[AZA 0/2]
2P.122/2000/bol

II. ÖFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG **********

6. November 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der
II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Hartmann,
Betschart, Hungerbühler, Müller und Gerichtsschreiber Häberli.

_____

In Sachen
ARGE C._____, bestehend aus:
1. C._____,
2. L._____, Beschwerdeführer, beide vertreten durch Rechtsanwalt Wilfried Caviezel, Masanserstrasse 35, Chur,

gegen
Bietergemeinschaft Rhätische Bahn et al., Beschwerdegegner, Gemeindeverband Surselva, Casa Cumin, Ilanz, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Otmar Bänziger, Gauaweg 1, Trimmis, Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 2. Kammer,

betreffend
Submission, hat sich ergeben:

A.- Der Gemeindeverband Surselva (GR; nachfolgend: Gemeindeverband) ist als öffentlichrechtliche Körperschaft damit beauftragt, die Abfallbewirtschaftung der angeschlossenen Gemeinden zu organisieren. In dieser Eigenschaft hat er mit dem Zweckverband für die Kehrichtbeseitigung im Linthgebiet einen Vertrag geschlossen: Die Siedlungsabfälle der Region Surselva werden ab dem 1. September 2000 in der Kehrichtverbrennungsanlage Niederurnen (GL) entsorgt, während im Gegenzug aus der Verbrennung resultierende Schlacke von Niederurnen auf die Deponie Plaun Grond (Rueun/Ilanz; GR) verbracht wird.

B.-Mit der Ausarbeitung eines Konzepts für einen möglichst "rationellen, kostengünstigen und umweltverträglichen" Transport beauftragte der Gemeindeverband die I._____ AG (Infrastruktur-, Umwelt- und Wirtschaftsberatung).
Diese holte bei drei Unternehmen - der Rhätischen Bahn sowie zwei Fuhrunternehmern - Richtofferten ein. Gestützt auf den Schlussbericht der I._____ AG liess der Gemeindeverband den Abfalltransport nach Niederurnen im Amtsblatt des Kantons Graubünden vom 16. September 1999 (im offenen Verfahren) ausschreiben. Die Kriterien, nach welchen das wirtschaftlich günstigste Angebot ermittelt werden sollte, wurden in den Offertunterlagen aufgeführt; es waren dies "Transportpreis. .., Dienstleistungsqualität und Zweckmässigkeit der Auftragsausführung, regionalwirtschaftliche Effektivität bezüglich Arbeitsplätzen und Multiplikatoreffekt" sowie "ökologische Aspekte".

Die einzureichenden Angebote hatten - zusätzlich zum ausgeschriebenen Abfalltransport (ca. 10'000 t jährlich) - auch die Überführung von Schlacke aus der Kehrichtverbrennungsanlage Niederurnen nach Plaun Grond zu umfassen (ca. 5'000 t jährlich); der Gemeindeverband wollte bereits bei der Auftragserteilung die Möglichkeit einer Kombination der beiden Transporte evaluieren, weil diese eine logistische Einheit bildeten. Dies, obschon der Transport der Schlacke grundsätzlich vom Betreiber der Kehrichtverbrennungsanlage (bzw. vom Zweckverband für die Kehrichtbeseitigung im Linthgebiet) vergeben wird. Ferner hatten die Offerten drei verschiedene Varianten zu berücksichtigen, wie Kehricht- und Schlackentransport organisiert werden könnten; teilweise war der Rückweg als Leerfahrt zu berechnen, der Abfalltransport unter Ausnützung einer Leerfahrt

zu besorgen oder auf dem Rückweg Schlacke aus der Kehrichtverbrennungsanlage zu transportieren. Bei den Berechnungen war weiter von einer Gewichtslimite für Lastwagen von 32 bzw. 34 t und dem LSVA-Tarif für die Emissionskategorie 2 (EURO 1) in der Höhe von 1,68 Rp./tkm auszugehen.

C.- Auf die Ausschreibung gingen 13 Angebote ein, wobei die Offerte der Arbeitsgemeinschaft von C._____ und L._____ (nachfolgend: ARGE C._____) die kostengünstigste war. Am 28. Dezember 1999 vergab der Gemeindeverband die Teilaufträge "A3" (Transport von Sperrgut nach Niederurnen, Rücktransport der leeren Container) und "A4" (Transport von recyclierbaren Abfällen nach Untervaz, Rücktransport der leeren Container) an die ARGE C._____. Der Teilauftrag "C1" (Transport von jährlich 5'000 t Abfall nach Niederurnen, unter Ausnützung von Leerfahrten) wurde an die Arbeitsgemeinschaft B._____ (nachfolgend: ARGE B._____) vergeben, während für "C2/C3" (Abfalltransport mit anschliessendem Rücktransport von Schlacke, je 5'000 t jährlich) die Bietergemeinschaft Rhätische Bahn et al.
(nachfolgend: Bietergemeinschaft Rhätische Bahn) den Zuschlag erhielt.
Am 7. Januar 2000 erhob die ARGE C._____ Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden.
Sie verlangte die Aufhebung des Vergebungsentscheids, soweit ihr Angebot bezüglich des Teilauftrags "C1" ausgeschlossen worden sei. Weiter seien der Zuschlag bezüglich der Positionen "C1" und "C2/C3" aufzuheben und die entsprechenden Teilaufträge an sie zu vergeben. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde mit Entscheid vom 6. April 2000 (mitgeteilt am 10. Mai 2000) ab.

D.- Hiergegen hat die ARGE C._____ am 29. Mai 2000 staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht mit dem Antrag, den angefochtenen Verwaltungsgerichtsentscheid sowie den Vergebungsentscheid des Gemeindeverbands Surselva aufzuheben, soweit ihr Angebot ("C1" betreffend) vom Vergabeverfahren ausgeschlossen und der Zuschlag für die Teilangebote "C1" und "C2/C3" an andere Anbieter erfolgt sei. Weiter sei die Sache zur Neubeurteilung an die "Vorinstanz" zurückzuweisen. Eventuell sei festzustellen, dass der Entscheid des Verwaltungsgerichts sowie der Vergebungsentscheid des Gemeindeverbandes rechtswidrig seien.
Überdies sei der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu erteilen. Die Beschwerdeführer rügen eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV), verschiedener Bestimmungen des Bündner Submissionsrechts sowie des Transparenzgebots gemäss Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über den Binnenmarkt (Binnenmarktgesetz, BGBM; SR 943. 02).

Der Gemeindeverband Surselva und das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden schliessen auf Abweisung der Beschwerde, soweit auf diese eingetreten werden könne. Die Bietergemeinschaft Rhätische Bahn beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Die ARGE B._____ hat sich am Verfahren weder vor Verwaltungsgericht noch vor Bundesgericht beteiligt.
E.- Mit Verfügung vom 27. Juni 2000 nahm der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts davon Kenntnis, dass der Gemeindeverband Surselva in sämtlichen gestützt auf den Vergebungsentscheid zu treffenden vertraglichen Vereinbarungen den Entscheid des Bundesgerichts vorzubehalten gedenke, und behaftete ihn auf dieser Zusage.
Im Übrigen wies er das Gesuch um aufschiebende Wirkung ab.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Das angefochtene Verwaltungsgerichtsurteil ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid, der sich auf kantonales Recht stützt (Art. 86 und Art. 87 OG). Damit steht im Bund als Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde offen (Art. 84 Abs. 2 OG). Dies gilt auch insoweit, als die Befolgung des Binnenmarktgesetzes in Frage steht, was unter dem Gesichtswinkel der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) zu prüfen ist (BGE 123 I 313 E. 1 S. 316; vgl. auch Art. 9 Abs. 2 BGBM).

b) Die Rechtslage im Submissionswesen wird heute insbesondere durch das GATT/WTO-Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 0.632. 231.422; für die Schweiz in Kraft seit 1. Januar 1996), das Binnenmarktgesetz und die Interkantonale Vereinbarung vom 25. November 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; SR 172. 056.4; Beitritt des Kantons Graubünden per 28. Januar 1997)

sowie daran anknüpfende kantonale Erlasse bestimmt.
Aufgrund dieser neuen Regelungen, die einen möglichst freien Wettbewerb wie auch die Wahrung der Interessen der Anbieter bezwecken, ist der in einem Submissionsverfahren übergangene Bewerber gemäss Art. 88 OG legitimiert, den Vergebungsentscheid in formeller wie in materieller Hinsicht mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten (BGE 125 II 86 E. 4 S. 95 f.; 125 I 406 E. 1 S. 408). Die Beschwerdeführer waren am vorliegenden Submissionsverfahren beteiligt und sind demnach befugt, den ergangenen Vergebungsentscheid bzw. das diesen schützende Urteil des Verwaltungsgerichts - mit den nach Art. 84 Abs. 1 OG zulässigen Rügen - anzufechten.

c) Mit der staatsrechtlichen Beschwerde kann regelmässig nur die Aufhebung des angefochtenen Entscheids verlangt werden (vgl. BGE 124 I 231 E. 1d S. 234 f.). Allerdings weicht das Binnenmarktgesetz in Art. 9 Abs. 3 vom Grundsatz der kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde ab: Wenn die Submissionsbehörde bereits mit einem anderen Anbieter einen Vertrag geschlossen hat, ist wenigstens die Bundesrechtswidrigkeit des angefochtenen Entscheids festzustellen (vgl. BGE 125 II 86 E. 5b S. 97 f.). In diesem Sinne ist das Eventualbegehren der Beschwerdeführer zulässig.
Nicht einzutreten ist auf die staatsrechtliche Beschwerde indessen, soweit damit auch die Aufhebung des Vergebungsentscheids des Gemeindeverbandes Surselva verlangt wird. Anfechtungsobjekt kann, da dem Verwaltungsgericht keine engere Kognition als dem Bundesgericht zusteht, nur der letztinstanzliche kantonale Entscheid sein (BGE 118 Ia 165 E. 2b S. 169, mit Hinweisen).

2.- a) Die Beschwerdeführer rügen vorab, das Verwaltungsgericht habe den rechtserheblichen Sachverhalt in Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) festgestellt. Ein Verstoss gegen dieses verfassungsmässige Recht liegt vor, wenn eine Behörde ihrem Entscheid Tatsachenfeststellungen zugrunde legt, die mit den Akten in klarem Widerspruch stehen, oder wenn die Beweiswürdigung offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, auf einem offensichtlichen Versehen beruht oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (vgl. BGE 118 Ia 28 E. 1b S. 30, mit Hinweisen). Sachverhaltsfeststellung bzw. Beweiswürdigung sind nicht schon dann willkürlich, wenn der Sachrichter Tatsachen annimmt oder Schlüsse zieht, die nicht mit der Darstellung des Beschwerdeführers übereinstimmen (vgl. BGE 116 Ia 85 E. 2b S. 88).

b) Die diesbezüglichen Vorbringen der Beschwerdeführer vermögen nicht zu überzeugen:

aa) Das Verwaltungsgericht geht keineswegs - wie behauptet - davon aus, die Richtofferte der Rhätischen Bahn habe einzig den (ehemals geplanten) Transport von Abfällen zur Kehrichtverbrennungsanlage Trimmis (GR) betroffen. Im angefochtenen Entscheid kommt vielmehr deutlich zum Ausdruck, dass das Verwaltungsgericht zwischen der ersten Logistikstudie aus dem Jahre 1996 (Trimmis betreffend) und der zweiten, hier massgebenden Studie der I._____ AG unterschieden hat. Es erachtete es ausdrücklich als notwendig, dass sich die I._____ AG an die Rhätische Bahn wandte, um die Grundlagen für das Submissionsverfahren betreffend den Abfalltransport nach Niederurnen zu beschaffen; dies, weil es sich bei der Rhätischen Bahn um das einzige "Eisenbahntransportunternehmen" handle, welches das Bündner Oberland bediene.

bb) Dem Verwaltungsgericht kann ebenso wenig vorgeworfen werden, in willkürlicher Verkennung der tatsächlichen Gegebenheiten die Existenz direkter Kontakte zwischen der Rhätischen Bahn und dem Gemeindeverband Surselva verneint zu haben. Einerseits werden im angefochtenen Entscheid keine detaillierten Angaben zur Art und Weise gemacht, in welcher die Richtofferten ausgearbeitet wurden. Andererseits ist es unerheblich, inwieweit die Zusammenarbeit zwischen der Rhätischen Bahn und der I._____ AG allenfalls als (direkter) Kontakt der Ersteren zum Gemeindeverband als Vergabebehörde betrachtet werden könnte. Entscheidend ist einzig, ob die Bahn im Submissionsverfahren bevorteilt war, weil sie bereits im Zusammenhang mit dem Ausarbeiten der Richtofferte (wie auch immer geartete) Kontakte zur Submissionsbehörde hatte (vgl. unten, E. 3).

cc) Die Beschwerdeführer bringen schliesslich vor, im angefochtenen Entscheid werde zu Unrecht festgehalten, sie hätten in ihrer Offerte Fahrzeuge der Emissionskategorie 3 "angeboten" und sich so über die Vorgaben der Submissionsbehörde hinweggesetzt. Inwiefern dies zutrifft, kann offen bleiben: Das Verwaltungsgericht hat aus seiner entsprechenden Feststellung keine für die Beschwerdeführer nachteiligen Schlüsse gezogen, weshalb

nicht weiter auf die fraglichen Ausführungen einzugehen ist.

3.- a) Gemäss Art. 16 lit. m des Bündner Submissionsgesetzes vom 7. Juni 1998 (SubG) wird ein Angebot von der Berücksichtigung ausgeschlossen, wenn der Anbieter vorgängig in gleicher Sache mit der Ausarbeitung der Vergabeunterlagen betraut oder als Sachverständiger beigezogen worden ist. Die Beschwerdeführer rügen, das Verwaltungsgericht habe diese Bestimmung willkürlich angewendet, indem es den Zuschlag an die Bietergemeinschaft Rhätische Bahn nicht aufgehoben habe; diese hätte vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden müssen, nachdem sie eine Richtofferte erstellt und an gemeinsamen Sitzungen mit Verantwortlichen der I._____ AG teilgenommen habe.

b) Dieser Einwand geht an der Sache vorbei: Es ist nicht die Bahn, die durch das Erstellen einer Richtofferte profitiert hat, sondern allenfalls deren Konkurrenten. Im Schlussbericht der I._____ AG sind sowohl die Abwicklung des Transports, wie sie die eingegangenen Richtofferten vorsahen (S. 13 ff.), als auch die von den Offerenten verlangten Preise (S. 16) wiedergegeben. An diesen Informationen konnten sich die Bewerber bis zu einem gewissen Grad orientieren, als sie eigene Offerten ausarbeiteten. Im Übrigen hat sich - wie der Gemeindeverband zu Recht vorbringt - die Aufgabenstellung gegenüber den Annahmen, welche den Richtofferten zugrunde liegen, massiv verändert; mit der Einführung von drei Varianten betreffend die Abwicklung des Transports hatten die Bewerber von ganz anderen Voraussetzungen auszugehen, als sie noch für die Richtofferten gegolten hatten.
Ferner lässt sich nichts aus dem Umstand ableiten, dass - gemäss dem Bericht in der "Gasetta Romontscha" vom 26. November 1999 - der "Druck der Strasse" die Rhätische Bahn gezwungen habe, ihre Preise massiv zu senken. Sinn und Zweck des Submissionsverfahrens ist es, den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Anbietern spielen zu lassen. Inwiefern allein der Umstand, dass die Bietergemeinschaft Rhätische Bahn ein (zumindest in Teilen) konkurrenzfähiges Angebot einreichen konnte, belegen soll, dass diese über einen Wettbewerbsvorteil verfügte, ist nicht ersichtlich. Jedenfalls verletzt es nach dem Gesagten das Willkürverbot nicht, wenn die Rolle der Rhätischen Bahn beim Erarbeiten der Grundlagen für das Submissionsverfahren nicht als ungesetzliche "Vorbefassung" behandelt wird.

c) Soweit die Beschwerdeführer im gleichen Zusammenhang zudem geltend machen, das Verwaltungsgericht habe Art. 9 Abs. 3 der Bündner Submissionsverordnung vom 23. Juni 1998 (SubV) verfassungswidrig gehandhabt, genügt ihre Beschwerde den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht: Wird eine Verletzung des Willkürverbots geltend gemacht, reicht es nicht aus, wenn der Beschwerdeführer bloss den angefochtenen Entscheid kritisiert, wie er dies in einem appellatorischen Verfahren tun könnte, bei dem die Rechtsmittelinstanz die Rechtsanwendung frei überprüfen kann. Er muss deutlich dartun, welche Vorschriften oder allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze die kantonalen Behörden in einer gegen Art. 9 BV verstossenden Weise verletzt haben sollen (BGE 117 Ia 10 E. 4b S. 12, mit Hinweis).

4.- a) Weiter sehen die Beschwerdeführer den Grundsatz der Transparenz verletzt, dem das Submissionsverfahren gemäss Binnenmarktgesetz zu genügen hat. Es sei nicht näher bekannt gegeben worden, was der Gemeindeverband unter den "ökologischen Aspekten" verstehe, die er bei der Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots berücksichtigen wollte.
Insbesondere sei nicht ersichtlich gewesen, wie dieses Kriterium im Verhältnis zu den offerierten Preisen gewichtet würde.

b) Diese Rüge ist nicht stichhaltig: Die Bewerber wurden in den Offertunterlagen (Ziff. II/2. 6 "Weitere Grundlagen") ausdrücklich auf den Schlussbericht der I._____ AG hingewiesen. Dieser legt ausführlich dar, welche Fragen sich bezüglich der Umweltrelevanz des ausgeschriebenen Abfalltransports stellen. Für die Beschwerdeführer war demnach durchaus erkennbar, wie die Submissionsbehörde das Kriterium der Ökologie in etwa handhaben würde.
Der Grundsatz der Transparenz verlangt im Übrigen keineswegs, dass die Offertunterlagen Einzelheiten betreffend Anwendung und Gewichtung der einzelnen Kriterien enthalten (vgl. BGE 125 II 86 E. 7c S. 100 ff.). Umso weniger ist deshalb auch erforderlich, dass den Konkurrenten bereits zum Voraus bekannt gegeben wird, wie ökologische Vor- oder Nachteile eines Angebots "frankenmässig" bewertet werden.

5.- a) Die Beschwerdeführer beanstanden überdies, dass das Verwaltungsgericht den Ausschluss ihres Angebots bezüglich des Teilauftrags "C1" (Transport von jährlich 5'000 t Abfall nach Niederurnen, unter Ausnützung von Leerfahrten) geschützt hat. Obschon sie pro Jahr nur 32 Leerfahrten mit einer gesamten Kapazität von 512 t angeboten haben, halten sie die Nichtberücksichtigung ihres Angebots für ungerechtfertigt.
Zur Begründung führen sie an, aus den Offertunterlagen gehe nicht klar hervor, dass "100 Prozent der verbrennbaren Abfälle" mittels Leerfahrten zu transportieren seien.

b) Nach Art. 16 lit. c SubG ist ein Angebot von der Berücksichtigung auszuschliessen, wenn es den Anforderungen der Ausschreibung nicht entspricht. Nachdem das Bundesgericht die Anwendung kantonalen Rechts nur auf Willkür hin überprüft, ist vorliegend einzig zu beurteilen, ob die zitierte Bestimmung von den kantonalen Behörden willkürfrei angewendet worden ist. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage nach einer Verletzung des Transparenzgrundsatzes nicht.

c) Auf Seite 9 der Offertunterlagen wird in der Tat - wie die Beschwerdeführer vorbringen - nur unbestimmt von "einem Teil der verbrennbaren Abfälle" gesprochen, der unter Ausnützung von Leerfahrten zu transportieren sei. Die fraglichen Ausführungen stehen unter dem Titel "Gegenstand des Auftrages" (Ziff. II/1) und erfolgen im Rahmen einer allgemeinen Umschreibung der zu erbringenden Dienstleistungen; vom umstrittenen Teilauftrag "C1" ist darin nicht explizit die Rede. Die Beschwerdeführer übersehen jedoch, dass dessen Umfang den Offertunterlagen an anderer Stelle genau entnommen werden kann: In der Rubrik "Angebotspreise" (Ziff. II/4. 2), in welcher die Bewerber Preise einzutragen haben, welche sie für die verschiedenen Teilaufträge offerieren, ist die im Rahmen von "C1" zu transportierende Menge ausdrücklich mit 5'000 t beziffert (Seite 20). Damit erscheint der Teilauftrag "C1" genügend klar umschrieben; dies zeigt sich - wie der Gemeindeverband zu Recht vorbringt - nicht zuletzt darin, dass die übrigen Bewerber die Vorgaben offenbar richtig zu interpretieren wussten. Nichts anderes ergibt sich aus dem Umstand, dass die Offertunterlagen auf Seite 17 keine näheren Angaben zu "C1" enthalten: Die Bewerber haben dort Auskunft zu
geben über die Anzahl ihrer monatlichen Leerfahrten sowie über die Transportmenge pro Fahrt; dies unter der Rubrik "allgemeine Angaben" (Ziff. II/4. 1), in welcher sich die Submissionsbehörde in verschiedener Hinsicht nach den offerierenden Unternehmen und den von ihnen unterbreiteten Angeboten erkundigt. Im Hinblick auf den Teilauftrag "C1" sollen die Offerenten (unter lit. d) darlegen, wann und wie sie Leerfahrten zur Beförderung von Abfall nach Niederurnen nutzen können. Dass dabei eine Menge von ungefähr 5'000 t erreicht werden sollte, ergibt sich - wie das Verwaltungsgericht willkürfrei annehmen konnte - in Verbindung mit den Vorgaben auf Seite 20 der Offertunterlagen. Ohne Verletzung von Art. 9 BV lässt sich weiter ausschliessen, dass die Auftragsstellung allenfalls so hätte verstanden werden können, dass nur ein Teil der 5'000 t Abfall mittels Leerfahrten zu transportieren sei, während die restliche Menge auf andere Art befördert werden könnte.

d) Mithin steht fest, dass das Angebot der Beschwerdeführer, die nur 512 t Abfall unter Ausnutzung von Leerfahrten zu transportieren vermöchten, den Anforderungen der Ausschreibung nicht genügt; es konnte ohne Verfassungsverletzung vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass die Beschwerdeführer - korrekt - den Rücktransport von 5'000 t Schlacke offeriert haben. Obwohl komplementär zu "C1" (beträgt die jährliche Abfallmenge doch 10'000 t) sind die Teilaufträge "C2/C3" selbständiger Natur. Dementsprechend wurde das Angebot der Beschwerdeführer für diesen Bereich auch nicht ausgeschlossen, obschon es bezüglich des Teilauftrags "C1" ungenügend war.

6.- In materieller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer, das Kriterium der Ökologie sei von den kantonalen Behörden willkürlich gehandhabt worden. Soweit sie die Gewichtung der ökologischen Aspekte der Offerten beanstanden, sind ihre Ausführungen nicht stichhaltig. Zwar trifft es zu, dass das Angebot der Beschwerdeführer für die Teilaufträge "C2/C3" das kostengünstigste war, während jenes der Bietergemeinschaft Rhätische Bahn um 4 bzw. 11 Prozent teurer war. Wenn das Verwaltungsgericht einen Preisunterschied in diesem Rahmen durch ökologische Vorteile kompensiert sieht, kann jedoch von einer Verletzung des Willkürverbots keine Rede sein; es ist ohne weiteres vertretbar, die evidente Minderbelastung, welche ein Transport der Abfälle per Bahn für die Umwelt (vgl. beispielsweise GS EVED/Dienst für Gesamtverkehrsfragen, Umweltindikatoren im Verkehr - Kennziffern für einen ökologischen Vergleich der Verkehrsmittel, S. Z3 u.

S. 64) und insbesondere für die stark befahrene Talstrasse mit sich bringt, entsprechend zu gewichten. Das Verwaltungsgericht hat aber auch deutlich gemacht, dass es nicht jeglichen Mehrpreis durch ökologische Vorteile gerechtfertigt sehen würde: Bezüglich der Teilaufträge "A3" und "A4", bei denen die Preisdifferenz zugunsten der Beschwerdeführer 34 bzw. 50 Prozent beträgt, hielt es einen Zuschlag an die Bietergemeinschaft Rhätische Bahn nicht für angebracht. Daraus ist ersichtlich, dass das Verwaltungsgericht das Kriterium der Ökologie im angefochtenen Entscheid durchaus differenziert gehandhabt hat.

7.- Die Beschwerdeführer rügen des Weiteren eine Verletzung von Art. 4 Abs. 1 SubG, wonach alle Anbieter gleich zu behandeln seien und keiner diskriminiert werden dürfe. Im angefochtenen Entscheid werde verkannt, dass die Fuhrunternehmer gegenüber der Bahn dadurch benachteiligt seien, dass ihre Angebote gemäss den Vorgaben in den Offertunterlagen zwingend auf dem Einsatz von Lastwagen der Emissionskategorie 2 (EURO 1) basieren müssten.

a) Die Argumentation der Beschwerdeführer hat einiges für sich: Der Gemeindeverband war sich von Anfang an bewusst, dass der Transport über die Strasse zu einer massiv höheren Umweltbelastung führen muss als jener per Bahn. Klar war auch, dass dabei primär die Luftverschmutzung durch Abgase ins Gewicht fallen würde. Es mutet daher seltsam an, wenn den Fuhrunternehmern jegliche Differenzierung bezüglich der Sauberkeit der von ihnen verwendeten Fahrzeuge untersagt wird. Es wäre aufgrund der festgelegten Vergabekriterien, welche eine Bewertung der Offerten u.a. auch nach ökologischen Gesichtspunkten vorsahen, geradezu geboten gewesen, sich bei den Bewerbern nach dem motorentechnischen Stand der Lastwagen zu erkundigen, die sie für die Erledigung des Auftrages einzusetzen gedachten. Zum einen könnten sich zwischen den Offerten der verschiedenen Fuhrunternehmer Unterschiede im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit ergeben.
Zum anderen wären die einzelnen Offerten nach ökologischen Gesichtspunkten besser mit jener der Bahn vergleichbar. Der Submissionsbehörde würde so ermöglicht, das Kriterium der Ökologie für jene Konkurrenten gerechter zu handhaben, welche über moderne Lastwagen verfügen. Die Argumentation des Verwaltungsgerichts, wonach die Beschränkung der Angebote auf die Emissionskategorie 2 (EURO 1) dem zulässigen Zweck gedient habe, für alle Offerenten gleiche Voraussetzungen zu schaffen, erscheint abwegig.

b) Allerdings kann das Bundesgericht die Anwendung des kantonalen Submissionsrechts nur auf Willkür überprüfen.
Deshalb kann letztlich offen bleiben, wieweit die Fuhrunternehmer durch diesen Mangel des Vergebungsentscheids in unzulässiger Weise benachteiligt worden sind, zumal der Zuschlag an die Bietergemeinschaft Rhätische Bahn im Ergebnis so oder anders nicht verfassungswidrig ist: Selbst wenn die Beschwerdeführer ihrer Offerte Fahrzeuge der Emissionskategorie 3 (EURO 2/3) hätten zugrunde legen können, wäre der Unterschied, der bezüglich Umweltbelastung zwischen ihrem Angebot und jenem der Bahnbetriebe besteht, immer noch derart bedeutend, dass die relativ geringe Preisdifferenz (die sich durch Anwendung des niedrigeren LSVA-Tarifs von 1,42 Rp./tkm nur unwesentlich vergrössern würde) durch die offensichtlichen Vorteile des Bahntransports ohne weiteres kompensiert würde. Wenn die Beschwerdeführer ein Fahrzeug einsetzen, welches die Grenzwerte "EURO 2" gemäss Ziff. 2.5.3 der bundesrätlichen Verordnung vom 19. Juni 1995 über technische Anforderungen an Transportmotorwagen und deren Anhänger (TAFV 1; SR 741. 412) erfüllt, bietet dies zwar Gewähr dafür, dass die Emissionen im Vergleich zu Motoren älterer Bauart in gewissem Masse reduziert werden. Die durch den Transport entstehende Luftbelastung würde sich jedoch insgesamt nicht markant
vermindern: In den Offertunterlagen wurde von Fahrzeugen ausgegangen, welche den Grenzwerten "EURO 1" gemäss Ziff. 6.1 (Fassung vom 13. Januar 1993; AS 1993 240) der bundesrätlichen Verordnung vom 22. Oktober 1986 über die Abgasemissionen schwerer Motorwagen (FAV 2; AS 1986 1866) entsprechen. Diese Werte, die in der Schweiz - ausser jenem für den Partikelausstoss - in gleicher Form bereits ab dem
1. Oktober 1991 Geltung hatten (vgl. Ziff. 6.1 FAV 2 in der Fassung vom 13. Februar 1989; AS 1989 498), sind verhältnismässig streng. Die Menge der Schadstoffe, welche nach "EURO 2" noch zulässig ist, liegt zwar deutlich (für Kohlenwasserstoff um 11, Kohlenmonoxid um 18 und Stickoxid um 22 Prozent), aber - abgesehen vom Grenzwert für Partikel (Reduktion um 63 Prozent) - nicht drastisch unter den nach "EURO 1" erlaubten Werten. Mithin können auch Lastwagen, welche den Anforderungen von "EURO 2" entsprechen, punkto Umweltverträglichkeit nicht mit der Eisenbahn konkurrieren (vgl. dazu auch S. 22 des Schlussberichts der I._____ AG).

c) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer ergibt sich auch aus dem Schlussbericht der I._____ AG nichts anderes: Zwar ist auf Seite 35 zu lesen, "nur wenn Fahrzeuge, die der EURO 3-Norm entsprechen, eingesetzt werden, [sei]der Strassentransport umweltseitig konkurrenzfähig".
Aus diesem Passus, der im Rahmen der Zusammenfassung steht und offenbar etwas unsorgfältig redigiert worden ist, kann jedoch nichts zugunsten der Beschwerdeführer abgeleitet werden. Zum einen betrifft er die Grenzwerte "EURO 3", die gegenüber "EURO 2" noch einmal zu einer massiven Verbesserung der Luftreinhaltung führen: Für Kohlenwasserstoff wird der zulässige Höchstwert der Emissionen um 40, für Kohlenmonoxid um 48, für Stickoxid um 29 und für Partikel um 33 Prozent gesenkt. Zum anderen ist dem Bericht auf Seite 23 zu entnehmen, dass auch der Zuschlag an Fuhrunternehmer mit Fahrzeugen, welche den Grenzwerten "EURO 3" genügen, unter ökologischen Gesichtspunkten nicht wünschenswert ist. Diesfalls läge die Umweltbelastung, welche durch die fraglichen Transporte entsteht, immer noch um den Faktor sechs (für Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht zwischen 32 und 40 t) bis zehn (für Fahrzeuge mit einem Gesamtgewicht zwischen 20 und 28 t) über den entsprechenden Werten für die Offerte der Bahn.

d) Unter diesen Umständen braucht nicht erörtert zu werden, über wieviele Fahrzeuge die Beschwerdeführer verfügen, welche den Emissionsgrenzwerten "EURO 2" genügen. Ebenso kann offen bleiben, ob der fragliche Auftrag tatsächlich - wie in der Beschwerdeschrift behauptet - mit einem einzigen Fahrzeug ausführbar wäre.

8.- Nach dem Gesagten ist die staatsrechtliche Beschwerde unbegründet, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang werden die Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 und Abs. 7, Art. 153 und Art. 153a OG). Dem obsiegenden Gemeindeverband ist, da er in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben handelt, keine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 2 OG analog). Auch der anwaltlich nicht vertretenen Bietergemeinschaft Rhätische Bahn kommt kein Anspruch auf Entschädigung zu.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 10'000.– wird den Beschwerdeführern unter solidarischer Haftbarkeit auferlegt.

3.- Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.- Dieses Urteil wird den Parteien, dem Gemeindeverband Surselva sowie dem Verwaltungsgericht (2. Kammer) des Kantons Graubünden schriftlich mitgeteilt.

_____
Lausanne, 6. November 2000

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: