intervjuet også Rafe Pomerance som fram til 1999 hadde stått sentralt i Clinton-administrasjonens arbeid med klimapolitikk som *Deputy Assistant Secretary of State*. Ingen av tv-innslagene om IPCC-rapporten nevnte innvendinger eller uenighet om innholdet.

5 Høringer i Kongressen

Lovforslag og spesielt viktige politiske saksfelt er gjenstand for debatt i Senatets og Representantenes Hus' komiteer. Som en del av denne debatten har medlemmer av en komité rett til å innkalle til en høring om et saksfelt de finner spesielt viktig eller interessant, og å innkalle ekspertvitner som kan informere dem om både fakta og ulike oppfatninger av saksfeltet.

Det er holdt relativt mange høringer i Kongressen om klimaproblemet, eller der klimaproblemet er en viktig del av debatten. Det er også holdt flere høringer hvor ACIA-utredningen og IPCC TAR blir omtalt, og har skapt debatt. For eksempel var ACIA deltema i høringer i senatet både i mars 2004 og i september 2004. I disse høringene ble noen resultater fra ACIA presentert. I høringen i september 2004 gikk inuittenes representant i Arktisk Råd, Sheila Watt-Cloutier, ut med informasjon om at USAs State Department forsøkte å "underminere og minimalisere utredningens effekt ved å nekte at politiske anbefalinger fikk bli publisert i selvstendig form på tross av at deltakerlandenes utenriksministere hadde vært enige om denne prosedyren på forhånd",¹² dvs. før forskningsresultatene forelå. Denne opplysningen førte i følge deltakere i ACIA-prosessen til intern oppvask i Arktisk Råd, fordi hun hadde lekket intern informasjon om den politiske oppfølgingen. Vitnemålet hennes førte også til at mediene ble interessert i å forfølge spørsmålet om det var uenighet mellom USA og de andre landene om den politiske oppfølgingen av ACIA.

I denne rapporten fokuserer vi imidlertid på tre høringer som hadde som *hovedtema* å diskutere det vitenskapelige innholdet i ACIA og IPCC-utredningene. Det er interessant å merke seg at etter at IPCC presenterte sin rapport i 2001 fant Bush-administrasjonen det nødvendig at USAs National Academy of Sciences (NAS) kontrollerte og kvalitetssjekkete resultatene. Vi har derfor valgt å se på både høringen som ble holdt om IPCCs resultater og høringen som ble holdt om NAS-rapporten for å finne ut om de to fikk ulikt gjennomslag i Kongressen.

Det faktum at det ble holdt egne høringer for å diskutere resultatene fra utredningene viser at de ble viet betydelig oppmerksomhet av amerikanske politikere. Klimaendringer blir oppfattet som et politisk relevant saksfelt som det er viktig å holde seg oppdatert på.

¹¹ NBCs sending neste dag viste forøvrig utdrag av en tale av presidentkandidat Al Gore som blant annet nevnte IPCC-rapporten. Etersom klimaendringer og IPCC bare var en bisak i innslaget er det ikke tatt med i tabell 4.

¹² Se referat fra Watt-Cloutier's vitnemål på:
http://commerce.senate.gov/hearings/testimony.cfm?id=1307&wit_id=3815

5.1 Beskrivelse av høringene

1. Høring for Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation.

Tema: "ARCTIC CLIMATE IMPACT ASSESSMENT."

Formann og initiativtaker for høringen var senator John McCain (Republikaner, Arizona). Ekspertvitnene som var innkalt for å presentere ACIA-rapporten var Dr. Robert Corell, formann i Arctic Climate Impact Assessment, og seniorforsker ved American Meteorological Society; Susan Joy Hassol, fagskribent; Dr. Mark Serrez, forsker ved University of Colorado; og Dr. Igor Krupnik, forsker ved Antropologisk Institutt, Smithsonian Institution. Corell, Serrez og Krupnik var vitenskapelige forfattere i utredningen, mens Hassol var leid inn for å skrive den vitenskapelige oversiktssrapporten i samarbeid med forskerne. Høringen ble avholdt tirsdag 16. november, 2004.

De innkalte ekspertvitnene gikk gjennom sine presentasjoner hvor de la fram hovedfunnene i ACIA-utredningen. Senator McCain, og til dels også senator Stevens, stilte en rekke oppklaringsspørsmål til vitnene underveis i presentasjonene. Spørsmålene hjalp vitnene å få fram på en klar måte at effektene av klimaendringer allerede er synlige i Arktis, at klimaendringene skjer hurtigere i polområdene enn ellers på kloden, at endringer i Arktis får konsekvenser for andre deler av verden, og at USA blir hardt rammet i Alaska. McCain spurte også om hvorvidt det fortsatt er uenighet mellom forskere om effektene skyldes menneskeskapt utslipp, og ikke naturlig variasjon. Dette bekreftet Corell, men han la til at en stor majoritet av klimaforskere mener at utslipp forsterker den naturlige drivhuseffekten, og fører til raskere temperaturøkning enn vi har hatt før.

Diskusjonen som fulgte presentasjonene til vitnene var relativt kort, og to av senatorene stilte spørsmål til vitnene. Senator McCain fokuserte på hvordan man på bakgrunn av resultatene til ACIA kan gjøre amerikanere flest mer oppmerksomme på hvor alvorlig situasjonen er i Arktis, mens Senator Frank Lautenberg (Demokrat, New Jersey) spurte om forskerne hadde møtt tvil om kvaliteten på resultatene i ACIA-rapporten. Corell avviste dette. Lautenberg spurte også om Bush-administrasjonen på noen måte hadde forsøkt å få forskerne som jobbet med rapporten fra videre deltakelse i prosjektet. Corell forklarte at det var et klart skille mellom det vitenskapelige arbeidet forskerne hadde deltatt i, og det arbeidet som ble gjort i etterkant av et "policy drafting team" som hadde som oppgave å komme med råd om valg av politiske tiltak. Corell beskrev organiseringen av prosessen, og la vekt på at det hele veien var forskerne som hadde eneansvar for de vitenskapelige resultatene fra utredningen, og at de ikke var involvert i arbeidet med "policy-dokumentet."

En avsluttende bemerkning fra senator McCain omhandlet en pressemelding fra Marshall Institute. I pressemeldingen hevdes det at ACIA-rapporten er basert på modellerkjøringer som ikke kan si med sikkerhet hvordan temperaturer og effekter vil bli i framtida, og at hele rapporten derfor ikke er annet enn dommedagsprofetier. Corell la vekt på at både han og hans kolleger sto inne for at rapporten inneholdt vitenskapelige resultater av fremste kvalitet, og med minst mulig usikkerhet basert på de beste globale sirkulasjonsmodellene som var tilgjengelig.

2. Høring for Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation.

Tema: "INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC) THIRD ASSESSMENT REPORT."

Formann og initiativtaker for høringen var senator John McCain (Republikaner fra Arizona). Ekspertvitnene som var innkalt for å presentere IPCC-rapporten var Dr. James Hansen, Direktør, Goddard Institute for Space Studies, NASA; Dr. Richard S. Lindzen,

Massachusetts Institute of Technology; James J. McCarthy, Harvard University; Dr. Venkatachala Ramaswamy, Seniorforsker, National Oceanic and Atmospheric Administration; og Dr. Jayant A. Sathaye, Seniorforsker, Lawrence Berkeley National Laboratory, University of California. Alle vitnene var medforfattere av IPCC TAR. Høringen ble avholdt 1. mai 2001.

Åpningsreplikker kom fra senator McCain, senator Larry Craig (Republikaner, Idaho), og senator Chuck Hagel (Republikaner, Nebraska). Craig og Hagel var ikke medlemmer av komiteen, men var spesielt interessert i å delta i høringen og fikk derfor delta. McCain la vekt på at IPCCs tredje hovedrapport ser ut til å etablere en sikrere sammenheng mellom menneskeskapt utslipp og temperaturøkning. Senator Craig la vekt på at IPCCs rapport viste at det fortsatt var så mye usikkerhet mht. om problemet er menneskeskapt eller ikke at det ville være uforsvarlig å sette i verk omfattende politiske tiltak før usikkerheten er redusert. Han foreslo derfor at National Academy of Sciences, som har en rådgivende funksjon for USAs politikere, skulle få i oppdrag å kvalitetssjekke IPCC-rapporten og kartlegge på hvilke områder de største usikkerhetene lå. Senator Hagel vektla at sammendragsrapporten av IPCC arbeidsgruppe 1 sin rapport (dvs. "Summary for policymakers") var problematisk å bruke som grunnlag for politikk-utforming fordi den var et resultat av forhandlinger og ikke reflekterte de vitenskapelige resultatene på en korrekt måte. Videre sa han at IPCCs prediksjoner var usikre fordi de var basert på utilstrekkelige modeller. Det ville derfor være uansvarlig av USAs politikere å innføre radikale politiske tiltak. Senator Ted Stevens (Republikaner, Alaska) fortalte om synlige effekter av oppvarming i Alaska.

De fem ekspertvitnene gikk gjennom presentasjonene sine hvor de la fram hovedfunn fra IPCC-rapporten. De ble ikke avbrutt av spørsmål underveis.

Etter presentasjonene fra vitnene ble det en forholdsvis lang og omfattende diskusjon, hvor to av senatorene engasjerte seg og stilte spørsmål til vitnene. Senator McCain fokuserte først på at Lindzen i sitt vitnemål hadde sagt at hundrevis av forskere var utestengt fra arbeidet med å skrive sammendragsrapporten, at den var et resultat av politisk dragkamp, og at det var lagt betydelig press på forskerne for å få dem til å tilpasse resultatene sine. McCain spurte hvordan de andre vitnene forholdt seg til slike alvorlige påstander. Ramaswamy, Sathaye og McCarthy vektla at det var vanskelig å kondensere tusenvis av sider med komplisert vitenskap ned til en oppsummering på et poulærvitenskapelig språk, og at noen nyanser nødvendigvis vil gå tapt i en slik prosess. De påpekte at alle hovedforfatterne av kapitler i IPCC-rapporten var aktivt med på å skrive sammendraget, og avviste at det var lagt press på forskerne fra politisk hold. Hansen sa at han syntes organiseringen av prosessen med å skrive sammendragsrapporten var uheldig, men han var imidlertid ikke så krass i sin kritikk av prosessen som Lindzen. Senator Sam Brownback (Republikaner, Kansas) var den eneste andre senatoren som stilte spørsmål til vitnene. Han viste til to konkrete lovforslag som han hadde introdusert om karbonlagring, og ba om vitnenes vurdering av om disse tiltakene ville være forsvarlige "ikke-angre-tiltak." Senator John Kerry (Demokrat, Massachusetts) ble forhindret fra å delta i utspørringen av vitnene, men sendte to skriftlige spørsmål til vitnene i etterkant av høringen.

3. Høring for Senate Committee on Energy and Natural Resources

Tema: "CLIMATE CHANGE AND BALANCED ENERGY POLICY ACT"

Formann og initiativtaker for høringen var senator Jeff Bingaman (R-NM). Ekspertvitner som var innkalt for å presentere rapporten fra National Academy of Sciences var Dr. Eric J. Barron, Professor i Earth Sciences, Pennsylvania State University; Dr. F. Sherwood Rowland, Professor i kjemi, University of California at Irvine; og Dr. John M. Wallace, Professor i geofysikk, University of Washington. Alle vitnene hadde vært med på å skrive NAS-

rapporten. Wallace var også forfatter i IPCCs rapport fra arbeidsgruppe 1. Høringen ble avholdt den 28. juni 2001.

Åpningsreplikker kom fra formann i komiteen senator Jeff Bingaman, senator Larry Craig (Republikaner, Idaho), senator Chuck Hagel (Republikaner, Nebraska) og senator Frank Murkowski (Republikaner, Alaska). Hagel var ikke medlem av komiteen, men var spesielt interessert i å delta i høringen og fikk derfor delta. Bingaman forklarte bakgrunnen for høringen, nemlig at Bush-administrasjonen hadde pålagt NAS å kvalitetssjekke IPCC-utredningen, og identifisere områder hvor forskningen har størst sikkerhet og usikkerhet. Senator Craig pekte på at noe av det viktigste politikerne kunne gjøre var å søke god og sikker kunnskap om klimaproblemet. Senator Hagel sa at NAS-rapporten var et viktig dokument, men viste til at den sier at usikkerheten fortsatt er stor, og at det derfor ikke ville være ansvarlig å sette i verk ”drastiske politiske tiltak slik som Kyoto-protokollen forskriver” men at USA burde velge en mer langsiktig tilnærming (choose a “responsible, reasonable and achievable way”). Hagel tolket også NAS-rapporten dit hen at den fastslår at IPCCs sammendragsrapport for arbeidsgruppe 1 underdriver usikkerhet og overdriver konklusjoner fra forskerne, og at dette må tas med i vurderingen av IPCCs resultater. Senator Murkowski påpekte at politikere var avhengige av forskernes kvalifiserte råd, og forventet å få de beste resultater fra dem. Han oppfattet NAS-rapporten som et råd om mer forskning for å forbedre kunnskapene om klimaendringer heller enn et råd om å iverksette politiske tiltak.

Ekspertvitnene presenterte deretter hovedpunktene fra NAS-rapporten. I all hovedsak støttet NAS konklusjonene fra IPCCs tredje hovedrapport, men hadde forsøkt å artikulere klarere graden av sikkerhet i IPCC-rapportene. Alle vitnene påpekte at konklusjonen til IPCC representerte et bredt konsensus i det vitenskapelige miljøet. Alle vitnene sa at deres vurdering var at IPCCs fulle rapporter og den tekniske oppsummeringen var utmerkede utredninger av den mest oppdaterte vitenskapelige kunnskapen på klimaproblemet. De sa også at sammendragsrapporten for arbeidsgruppe 1 i IPCC nødvendigvis måtte bli noe forenklet og kondensert, men at den reflekterte de viktigste temaer og konklusjoner i de fulle rapportene.

I utspørringen av vitnene la senatorene først og fremst vekt på hvor sikre de vitenskapelige resultatene fra IPCC og NAS var. Senator Bingaman sa at han tolket vitneutsagnene slik at de bekreftet at man med rimelig stor grad av sikkerhet vet at utslipp av klimagasser fører til økte temperaturer, og at det tar forholdsvis kort tid å skape oppvarming, men flere århundre å reversere utviklingen. Senator Hagel spurte hvor stor tillit vitnene i kraft av å være vitenskapsmenn hadde til GCM-prediksjonene? Vitnene sa at de hadde god tillit til prediksjonene, men påpekte at den største usikkerheten antakelig ligger i ukjente faktorer som kan trigge plutselige endringer i klimasystemet. Senator Maria Cantwell (Demokrat, Washington) spurte til slutt forskerne om status for amerikanske sirkulasjonsmodeller, og om hvordan man kunne forbedre kapasiteten på dem.

5.2 Sammenligning av høringene

Vi ser fra beskrivelsen av høringene overfor at det er både likheter og forskjeller i hvordan ACIA og IPCC ble debattert i Kongressen. En viktig likhet er at i alle tre høringer ble det stilt spørsmål om forskerne kunne si med sikkerhet at klimaendringer skyldes menneskeskapt utslipp. Alle vitnene bekreftet at klimagassutslipp er en viktig faktor, men at det fortsatt er en viss usikkerhet. Hvor stor denne usikkerheten er, ble vektlagt ulikt av ekspertvitnene. En annen likhet er at de globale sirkulasjonsmodellenes evne til å simulere og predikere framtidige klimaendringer og effekter var et tema i alle høringene. Senatorene var spesielt opptatt av modellenes brukbarhet i IPCC-høringene, men til en viss grad ble dette også diskutert i ACIA-høringen. En viktig forskjell var at vitnene i ACIA-høringen møtte færre og mindre inngående spørsmål om disse temaene enn vitnene i IPCC-høringene. Vi finner derfor

at selv om noen av spørsmålene fra senatorene var like i sitt fokus, var vektleggingen av usikkerheten i de vitenskapelige resultatene tydelig forskjellig.

Vi finner videre at ACIA-utredningen ser ut til å ha vært mindre kontroversiell. ACIA-høringen fikk mindre oppmerksomhet av senatorene enn IPCC-høringene, og få av komiteens medlemmer var aktive i å stille spørsmål til vitnene. ACIA-utredningen møtte betydelig mindre kritiske spørsmål fra senatorene enn IPCC-utredningen mht. sikkerhet angående resultater, og hvorvidt sammendragsrapporten reflekterte hovedfunnene på en korrekt måte. Mulige forklaringer på dette diskuteres i kapittel 6.

En tredje forskjell mellom høringene var at senatorene la betydelig mindre vekt på å diskutere hvorvidt politiske tiltak er nødvendig som følge av ACIA-utredningen enn av IPCC TAR. Senatorene konstaterte at klimaendringer i Arktis var et alvorlig problem, men gikk i mindre grad enn i IPCC-høringene inn på spørsmål til vitnene om hva som ville være fornuftige tiltak for å reversere utviklingen. En mulig årsak til dette kan være at den klimapolitiske debatten har endret seg etter at Bush presenterte sin alternative tilnærming til klimaproblemet i 2002. Fokuset for politiske tiltak har dermed endret seg fra en diskusjon om innføring av tvungne klimagassreduksjoner til debatt om mer satsing på forskning og utvikling av ny teknologi. Færre av senatorene ser antakelig derfor et behov for å markere sterk motstand mot utredninger av klimaproblemet, eller å opprettholde debatten om hvorvidt det råder usikkerhet omkring hvor mye av problemet som skyldes utslipp kontra naturlig variasjon.

6 Diskusjon

Ut fra de foregående kapitlene kan vi trekke følgende to konklusjoner:

- Den tredje hovedrapporten fra FNs klimapanel (IPCC) oppnådde noe større oppmerksomhet i amerikansk offentlighet og politisk liv enn ACIA-rapporten. Men sett i forhold til det langt videre saksfeltet IPCC TAR dekker, og det større omfanget av utredningsarbeidet til IPCC, ville vi ventet at forskjellen var større. Spesielt gjelder dette mediedekningen.
- Det vitenskapelige innholdet og presentasjonsformen i ACIA-utredningen framsto i amerikanske medier og i Kongressens høringer som klart mindre omstridt, selv om det var godt synlige kontroverser om framdriften i prosessen og den politiske oppfølgingen i Arktisk Råd.

I dette avsluttende kapitlet diskuterer vi mulige forklaringer på hvert av de to funnene nevnt over, og eventuelle lærdommer for framtidige utredningsprosesser. Basert på vår analyse av medieinnhold og høringsutskrifter er det vanskelig å vurdere hvilke av faktorene nevnt under som har vært avgjørende. Det må understrekes at forskjellen ikke nødvendigvis skyldes forhold som lederne av de to utredningene rådde over.

6.1 Årsaker til stor oppmerksomhet rundt ACIA

Hvorfor oppnådde ACIA-rapporten såpass stor oppmerksomhet om et emne som i utgangspunktet framstår som mer spesielt og begrenset enn IPCCs brede nedslagsfelt? Forskjeller i formidlingen av de to rapportene har sannsynligvis spilt en stor rolle. For eksempel var oversiktsrapporten fra ACIA mer innbydende og lettere tilgjengelig for ikke-eksperter enn sammendragene fra IPCC. Dette henger sammen med organiseringen av utredningsarbeidet: IPCC-sammendragene er utarbeidet av hovedforfatterne av underlagsrapporten, og deretter vedtatt av medlemslandenes utsendinger. Gjennom denne prosessen skal først eksperter med ulik fagbakgrunn og deretter utsendinger fra landene samle

seg om språklige kompromisser – en prosess som ikke nødvendigvis bidrar til optimal lesbarhet. ACIAs oversiktsrapport var derimot skrevet av en profesjonell fagskribent som samarbeidet tett med grafikere og de vitenskapelige lederne for utredningen. Produktet er mye lettere tilgjengelig for uinnvidde – inkludert journalister. Videre ble det utarbeidet annet tilrettelagt materiell som brosjyrer, faktaark og ikke minst en profesjonell videofilm som presenterer hovedkonklusjonene. ACIAs ledelse utarbeidet også en formidlingsplan som ble gjennomført internasjonalt og nasjonalt.

Dessuten har det begrensede saksfeltet også sine fordeler når konklusjonene skal kommuniseres. Det var en styrke ved formidlingen av ACIA at man fokuserte på et begrenset antall funn, og at disse lot seg illustrere med konkrete eksempler. Selskapet Resource Media fikk i oppgave å stå for lanseringen i USA, og arrangerte pressemeldinger, pressekonferanse med mer. Finansieringen av dette arbeidet kom fra en privat stiftelse i USA. I sin oppsummering av arbeidet nevner Resource Media noen elementer i budskapet som hadde stort gjennomslag og som anbefales trukket inn i senere formidlingsarbeid: Mange medier, ikke minst lokalmedier i kyststater, tok opp meldingene om mulig ekstra stigning i havnivå som følge av smelting av isen på Grønland. Konsekvensene av klimaendringer ble godt illustrert av grafikk som viste reduksjon i isdekket ved Nordpolen, og av isbjørnen som eksempel på arter truet av klimaendringer. En metafor som også vakte en viss gjenklang var at Arktis fungerer som "jordas air-condition" blant annet gjennom snø- og isdekkets refleksjonsevne (albedo).

Inntrykket av at Bush-administrasjonen blandet seg inn i ACIA-prosessen ved å utsette offentliggjøringsstidspunktet eller å motsette seg ferdigstilling av et "policy-dokument" bidro også til å vekke medieinteresse. Lekkasje av rapportutkast til mediene er nærmest et fast innslag i slike storstilte utredningsprosesser, og fant også sted foran offentliggjøringen av IPCC-rapporten. Men inntrykket av en konflikt om en vitenskapelig utredning mellom Bush-administrasjonen på den ene siden, og andre lands myndigheter og ikke minst forskerne involvert i ACIA-prosessen på den andre, ser ut til å ha vakt ekstra medieinteresse. Dette gjelder ikke minst siden Bush-administrasjonens forhold til sentrale amerikanske forskningsmiljøer allerede var anstrengt på flere fronter.¹³

6.2 Årsaker til mindre kontrovers rundt ACIA

Hvorfor framsto det vitenskapelige innholdet og presentasjonsformen i ACIA-rapporten som mindre omstridt enn IPCC TAR, selv om den i store trekk bygget på samme forståelse av menneskeskapte klimaendringer?

Det er lite trolig at årsaken er at beskrivelsen av klimaproblemet er forsiktigere formulert i ACIAs oversiktsrapport slik at kritikere av antakelsen om menneskeskapte klimaendringer ikke finner noe å sette fingeren på. Men ACIA-rapporten ble lansert i en situasjon som på flere måter skilte seg fra situasjonen da IPCC TAR ble lansert fire år tidligere.

Først og fremst er belegget for at menneskene påvirker jordas klima blitt ytterligere styrket blant fagfolk og også blitt mer akseptert blant politiske ledere i USA siden Bush-administrasjonens første måneder. Bush-administrasjonen justerte sommeren 2004 sin offisielle vurdering av klimaproblemet, og fester nå større lit til den vitenskapelige dokumentasjonen av at menneskene påvirker jordas klima. Samtidig framstår trusselen om en internasjonal eller nasjonal regulering av CO₂-utslipp langt mindre overhengende for amerikansk industri enn da Bush-administrasjonens politikk på dette området fortsatt var uavklart. Forurensende industrigrener og deres politiske støttespillere har derfor mindre motivasjon for å engasjere seg i debatten om det vitenskapelige grunnlaget. Både politiske

¹³ Andrew C. Revkin, "Bush Vs. The Laureates: How Science Became a Partisan Issue," *The New York Times*, October 19, 2004.

ledere og industrien kan altså være mindre motivert til å stille spørsmål ved vitenskapelige utredninger som tyder på betydelige problemer forårsaket av menneskeskapte klimaendringer.

I tillegg kan den institusjonelle tilknytningen til de to utredningsprosessene ha hatt betydning. IPCCs tilknytning til FN og panelets formelle rolle som premissleverandør for forhandlingene under UNFCCC gjør at panelets rapporter lett knyttes til de politiske kontroversene rundt Kyotoprotokollen. Noen IPCC-kritiske kommentarer i amerikanske aviser refererte da også til "FNs" tilnærming til klimaproblemer uten å skille mellom UNFCCC og IPCC. Arktisk Råd er derimot ikke noe organ for framforhandling av bindende politiske avtaler om utslippsreduksjon og ACIA er derfor ikke i samme grad assosiert med bestemte politiske stridsspørsmål. Mer generelt kan det at ACIA-prosessen foregikk på et regionalt, mellomstatlig nivå som *ikke er et relevant beslutningsnivå* for bindende vedtak om utslippsreduksjon ha gjort konklusjonene mindre omstridt. Det er nærliggende å spørre seg om dette også kan være en styrke for ACIA-prosessen sammenlignet med storstilte utredninger på *nasjonalt* nivå ettersom nasjonale forvaltnings- eller politiske organer som gjerne er oppdragsgivere for slike utredninger gjerne også behandler omstridt klimapolitikk. Dette siste spørsmålet gir imidlertid ikke den foreliggende undersøkelsen svar på.

En annen forskjell på omstendighetene rundt lanseringen av de to rapportene er at forut for publiseringen av IPCC TAR lå det et helt tiår med offentlig debatt om IPCC, hvor klimapanelet, dets rapporter og dets arbeidsform hadde vært gjenstand for til dels hard kritikk i amerikansk offentlighet. Journalister og andre opinionsledere ventet kontrovers rundt en ny IPCC-rapport – og veteraner fra tidligere debatter satt klare med velprøvde innvendinger og argumenter. ACIA-rapporten var derimot noe nytt, og det fantes ikke noen tilsvarende forhistorie. En annen årsak til at det var færre kritiske røster å høre kan rett og slett være at det er færre som oppfattes som kompetente til å kommentere arktiske klimaendringer enn klimaendringer i sin alminnelighet.

Organiseringen av utredningsarbeidet kan også ha spilt inn på graden av kontrovers. Organiseringen av ACIA-utredningen trakk for det første et skarpere skille mellom rollene til aktører som defineres som henholdsvis vitenskapelige eksperter og politiske representanter for medlemslandene. ACIA-prosessen omfattet ikke noen formell godkjenning eller aksept av den vitenskapelige rapporten eller oversiktsrapporten i politiske, mellomstatlige organer som Arktisk råd. ACIA-prosessen omfattet derimot et eget policy-dokument om oppfølging av utredningens funn, utarbeidet av en egen komité og lagt fram på ministermøtet på Island etter forhandlinger mellom landene i Arktisk Råd. Dette skiller seg fra IPCCs arbeidsform hvor utsendinger fra medlemslandene godtar utredningene levert av forskerne i sin helhet og godkjenner sammendrag og synteserapporter etter en mer detaljert behandling. I ACIAs tilfelle ser det ut til at mye av den politiske striden utkrystalliserte seg rundt "policy-dokumentet" og at selve utredningen dermed gikk fri fra åpen politisk strid rundt innholdet. Imidlertid må det legges til at dette utfallet nok også har vært avhengig av endringen i Bush-administrasjonens politiske linje. Tilsynelatende har administrasjonen bestemt seg for at det ikke lenger er ønskelig å markere skepsis til antakelsen om menneskeskapte klimaendringer, samtidig som man opprettholder motstanden mot forpliktelser til å begrense utslippene.

Forskjeller i saksfelt kan også ha hatt betydning at ACIA fokuserte på et mer begrenset saksfelt kan for det første ha ført til at færre potensielle kritikere ble ansett som kompetente til å vurdere og kommentere funnene. For det andre dvelte IPCC i langt større grad ved spørsmålet om årsakene til klimaendringer og menneskenes bidrag, som jo er svært kontroversielle spørsmål. IPCCs tredje hovedrapport inneholder dessuten et helt bind om tiltak og virkemidler for å motvirke klimaendringer, noe som også er spesielt kontroversielle spørsmål. Denne delen av rapporten fikk imidlertid svært beskjeden oppmerksomhet i offentligheten.

Til sist må det nevnes at debatten om ACIA-utredningen ikke nødvendigvis er avsluttet. Den store vitenskapelige rapporten som oversiktsrapporten fra ACIA bygger på er fortsatt

ikke utgitt i sin helhet, og Bush-administrasjonens representanter understreket flere ganger i prosessen at de helst ville vente med å kommentere og vurdere rapporten til dette dokumentet forelå. Kontroverser om denne typen utredninger dreier seg ofte om forholdet mellom hoveddokumentet og sammendragene – kritikere hevder gjerne at sammendraget tegner et for ensidig bilde, tar for mange eller for få forbehold, og så videre. I debatten om IPCCs rapporter har påstanden gjerne vært at sammendragene overdriver alvoret i klimaendringene. Sammendraget av bind en av IPCCs tredje hovedrapport fra 2001, som ble offentliggjort sammen med selve rapporten, ble for eksempel gjenstand for nettopp denne typen kritikk. I debatten om den store nasjonale utredningen om sur nedbør på 1980-tallet, National Acid Precipitation Assessment Program (NAPAP), hevdet kritikerne tvert imot at sammendraget underdrev miljøproblemene som var omtalt i hovedrapporten.¹⁴ Det gjenstår å se om noen vil ha tilsvarende innvendinger mot formuleringen av ACIAs oversiktsrapport.

6.3 Lærdommer fra ACIA-prosessen?

Er det mulig å trekke noen lærdommer fra vår undersøkelse av mottakelsen ACIA og IPCCs tredje hovedrapport når det gjelder planlegging av framtidige utredningsprosesser?

Diskusjonen i dette kapitlet antyder at noen trekk ved presentasjonen av materialet i ACIA-utredningen kan ha bidratt til å høyne oppmerksomheten om funnene. Spesielt gjelder dette at oversiktsrapporten var ført i pennen av en profesjonell skribent, og mer generelt at profesjonelt utført formidlingsmaterie ble utarbeidet i tide til den første lanseringen. Mye tyder på at denne framgangsmåten er hensiktsmessig for å nå fram til publikum i formidlingen av innholdet i vitenskapelige utredningsrapporter, så sant de øvrige omstendighetene tillater det.

Erfaringen fra ACIA-prosessen antyder som vi har sett også at det skarpere skillet mellom den vitenskapelige og den politiske delen av prosessen i dette tilfellet bidro til å unngå offentlig kontrovers rundt den vitenskapelige utredningen. Med grunnlag i den foreliggende undersøkelsen av medieinnhold og høringer i Kongressen har vi imidlertid svakt grunnlag for å vurdere i hvilken grad organiseringen av prosessen har vært viktig for utfallet.

Det må understrekes at hensikten med vår sammenligning av de to prosessene *ikke* har vært å trekke lærdommer med tanke på det videre arbeidet i FNs klimapanel (IPCC). Funksjonene klimapanelet er tillagt som premissleverandør for forhandlingene under UNFCCC, og utfordringene knyttet til samarbeidet mellom et så stort antall land og fagekspert innenfor en FN-ramme, legger sterke føringer for utredningsprosessens organisering. Det er derfor høyst usikkert om det er mulig eller ønskelig å overføre erfaringene skissert over til IPCC.

Men den forholdsvis gode mottakelsen ACIA-rapporten har fått i amerikansk offentlighet og politikk antyder en annen konklusjon, nemlig at det kan være nyttig med slike supplerende utredningsprosesser som ikke er lagt inn under FNs klimapanel (IPCC). At et mangfold av institusjoner vurderer klimaproblemet fra ulike vinkler styrker i seg selv tilliten til at konklusjonene holder vann (så lenge disse i store trekk samsvarer). FNs klimapanel har spilt en viktig rolle i å etablere et felles kunnskapsgrunnlag om klimaproblemet. Det er imidlertid en avveining mellom fordelene ved å etablere ett enkelt, autoritativt organ for formidling mellom vitenskap og politikk, og den sårbarheten som følger av at konklusjonenes troverdighet utenfor fagmiljøene blir for sterkt avhengige av tilliten til en enkelt institusjon.

Mer spesifikt ser det ut til at det kan være noen fordeler ved å gjennomføre slike utredninger verken på nasjonalt nivå eller på et beslutningsrelevant internasjonalt nivå (FN, EU), men på et mellomnivå som er løst fra beslutninger om regulering av utslipp. Kanskje kan denne

¹⁴ Andreas Tjernshaugen, "Hvem vet? Strid om vitenskapelig troverdighet rundt miljøproblemet sur nedbør". Hovedfagsoppgave i sosiologi, Universitetet i Oslo, 2000.

erfaringen være av relevans i vurderingen av regionalt samarbeid om utredningsprosesser også utenfor nordområdene.