Eckpunkte für die Ausschreibung der Restabfallentsorgung für die Stadt Neumünster

Auftraggeber:
Stadt Neumünster
Technisches Betriebszentrum

Erstellt von:

ATUS GmbH ♦ Berater ♦ Gutachter ♦ Ingenieure
Steindamm 39, 20099 Hamburg
www.atus.de

Inhalt

1 Vorbemerkung ... 3
2 Auftragswert und Verfahrensart ... 3
3 Wirtschaftlichkeitsvorbehalt ... 4
4 Charakterisierung der zu behandelnden Abfälle ... 5
5 Mengen ... 5
6 Loszuschnitt ... 7
7 Anforderungen an die Bieter ... 8
8 Technische Anforderungen ... 8
9 Ökologische Standards ... 9
10 Logistik ... 11
11 Bewertung der Angebote ... 13
11.1 Angebotspreis ... 13
11.2 Weitere Kriterien ... 13
12 Laufzeiten ... 16
13 Bietergemeinschaften ... 17
14 Zeitlicher Ablauf des Vergabeverfahrens ... 17

1 Vorbemerkung

Das Technische Betriebszentrum der Stadt Neumünster ist für die Durchführung der Abfallentsorgung in der Stadt Neumünster zuständig. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Entsorgung der Siedlungsabfälle, die in der Stadt erfasst werden, läuft aus, sodass die Entsorgungsleistungen neu auszuschreiben sind. Die ATUS GmbH wurde mit der Konzeption und Begleitung der Ausschreibung beauftragt.

Der Auftraggeber (AG) möchte zum 01.01.2021 die Entsorgung von folgenden Siedlungsabfällen neu vergeben:

- ca. 22.500 t/a Restabfall aus Haushaltungen und Gewerbe (inkl. hausmüllähnliche Gewerbeabfälle, die nicht über die Regelabfuhr gesammelt werden)
- ca. 3.500 t/a Sperrabfall

Die Mengen sind bis auf den Sperrabfall relativ konstant.

2 Auftragswert und Verfahrensart

Im Folgenden wird der Auftragswert abgeschätzt. Dabei kommen Preisansätze zum Tragen, wie sie sich aus aktuellen Ausschreibungen ergeben haben (alle Werte ohne Umsatzsteuer):

- Es ist mit einer Preisspanne von ca. 70 bis 100 €/t netto für die Behandlung des Restabfalls (und der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle) zu rechnen.
- Für den Sperrabfall sind Preise von ca. 80 €/t bis 130 €/t netto anzusetzen.

Die Formulierung „ist zu rechnen“ bedeutet nicht, dass nicht auch Preise unter und oberhalb dieser Spannen eingehen können. Wie in der Branche üblich, lassen sich die Angebotspreise nicht präzise vorhersagen.

Für die Transportleistungen beim Restabfall ist mit Kosten zwischen 0 €/t (bei Entsorgung im Stadtgebiet) bis ca. 20 €/t netto, beim Sperrabfall aufgrund der geringeren Schüttdichte mit bis zu 25 €/t netto zu rechnen.

Tabelle 1: Schätzung Auftragswert

Beschreibung	Nettopreis (€/t)	Menge (t/a)	Nettosumme jährlich (€/a)	Nettosumme gesamt (€/10 a)
Behandlung Restabfall Minimum	70	22.500	1.575.000	15.750.000
Behandlung Restabfall Maximum	100	22.500	2.250.000	22.500.000
Transport Restabfall Minimum	0	22.500	0	0
Transport Restabfall Maximum	20	22.500	450.000	4.500.000
Behandlung Sperrabfall Minimum	80	3.500	280.000	2.800.000
Behandlung Sperrabfall Maximum	130	3.500	455.000	4.550.000
Transport Sperrabfall Minimum	0	3.500	0	0
Transport Sperrabfall Maximum	25	3.500	87.500	875.000
Summe Rest- und Sperrabfall Minimum			**1.855.000**	**18.550.000**
Summe Rest- und Sperrabfall Maximum			**3.242.500**	**32.425.000**

Unter Anwendung der o. g. Mengen und einer denkbaren Vertragslaufzeit von z. B. 10 Jahren (vgl. Kap. 12) ergibt sich ein geschätzter Auftragswert von rund 18,5 bis 32,4 Mio. €.

Aufgrund dieses zu erwartenden Auftragswertes ist eine EU-weite Ausschreibung erforderlich.

Die Vergabe von öffentlichen Aufträgen erfolgt nach § 119 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im offenen Verfahren, im nicht offenen Verfahren, im Verhandlungsverfahren, im wettbewerblichen Dialog oder in der Innovationspartnerschaft.

Da es sich bei der Restabfallentsorgung um marktgängige Leistungen handelt, ist hier das offene Verfahren gemäß § 15 VgV sinnvoll. Bei einem offenen Verfahren fordert der öffentliche Auftraggeber eine unbeschränkte Anzahl von Unternehmen öffentlich zur Abgabe von Angeboten auf; jedes interessierte Unternehmen kann ein Angebot abgeben.

3 Wirtschaftlichkeitsvorbehalt

Um bei überhöhten Preisen das Verfahren aufheben (und ggf. mit den Bietern in Verhandlungen einsteigen) zu können, ist es erforderlich, einen Wirtschaftlichkeitsvorbehalt (bzw. Preisobergrenze) in der Vergabeakte zu dokumentieren. Gehen nur Angebote oberhalb dieser Grenze ein, kann das Verfahren aufgehoben werden und der Auftraggeber kann mit den Bietern über eine Verbesserung der Preise verhandeln, vgl. § 14 Abs. 4 Nr. 1 VgV. Dabei ist es nicht erforderlich, diesen Wirtschaftlichkeitsvorbehalt schon in den Vergabeunterlagen zu benennen, insbesondere die konkrete Preisobergrenze muss gegenüber den Bietern nicht genannt werden. Sie muss jedoch im Vorfeld ermittelt und in der Vergabeakte dokumentiert werden.

Die Nennung eines konkreten Grenzbetrages gegenüber den Bietern könnte den Nachteil haben, dass diese sich an diesem Betrag orientieren und ggf. schlechtere Preise abgeben, als wenn kein konkreter Betrag genannt worden wäre.

Die Preisobergrenze kann sich am bisherigen Preis und/oder an den Bestpreisen vergleichbarer Ausschreibungen orientieren (zzgl. eines prozentualen Aufschlages von 10 bis 20 %, zur Mindesthöhe gibt es unterschiedliche Auffassungen in der Rechtsprechung).

4 Charakterisierung der zu behandelnden Abfälle

In den Vergabeunterlagen sollten die vorhandenen Informationen zu Menge und Beschaffenheit der zu entsorgenden Abfälle enthalten sein, damit den Bietern Rückschlüsse auf Beschaffenheit und Mengenentwicklungen ermöglicht werden. Dazu gehören Angaben zum Entsorgungssystem (verwendete Abfallbehältergrößen, Abfallsatzung, saisonale Mengenverläufe) sowie Aussagen zu denkbaren Änderungen im abfallwirtschaftlichen System oder in der demographischen Entwicklung, die sich auf die Mengen und die Qualitäten auswirken könnten.

Gleichwohl ist deutlich zu machen, dass eine verbindliche Angabe der genauen Abfallzusammensetzung nicht möglich ist. Sie ist für die Restabfallbehandlung auch nicht erforderlich.

Weiterhin kann angeboten werden, dass die Bieter vor Angebotsabgabe die zu entsorgenden Abfälle vor Ort in Augenschein nehmen. Die Resonanz auf ein solches Angebot ist i.d.R. jedoch eher gering.

5 Mengen

Die Bieter haben ein Interesse daran, eine möglichst genaue und verbindliche Angabe der zu entsorgenden Abfallmengen zu erhalten. Mengenrisiken sollen aus Sicht der Bieter möglichst vom Auftraggeber getragen werden. Dieser hat wiederum kein Interesse, die Entsorgung von Abfallmengen bezahlen zu müssen, die gar nicht mehr anfallen (auch bring-or-pay genannt).

Das Vergaberecht hat bereits mit der Neufassung der VOL/A im Jahre 2009 das bis dahin bestehende Verbot des ungewöhnlichen Wagnisses gestrichen (ungewöhnliches Wagnis für Umstände und Ereignisse, auf die der Bieter keinen Einfluss hat und deren Entwicklung auf die Preise und Fristen er nicht im Voraus schätzen kann). An die Stelle sind nunmehr der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemäß § 97 Abs. 1 GWB sowie die Pflicht zur möglichst genauen Beschreibung der Leistung gemäß § 121 GWB getreten.

Fraglich ist, bis zu welcher Höhe dem Bieter zuzumuten ist, Mengenschwankungen in sein Angebot einzukalkulieren, ohne dass er als späterer Auftragnehmer Preisanpassungsansprüche geltend machen kann. Das OLG Düsseldorf (Beschluss v. 10.04.2013 – Verg 50/12) sieht das Mengenrisiko weitestgehend im Risikobereich des Bieters. Zudem soll keine Verpflichtung der Vergabestelle bestehen, durch weitergehende Untersuchungen die Abfallmengen konkret zu bestimmen. Ausreichend ist es demnach, dass die Vergabestelle diejenigen Abfallmengen aus der Vergangenheit benannt hat, die sie kennt. Des Weiteren besteht keine Verpflichtung, Mindest- oder Höchstmengen bzw. Staffelpreise festzulegen.

Mengenänderungen in der Vertragslaufzeit können auf verschiedene Arten im Vertrag geregelt werden:

a. Staffelpreise: Hierbei werden gleich bei Angebotsabgabe verschiedene Preise für verschiedene Mengenszenarien abgefordert, wobei die verschiedenen Staffeln anhand ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit gewichtet werden. Mit Staffelpreisen kann eine nachträgliche Preisanpassung aufgrund von Mengenänderungen ausgeschlossen werden. Bei Sperrabfall kann dies aufgrund der geringen Mengen unterbleiben, hier ist ein Preis für das Sperrabfall-Los ausreichend. Nachteil: mögliche Spekulationsangebote auf die Ränder der Staffel. Ein Beispiel eines Preisblattes mit Mengenstaffeln ist nachfolgend dargestellt:

	Mengenstaffel von … bis … [t/a]		Mengenansatz [t/a]	Einheitspreis [€/t]	Gewichtungs-faktor	Bewertungsergebnis (Mengenansatz × Einheitspreis × Gewichtungsfaktor) [€/a]
1	12.000	14.000	**13.000**		25%	
2	14.001	16.000	**15.000**		50%	
3	16.001	18.000	**17.000**		25%	
4	**Summe Entsorgungsentgelt**					
Pos. 2: Transportentgelt						
5	**Transportentgelt**		**15.000**		100%	
Gesamtsumme						
6	**(Gesamtkosten, Zeile 4 + Zeile 5) netto**					
7	**Zzgl. 19 % MwSt.**					
8	**Endbetrag brutto**					

b. Einheitlicher Preis mit Mindest- und Maximalgrenze: Hierbei wird nur ein Einheitspreis angeboten; zudem wird eine Mindest- und Maximalgrenze festgelegt. Bei Unterschreiten der Mindestmengen kann der Auftraggeber z. B. Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen akquirieren (gewerbliche Abfälle, auch aus anderen Gebietskörperschaften als Betrieb gewerblicher Art), um die Lücke zu füllen, oder es erfolgt eine Nachverhandlung des Einheitspreises unter Berücksichtigung der Mehr- und Minderkosten. Der Ausgleich kann über einen längeren Zeitraum vereinbart werden. Alternativ kann vorgesehen werden, dass der Auftragnehmer die nicht ausgeschöpften Kapazitäten bis zur Mindestgrenze am freien Markt anzubieten hat; etwaige Preisdifferenzen gleicht der Auftraggeber aus. Sofern die Maximalmenge überschritten wird, können diese Mengen auf Grundlage einer Anpassung des Entsorgungsvertrags (sofern die Anpassung gemäß § 132 GWB gerechtfertigt ist) entsorgt werden. Der Auftraggeber wäre auch berechtigt, die Mehrmenge anderweitig zu entsorgen (abzusteuern).

c. **Einheitlicher Preis mit Anpassung der Prognosemenge in der Vertragslaufzeit:** Hier wird – wie zuvor dargestellt – ein Einheitspreis angeboten sowie eine Mindest- und Maximalgrenze festgelegt (z. B. ± 10 % der im Leistungsverzeichnis angegebenen Menge). Die ursprünglich angegebene Menge ist jedoch eine Prognosemenge, die regelmäßig an die tatsächliche oder zu erwartende Mengenentwicklung angepasst werden kann („atmender Korridor“). Jede Anpassung wird auf einen bestimmten Wert begrenzt (bspw. max. 10 % der bis dahin geltenden Prognosemenge). Nachteil: vergaberechtlich wenig erprobt; etwas schwieriger für die Bieter zu kalkulieren, da der Mengenverlauf während der Vertragslaufzeit größere Veränderungen aufweisen könnte.

Empfehlung: Wir empfehlen die **Variante b**, einen einheitlichen **Festpreis** mit Mindest- und Maximalgrenze. Innerhalb eines Mengenkorridors von 20 bis 25 % einen Preis zu kalkulieren, ist einem Bieter zumutbar. Alles spricht dafür, dass bei Mengenschwankungen gerade dann dem Bieter eine Kalkulation zumutbar ist, wenn der Umfang des Risikos deutlich aus den Vergabeunterlagen hervorgeht (vgl. auch § 132 Abs. 2 GWB). Da es ferner mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Nachfragen seitens der Bieter kommt, falls keine Aussage zu dieser Thematik gemacht wird, empfehlen wir dringend, einen Mengenrahmen zu beschreiben. Ein Weglassen dieser Definition würde zudem Tür und Tor für Auseinandersetzungen während des Vertragsvollzugs öffnen, da der Auftragnehmer u. U. schon bei geringeren Abweichungen Preisänderungen beansprucht. Welchen Mengenkorridor dann ein Gericht im konkreten Fall noch für zulässig erachtet, kann nicht vorhergesehen werden; außerdem sollte von vornherein auf einen solchen Konflikt verzichtet werden.
Übrigens ist der Mengenrahmen auch in Bezug auf die Entsorgungssicherheit zu sehen: Der Auftragnehmer muss wissen, welche Mengen er in seinem Ausfallverbund ggf. unterzubringen hat.

6 Loszuschnitt

Gemäß § 97 Abs. 4 GWB sind mittelständische Interessen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen. Leistungen sind in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben.

Auch zur Erzielung günstiger Preise ist es sinnvoll, die zur Entsorgung anstehenden Abfälle in Mengenlosen aufzuteilen, damit auch Bieter mit geringeren Restkapazitäten als die auszuschreibende Gesamtmenge sich bewerben.

Empfehlung: Aus heutiger Sicht bietet sich eine Aufteilung in zwei Fachlose an:

- Restabfall inkl. hausmüllähnlicher Gewerbeabfall
- Sperrabfall

Gewerbeabfälle sollten nicht als separates Los ausgeschrieben werden, sondern gemeinsam mit den häuslichen Restabfällen. Damit wird das Mengenrisiko abgefedert, das besonders bei

den Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen aufgrund der konkurrierenden Angebote der privaten Entsorgungswirtschaft besonders hoch ist.

Weiterhin wird vorgeschlagen, den Bietern die Möglichkeit einzuräumen, bei Zuschlag auf mehrere Lose Rabatte anzubieten.

7 Anforderungen an die Bieter

Die Bieter haben nachzuweisen, dass sie für die Ausführung des Auftrags grundsätzlich geeignet (leistungsfähig und fachkundig) sind und dass bei ihnen keine Ausschlussgründe vorliegen.

Mit dem 2016 novellierten GWB stellt die Zuverlässigkeit kein Eignungskriterium im eigentlichen Sinne mehr dar, sondern eine fehlende Zuverlässigkeit ist als Ausschlussgrund zu sehen. Die Ausschlussgründe ergeben sich aus §§ 123, 124 GWB.

Die Eignungskriterien prüfen die Befähigung und Erlaubnis zur Berufsausübung, die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit sowie die technische und berufliche Leistungsfähigkeit.

Neben einer Erklärung über die ordnungsgemäße Entrichtung aller Steuern und Abgaben (hierzu kann i.d.R. auf die Vorlage von Unterlagen zugunsten einer Eigenerklärung verzichtet werden) sollte zum Beleg der Zuverlässigkeit und Fachkunde eine Zertifizierung nach der Entsorgungsfachbetriebeverordnung (EfbV) oder ein gleichwertiger Nachweis verlangt werden.

Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit sollten die Bieter Angaben zum Gesamtumsatz sowie zum Umsatz mit ähnlichen Leistungen und ggf. Referenzen machen. Weitere Nachweise können z. B. der Genehmigungsbescheid für die vorgesehene Anlage und Erklärungen zu den Versicherungen für Umweltschäden, Betriebsunterbrechung, Haftpflicht etc. sein.

Weiterhin muss der Bieter die vorgesehene Entsorgungsanlage darstellen und eine Kapazitätserklärung vorlegen.

Sofern die Anlagen noch nicht fertig sein sollten, hat der Bieter eine konkrete Darstellung aller Maßnahmen zur Inbetriebnahme sowie zu einer etwaigen Ersatzanlage vorzulegen.

8 Technische Anforderungen

Die an die Anlagen zu stellenden technischen und ökologischen Anforderungen sind abzustimmen. Wir empfehlen unseren Auftraggebern grundsätzlich, keine Systemvorgaben (z. B. nur Konzepte mit Rostfeuerung) bei der Ausschreibung der Restabfallentsorgung zu machen, sondern zur Erzielung eines möglichst großen Wettbewerbes systemoffen auszuschreiben. Bei unseren Ausschreibungen haben daher auch schon alle möglichen Entsorgungskonzepte den Zuschlag erhalten:

- Müllverbrennung mit Rostfeuerung

- Mechanisch-biologische Vorbehandlung in Kombination mit einer Müllverbrennungsanlage oder einem EBS-Kraftwerk (Rost- oder Wirbelschichtfeuerung)
- Mechanische Vorbehandlung in Kombination mit einem EBS-Kraftwerk (Rost- oder Wirbelschichtfeuerung)
- Bei Sperrmüll: mechanische Trennung in stofflich und energetisch verwertbaren Fraktionen

Weder in preislicher noch in ökologischer Hinsicht sind grundsätzliche Vorteile für eines der genannten Konzepte erkennbar, sondern dies hängt von den vom Bieter eingestellten kalkulatorischen Randbedingungen und der konkreten Ausgestaltung der Entsorgungsanlage und den örtlichen Gegebenheiten ab (z. B., ob eine externe Wärmevermarktung möglich ist).
Dennoch sind bestimmte Mindestanforderungen zu formulieren (Benennung der zu beachtenden Rechtsgrundlagen, Anforderungen an den Emissionsschutz und sonstige ökologische Anforderungen, sonstige technische Anforderungen). Weiterhin sind die Anforderungen zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit zu definieren (z. B. Benennung Ausfallverbund, anlagenspezifische Redundanzen oder ähnliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit). Zum Thema Entsorgungssicherheit schlagen wir vor, dass die Bieter mit ihrem Angebot darzulegen haben, wie sie die notwendige Entsorgungssicherheit gewährleisten. Dies könnte z. B. durch die Mitgliedschaft in einem sogenannten Ausfallverbund oder durch anlagenspezifische Redundanzen (z. B. mehrere Behandlungslinien) gewährleistet sein. Unbeschadet dessen hat der Bieter eine Entsorgungsgarantie zu geben. Sofern Ausweichanlagen angesteuert werden müssen, gehen etwaige Mehrkosten (z. B. für längere Transportentfernungen) zu seinen Lasten.

9 Ökologische Standards

Bei Neuausschreibungen kommt gelegentlich die Forderung nach besonderen ökologischen Standards für die Restabfallentsorgung auf (wie z. B. eine deutliche Unterschreitung der zulässigen Grenzwerte nach 17. BImSchV, Bewertung des energetischen Nutzungsgrades oder der CO_2-Bilanz der Entsorgungsanlage, Bewertung der Transportentfernungen). Zunächst ist zu klären, unter welchen Voraussetzungen die Forderung nach ökologischen Standards rechtlich zulässig ist.

In abfallrechtlicher Hinsicht regelt § 6 (2) KrWG:

… soll diejenige Maßnahme Vorrang haben, die den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Bewirtschaftung von Abfällen … am besten gewährleistet. …

Hierbei sind insbesondere zu berücksichtigen

1. *die zu erwartenden Emissionen*
2. *das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen*
3. *die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie*
4. *die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen*

Dabei ist anzumerken, dass lediglich hinsichtlich der zu gewinnenden Energie relevante Unterschiede zwischen den verschiedenen Entsorgungsanlagen bestehen, die Bewertung der übrigen Kriterien dürfte bei allen Anlagen relativ gleich ausfallen.

Bei vergleichbaren Ausschreibungen werden gelegentlich als Bewertungskriterien die Emissionskennwerte der Angebotsanlagen herangezogen. Zur Bewertung von Emissionen stellen sich jedoch folgende Fragen:

- Welche Daten werden für die Bewertung herangezogen? Garantiewerte der Hersteller? Tatsächliche Emissionswerte? Wenn Letztere: als Tagesmittelwerte, als Halbstundenmittelwerte?
- Relevanz dieser Werte? Moderne Anlagen schöpfen die Grenzwerte der 17. BImSchV nur in Bruchteilen aus (zwischen unter 1 % des erlaubten Grenzwertes bei Dioxinen und Furanen bis maximal 40 % bei Stickoxiden), z. B. Feinstaub: Partikelanzahl im Reingas von Abfallverbrennungsanlagen ist um drei Zehnerpotenzen niedriger als die Partikelanzahl aus der Abluft von Pelletheizungen (Hausfeuerung). Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Entsorgungsanlagen liegen teilweise unterhalb der Messschwelle der Analysentechnik.

Die Emissionen der Entsorgungsanlagen sind daher als Bewertungskriterium bei der Ausschreibung nach unserer Auffassung nicht brauchbar, da die Unterschiede nicht relevant sind. Relevant sind jedoch die Unterschiede der Anlagen bezüglich ihrer **Energieeffizienz**. Hierzu sind weitere Ausführungen in Kap. 11 enthalten.

Die **Landesverordnung Abfallwirtschaftsplan Siedlungsabfälle** legt ergänzend aus ökologischen Gründen das Prinzip der Nähe fest. In § 2 wird geregelt:

Abfälle nach § 1, die in Schleswig-Holstein anfallen, sind grundsätzlich in den hierfür zugelassenen Anlagen in Schleswig-Holstein zu entsorgen.

Der Entsorgungsträger kann seine Abfälle mit Zustimmung der obersten Abfallentsorgungsbehörde nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit außerhalb Schleswig-Holsteins entsorgen, wenn die Entsorgung in einer der am nächsten gelegenen Anlagen erfolgt und dabei Verfahren und Technologien eingesetzt werden, die den Schutz von Menschen und Umwelt unter Berücksichtigung der Maßstäbe des § 6 Abs. 2 KrWG in hochwertiger Weise gewährleisten.

Bisher ist nicht bekannt, dass eine restriktive Handhabung von Ausnahmeregelungen für die Entsorgung außerhalb Schleswig-Holsteins zu befürchten ist. Zudem ist davon auszugehen, dass die eingehenden Angebote von Betreibern kommen werden, deren Anlagen nicht weiter als 200 km von Neumünster entfernt liegen. Größere Transportentfernungen würden Transportkosten ergeben, die insgesamt zu nicht wettbewerbsfähigen Angeboten führen würden. Der Zustimmungsvorbehalt des Landes ist in die Vergabeunterlagen aufzunehmen:

„Ergibt die Angebotswertung, dass ein Angebot mit Behandlung außerhalb Schleswig-Holsteins den Zuschlag erhalten soll, setzt der Zuschlag die Zustimmung des Ministeriums für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt, Natur und Digitalisierung des Landes Schleswig-Holstein vo-

raus. Der Auftraggeber wird die Zustimmung beantragen, kann jedoch nicht gewährleisten, dass diese erteilt wird.

Wird die Zustimmung verweigert, ist der Auftraggeber nicht gehalten, den Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten. Der Auftraggeber ist berechtigt, das betreffende Angebot aufgrund der verweigerten Zustimmung der obersten Abfallentsorgungsbehörde auszuschließen und in eine erneute Angebotsbewertung einzutreten."

Empfehlung: Wir empfehlen, keine besonderen Anforderungen an die Emissionen oder sonstige ökologische Standards zu stellen, sondern zu verlangen, die gesetzlich vorgegebenen Standards einzuhalten. Bezüglich der Energieeffizienz empfehlen wir, diese als Bewertungskriterium bei der Bewertung der Angebote heranzuziehen (vgl. Kap. 11).

10 Logistik

Ein Transport des Restabfalls zu den Behandlungsanlagen kann durch den Auftraggeber (ggf. mit einem beauftragten Dritten) oder den jeweiligen Auftragnehmer erfolgen. Diese beiden Varianten werden nachfolgend erörtert.

Variante 1: gemeinsame Ausschreibung Entsorgung und Transport

- Der Auftragnehmer übernimmt die Abfälle innerhalb des Stadtgebietes oder in einem zu definierenden Umkreis um die Stadt (hier empfehlen sich maximal 10 km), die Übergabestelle wäre vom Bieter zu benennen.
- Keine Schnittstellen zwischen Transport und Entsorgung, Verzögerungen bei der Abfertigung der Anlieferungen (Stau am Bunker) gehen zu Lasten des Auftragnehmers.
- Sofern der Auftragnehmer selbst eine Umschlaganlage zur Verfügung stellen **muss**, wird jedoch der Wettbewerb stark eingeschränkt, da der Betrieb von Umschlaganlagen nicht zum Geschäftsfeld der infrage kommenden Bieter gehört. Zudem sind in Neumünster aus heutiger Sicht nur zwei Standorte möglich: die MBA und der Betriebshof von Veolia in der Leinestraße. Die MBA Neumünster wird jedoch selbst als Bieter auftreten und befindet sich deshalb in einem Interessenkonflikt, da sie keine Motivation hat, einem Mitbewerber eine Umschlagmöglichkeit zur Verfügung zu stellen; die Kooperationsbereitschaft von Veolia kann derzeit nicht abgeschätzt werden.
- Ggf. geringerer Wettbewerb für die Transportleistungen, da keine EU-weite Ausschreibung der konkreten Transportleistungen erfolgt, sondern der Bieter selbst einen Transporteur auswählt. Allerdings haben die Bieter ein großes Interesse, sich nicht durch einen zu hohen Transportpreis den Auftrag entgehen zu lassen und fragen daher mehrere Spediteure an. Außerdem sind erfahrungsgemäß die Preisunterschiede bei den Transportleistungen bei den hier infrage kommenden maximalen Transportentfernungen nicht so hoch.

Variante 2 (empfohlen): zunächst nur Ausschreibung der Entsorgung, dann die separate Ausschreibung der Transporte bzw. des Umschlags für die bezuschlagten Anlagen (sofern kein Direkttransport möglich ist)

- Höchstmöglicher Wettbewerb um die Entsorgungsleistungen, da die Bieter sich nicht um die Konzeption der Logistik kümmern müssen. Bei dieser Variante erwarten wir die ambitioniertesten Preise der Entsorger.
- Sofern ein Ferntransport erforderlich ist, gibt es im Rahmen einer separaten Ausschreibung einen EU-weiten Wettbewerb um die Transportleistungen zu den konkreten Anlagen. Allerdings kann es durchaus sein, dass aufgrund der starken Auslastung der Logistikbranche und des bestehenden Fahrermangels nur ein oder zwei Angebote eingehen, so dass dieses Argument nicht überbewertet werden sollte.
- Der Auftraggeber kann bei geeigneten Anlagen einen Direkttransport durch die Sammelfahrzeuge vornehmen (lässt sich jedoch in Variante 1 auch realisieren)
- Bewertung für etwaige Direktanlieferung durch den AG: Definition von Gebieten mit Direkttransportmöglichkeit, ggf. Mehrkosten bei der Einsammlung für längere Entfernungen im Vergleich zu einem Referenzpunkt in der Stadt in den Vergabeunterlagen benennen.
- Der AG kann nach Zuschlagserteilung eine Umschlaganlage suchen. Dabei käme auch wieder die MBA Neumünster in Betracht, da diese dann kein Mitbewerber um die Entsorgungsleistung mehr wäre.
- Es gäbe jedoch eine Schnittstelle zwischen Transport und Entsorgung.
- Bei der Bewertung der Entsorgungsangebote müssen die jeweiligen Transport- und Umschlagkosten berechnet werden und auf den Angebotspreis aufgeschlagen werden (Malus).

Fazit: Sofern die in Neumünster gelegene MBA den Zuschlag erhielte, könnte wie bisher ein Direkttransport mit den Sammelfahrzeugen erfolgen. Bei weiter entfernt liegenden Anlagen müssten die Abfälle von den Sammelfahrzeugen in größere Transporteinheiten (Schubbodenfahrzeuge, Containerzüge) umgeschlagen werden. Der Umschlag im Stadtgebiet (bzw. in einem noch zu definierenden Umkreis) wäre durch den Auftraggeber oder den Auftragnehmer noch zu planen. Im Prinzip wäre es denkbar, dass die betreffenden Bieter die Umschlagleistungen mit anbieten müssen. Dagegen spricht jedoch, dass hier eine geringe Resonanz zu befürchten wäre, so dass der Wettbewerb dadurch stark eingeschränkt würde (lediglich die MBA Neumünster und Veolia könnten nach unserer Kenntnis überhaupt im Stadtgebiet eine Umschlagmöglichkeit anbieten; die MBA ist jedoch in jedem Fall gleichzeitig auch Bieter, was einen Interessenskonflikt auslöst). Es bietet sich daher an, Umschlagleistungen nicht zum Gegenstand der Ausschreibung zu machen, sondern bei Erfordernis die Errichtung (und ggf. den Betrieb) einer Umschlaganlage separat auszuschreiben. Bei der Bewertung der Entsorgungsangebote wären dann die Umschlagkosten als Malus zu berücksichtigen. Die Höhe dieses Malus muss bereits in den Vergabeunterlagen konkret benannt werden.

Empfehlung: Wir empfehlen, entsprechend der **Variante 2** die Entsorgungsleistungen getrennt von den Transportleistungen und dem Umschlag auszuschreiben. Sobald feststeht, welche konkreten Entsorgungsanlagen für die jeweiligen Lose bezuschlagt werden, kann dann über einen etwaigen Umschlag entschieden werden.

11 Bewertung der Angebote

11.1 Angebotspreis

Der Angebotspreis der Bieter besteht einzig aus dem Preis für die Behandlungsleistungen.

Der weitere Aufwand wird mithilfe von verschiedenen Aufschlägen (Malus) dargestellt:

- **Direktanlieferungen** durch die Sammelfahrzeuge (nur zulässig innerhalb eines in den Vergabeunterlagen definierten Umkreises): bei größeren Entfernungen ggf. Mehrkosten gegenüber der jetzigen Anliefersituation, hierzu ist ein Preis je zeitlichem Mehraufwand in €/t Restabfall bzw. Sperrabfall zu ermitteln und in den Vergabeunterlagen bekannt zu geben.
- Bei **Ferntransport**: Es wird ein fiktiver Transportpreis nach einem in den Vergabeunterlagen veröffentlichten Algorithmus berechnet. Diese Vorgehensweise hat sich bereits bewährt und liegt ziemlich nahe an den Ergebnissen tatsächlicher Transportausschreibungen, sodass die fiktiv ermittelten Preise auch in einer separaten Ausschreibung für die Transporte von den Bietern angeboten werden.
- Bei Ferntransport zusätzlich **Umschlag**: die vom Auftraggeber ermittelten Kosten für die Errichtung und den Betrieb einer Umschlaganlage (diese Konditionen sind ebenfalls in den Vergabeunterlagen bekannt zu geben).

11.2 Weitere Kriterien

Es ist zulässig, neben dem Preis noch weitere Kriterien zu bewerten, es muss nicht allein auf den niedrigsten Preis abgestellt werden. Es liegt dabei im Ermessen der Vergabestelle, welche Zuschlagskriterien ausgewählt werden, solange die entsprechenden Kriterien mit der Leistung in Zusammenhang stehen, transparent beschrieben und für alle Bieter gleichermaßen angewendet werden. Dabei dürfen Eignungskriterien, die die Eignung des Unternehmens beschreiben (z. B. deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) nicht als Zuschlagskriterien verwendet werden (es gibt nicht ein Mehr an Eignung).

Bei Restabfallausschreibungen werden häufig Aspekte der **Energieeffizienz** berücksichtigt. In vergaberechtlicher Hinsicht sind Umweltaspekte als Wertungskriterien zulässig. Die EU-Vergaberichtlinien unterstützen ausdrücklich die Einbeziehung von Umweltbelangen in den Zuschlagskriterien. Jedoch müssen folgende Bedingungen erfüllt werden:

- Die Wertungskriterien müssen mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen.

- Die Wertungskriterien müssen spezifisch und objektiv quantifizierbar sein. Somit darf die Vergabestelle keine unbeschränkte Entscheidungsfreiheit haben, sondern es müssen spezifische, produktbezogene und messbare Kriterien festgelegt werden, die für die Vergabestelle bindend sind.
- Die Wertungskriterien müssen vorab bekannt gemacht werden.
- Die Wertungskriterien müssen den wesentlichen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts entsprechen. Zu beachten sind z. B. das Diskriminierungsverbot und damit im Zusammenhang die Dienstleistungsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit.

Bei den Restabfallausschreibungen berücksichtigt die ökologische Bewertung i.d.R. zwei Faktoren:

- Bonus: Vermeidung von Treibhausgasen durch die Energieerzeugung der Behandlungsanlage
- Malus: Transportaufwand zur Behandlungsanlage (Emission von Treibhausgasen)

Die Emission bzw. die Vermeidung von Treibhausgasen wird in Geld umgerechnet. Die errechneten Beträge können den Angebotspreisen direkt zugeordnet oder über eine prozentuale Gewichtung berücksichtigt werden.

Da die einzusetzende oder zu gewinnende Energie der wichtigste Faktor ist, wird auf den Parameter „CO_2-Äquivalent“ abgestellt; die Höhe der eingesparten CO_2-Emissionen kann in einen Eurobetrag je Tonne Abfall umgerechnet werden, der dem eingesparten volkswirtschaftlichen Schaden entspricht.

Folgende Parameter kommen dazu zum Einsatz:

- CO_2-Gutschrift je kWh Strom = **0,57 kg CO_2/kWh**

  Quelle: Entwicklung der spezifischen Kohlendioxid-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990 bis 2014, Aktualisierung auf Basis des Bandes „Climate Change 23/2015“ Dessau-Roßlau, Juni 2015

- CO_2-Gutschrift je kWh Wärme = **0,3 kg CO_2/kWh**

  Quelle: Emissionsbilanz erneuerbarer Energieträger – Bestimmung der vermiedenen Emissionen im Jahr 2012, Dessau-Roßlau, November 2014

Grundsätzlich sind wir in den Vorgaben zur Bewertung der Energieeffizienz frei, da diese nicht dem Schutz des Wettbewerbs (bieterschützend), sondern umweltpolitischen Zielen dienen.[1]

In bisherigen Ausschreibungen haben wir für die Umrechnung der CO_2-Gutschriften in Geldwerte den Mittelwert der in der Vergabeverordnung (VgV, Anlage 2, Tabelle 2) angegebenen Spanne von 0,03 bis 0,04 €/kg CO_2 verwendet. Dieser Wert bezieht sich zwar auf die Emissionskosten des Straßenverkehrs, kann jedoch auf alle Verbrennungsprozesse angewendet werden, da es für die Klimawirksamkeit keinen Unterschied macht, aus welcher Quelle das CO_2 stammt. Der Wert von 0,035 €/kg CO_2 wird in seiner grundsätzlichen Höhe auch in wissenschaftlichen Publikationen bestätigt, die – je nach nachdem, ob man eine kurz-, mittel- oder

[1] ibr-online: VK Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 13.11.2015 – VK 1-16/15

langfristige Betrachtung durchführt – teilweise sogar noch deutlich höhere Klimakosten ansetzen.[2]

Aus bisher durchgeführten Ausschreibungen sehen wir hinsichtlich der Ökokriterien grundsätzlich drei Typen von potenziellen Bietern; Grundlage ist hier jeweils die Bewertung nach VgV mit 0,035 €/kg CO_2:

1. Schlechtere Anlagen: erreichen CO_2-Gutschriften von 10 bis 12 €/t.
2. Gute Anlagen: erreichen CO_2-Gutschriften um die 20 €/t.

Empfehlung: Neben den Kosten für die Entsorgung sollte auch die Energieeffizienz bei der Bewertung der Angebote herangezogen werden.

Es gibt verschiedene Ansätze zur Bewertung der ökologischen Kriterien. Wir empfehlen die Monetarisierung mit dem in der VgV hinterlegten Wert von 0,035 €/kg CO_2. Zum einen ist diese Quelle aus der Vergabeverordnung im Rahmen eines Vergabeverfahrens nicht anzuzweifeln, zum anderen bietet die Umrechnung in geldwerte Vorteile im Vertragsvollzug (etwaige Anpassung des Entgelts, siehe unten), was bei Bewertung anhand einer Punkteskala nicht möglich wäre.

Die **Transportemissionen** machen im Gegensatz zur Energiegewinnung nur etwa 0,15 ct/tkm Malus aus; eine Transportentfernung von 100 km entspricht somit 15 ct Malus je Tonne (praktisch nicht relevant), jedoch kommen Anlagen mit zu langen Transportwegen meist schon aus preislichen Gründen nicht in die engere Wahl.

Zur Berechnung der mit dem Transport verbundenen CO_2-Emissionen werden pauschal für alle Bieter die folgenden Kennwerte zugrunde gelegt:

- Eine Zuladung von 22 t pro Transport (ggf. abweichend für Sperrabfall)
- Ein Dieselverbrauch von 35 l auf 100 km, daraus resultiert ein spezifischer Dieselverbrauch von 0,0159 l Diesel je Tonne und Kilometer (bei Zuladung von 22 t)
- Eine CO_2-Emission von 2,5 kg CO_2 pro Liter Diesel

Da die ökologischen Parameter monetarisiert werden, können sie nicht nur für die Bewertung der Angebote herangezogen werden, sondern auch bei einer Veränderung der Anlage zu einer Anpassung der Preise für die Vertragspartner führen. Dies stellt zudem sicher, dass sich ein Bieter nicht mit übertriebenen Angaben zum Auftrag verhilft und später den versprochenen Standard nicht einhält.

1. Der Auftragnehmer muss im Vertragsvollzug regelmäßig berichten (in erster Linie Eigenerklärungen, AG behält sich jedoch Prüfungsrecht anhand von Fremdgutachten vor), welche saldierten Strom- bzw. Wärmemengen er abgegeben hat und welcher Anteil davon (nach Maßgabe der rechnerischen Brennstoffenergie) auf den vertragsgegenständlichen Restabfall entfällt.
2. Die Umrechnung in die CO_2-Gutschrift erfolgt unter Ansatz der Faktoren der Ausschreibung (ebenfalls beim Transport).

[2] So bspw. das Umweltbundesamt in „Schätzung der Umweltkosten in den Bereichen Energie und Verkehr Empfehlungen des Umweltbundesamtes“, Stand: August 2012, aktualisiert Februar 2014; ähnliche Werte gab früher auch die „United States Environmental Protection Agency“ (amerikanische Umweltbehörde) auf ihrer Website an.

3. Liegt der Ist-Wert der CO_2-Gutschrift um mehr als 10 % unter dem Wert der Angebotsauswertung, kann der Auftraggeber das Entgelt entsprechend kürzen (Ansatz 3,5 ct/kg CO_2).

Da der Auftragnehmer jedoch ein wirtschaftliches Interesse daran hat, möglichst viel Strom und Wärme zu vermarkten (deswegen haben sehr energieeffiziente Anlagen nicht unbedingt höhere Preise als schlechtere Anlagen), besteht in der Praxis ein geringes Risiko, dass die Angaben zur Energieabgabe eklatant unterlaufen werden.

Zu klären ist noch, wie stark die Energieeffizienz in die Gesamtbewertung eingeht. Die Berücksichtigung von ökologischen Kriterien bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen dient folgenden Zielen:

- Reduzierung von Umweltbelastungen
- Verbesserung des Angebotes umweltfreundlicher Waren und Dienstleistungen
- Stützung der Markteinführung innovativer umweltfreundlicher Produkte

Die genannten Ziele der ökologischen Beschaffung können hier eigentlich nicht umgesetzt werden, da die Kapazitäten der infrage kommenden Entsorgungsanlagen bereits errichtet und ausgelastet sind, somit die bezuschlagten Anlagen ggf. lediglich ihre bestehenden Mengen anderer Kunden gegen Mengen dieses Vertrages tauschen. Somit kann ein Steuerungseffekt kaum erwartet werden.

Wenn ökologische Parameter bei der Bewertung einbezogen werden, sollten sie daher nicht zu stark gewichtet werden, damit ökologisch hochwertige Anlagen ihren Vorteil bei der Kalkulation ihres Angebotes nicht zu sehr ausspielen. Eine Gewichtung der ökologische Parameter mit 10 %, während 90 % auf den Angebotspreis (inkl. etwaiger Malusse) entfallen, hat sich bei vergleichbaren Ausschreibungen bewährt.

12 Laufzeiten

Lange Laufzeiten sind im Interesse der Auftragnehmer, führen jedoch nach unseren Erfahrungen auf Dauer zu unnötig hohen Gesamtkosten. Dies liegt darin, dass die Preissteigerung, die sich aufgrund der im Vertrag vorzusehenden Preisgleitklausel ergibt, meistens stärker ausfällt als der Anstieg der Marktpreise. Andererseits darf die Laufzeit auch nicht zu kurz ausfallen, um zu möglichst attraktiven Angeboten zu kommen. Von den Wettbewerbern werden Laufzeiten von etwa 7-10 Jahren gewünscht, kürzere Zeiten führen nach unseren Erfahrungen nicht unbedingt zu höheren Preisen. Eine präzise Angabe „ein Jahr Laufzeit mehr ändert den Preis um x %“ ist leider nicht möglich, da die maßgeblichen kalkulatorischen Überlegungen sehr stark vom jeweiligen Bieter und der längerfristigen Auslastungssituation seiner Anlagen abhängen.

Empfehlung: Wir empfehlen eine Laufzeit von 6 Jahren mit der Möglichkeit, zweimal um jeweils bis zu 4 Jahre zu verlängern. Die zweite Verlängerungsoption sollte für beide Seiten offen sein, damit der Bieter die Möglichkeit hat, ggf. den Vertrag nicht weiter fortzuführen. Dies

könnte dem Bieter eine bessere Planbarkeit und damit ggf. ein ambitionierteres Angebot ermöglichen.

13 Bietergemeinschaften

Bietergemeinschaften sind vergaberechtlich zulässig. Jedoch können sie zu dem Problem führen, dass durch Bildung von Bietergemeinschaften in eng vernetzten Märkten vielfach Quasi-Kartelle gebildet werden und dadurch der Wettbewerb eingeschränkt wird. In Schleswig-Holstein gibt es z. B. teilweise enge Verflechtungen innerhalb der Entsorgungsanlagen. So ist der Entsorger Remondis Mitgesellschafter der Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Abfallbehandlung (GAB) im Kreis Pinneberg, der MBA Neumünster GmbH sowie der Müllverbrennung Kiel GmbH & Co. KG (MVK) in Kiel. Die Lösung, Bietergemeinschaften grundsätzlich zu untersagen, wäre vergaberechtlich unzulässig. So bleibt nur die Möglichkeit, dass Bietergemeinschaften nachweisen müssen, dass ihre Bildung sachlich gerechtfertigt ist.

14 Zeitlicher Ablauf des Vergabeverfahrens

Nach Fertigstellung aller Unterlagen wird das Projekt über eine elektronische Vergabeplattform EU-weit bekannt gemacht.

Nach der Absendung der Bekanntmachung zur Veröffentlichung beginnt die Angebotsfrist. Bei der (mittlerweile obligatorischen) elektronischen Angebotseinreichung sind den Bietern mindestens 30 Tage zu gewähren; aufgrund des hier ausgeschriebenen Umfangs und der hohen Bedeutung für die Entsorgung der Stadt empfehlen wir jedoch, eine Frist von 60 Tagen einzuräumen.

Nach Ablauf der Angebotsfrist beginnt die Bindefrist, innerhalb welcher alle Bieter, die ein Angebot abgegeben haben, an dieses gebunden sind. Diese Frist muss ausreichend Zeit für die Angebotsbewertung, etwaige Nachforderungen, Aufklärungen, Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt und Gremientermine berücksichtigen. Wir empfehlen hier, mindestens drei Monate anzusetzen.

Nachdem der Beschluss für die Zuschlagserteilung getroffen wurde, sind alle unterlegenen Bieter gemäß § 134 GWB zu informieren. Anschließend müssen 10 Kalendertage gewartet werden, bis der Vertrag geschlossen bzw. der Zuschlag erteilt werden darf.

Eine Zuschlagserteilung sollte spätestens Ende des zweiten Quartals 2019 erfolgen. Die beschriebene Terminkette sollte sich an diesem Endpunkt ausrichten, sodass die Bekanntmachung schnellstmöglich erfolgen sollte; bis dahin sind alle Unterlagen abzustimmen.